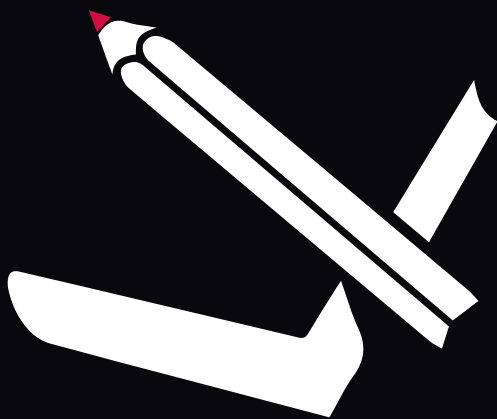


JAN-ERIC GUSTAFSSON

SVERKER SÖRLIN

JONAS VLACHOS

# Policyidéer för svensk skola



SNS FÖRLAG

---

## POLICYIDÉER FÖR SVENSK SKOLA

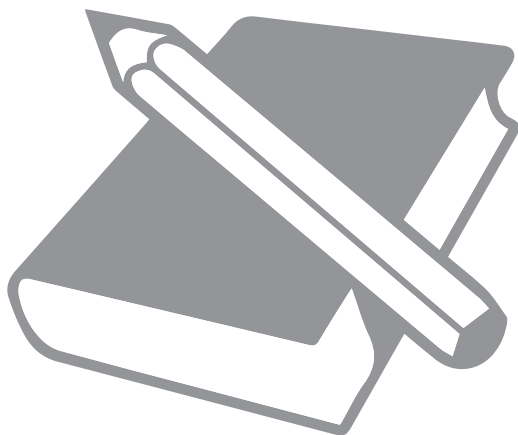


JAN-ERIC GUSTAFSSON

SVERKER SÖRLIN

JONAS VLACHOS

# Policyidéer för svensk skola



SNS FÖRLAG

SNS Förlag  
Box 5629  
114 86 Stockholm  
Telefon: 08-507 025 00  
info@sns.se  
www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys.

280 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS. Föreningen har verksamhet i Stockholm och på ett tiotal orter i Sverige och internationellt.

*Policyidéer för svensk skola*

Jan-Éric Gustafsson, Sverker Sörlin, Jonas Vlachos

© 2016 Författarna och SNS Förlag  
Omslag och grafisk form: Allan Seppa  
Tryck: E-print, Stockholm 2016

ISBN 978-91-86949-77-8

# Innehåll

Förord 7

1. Inledning – policyidéer för svensk skola 9
2. Resultaten 17
3. Kommunaliseringsreformerna och deras konsekvenser 34
4. Privatisering och konkurrensutsättning 44
5. Betygen 60
6. Likvärdighet – en rättighet? 72
7. Lärarna och undervisningen 87
8. Resurserna 99
9. En reformdagordning för skolan – sammanfattande analys och rekommendationer 112

Referenser 138



## Förord

SNS Utbildningskommission är ett flerårigt forskningsprogram som startade 2011 med fokus på den övergripande frågan hur Sverige kan stärkas som kunskapsnation. En rad forskare har bidragit med rapporter inom olika delområden.\* Denna rapport avslutar forskningsprogrammet och är skriven av Jan-Eric Gustafsson, professor i pedagogik, Göteborgs universitet, Sverker Sörlin, professor i miljöhistoria, KTH, och Jonas Vlachos, professor i nationalekonomi, Stockholms universitet och affilierad forskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN).

Till SNS Utbildningskommission har knutits en referensgrupp bestående av företrädare för EY, KTH, LO, Lärarförbundet, SKL, Skolinspektionen, Skolverket, Stockholms stad, Sveriges Skolledarförbund, Theducation AB, Tieto och Viktor Rydbergs Stiftelse (några har deltagit under delar av programmet).

SNS vetenskapliga råd utsåg professor Jonas Vlachos att företräda rådet i referensgruppen. Då Jonas Vlachos är en av författarna till denna rapport utsåg SNS vetenskapliga råd Anders Björklund, professor i nationalekonomi, Institutet för social forskning, SOFI, Stockholms universitet att ersätta Jonas Vlachos i arbetet med denna rapport. Ordförande i referensgruppen har varit Peter Gudmundsson, rektor vid KTH.

SNS Utbildningskommission har även följts av en expertgrupp



bestående av Anders Björklund (se ovan); Arvid Carlsson, professor, Nobelpristagare i medicin 2000; Anna Ekström, generaldirektör, Skolverket (lämnade expertgruppen 2014); Jan-Eric Gustafsson, professor i pedagogik, Göteborgs universitet; Lars Heikensten, vd, Nobelstiftelsen; Torkel Klingberg, professor i neurovetenskap, KI; Lars Leijonborg, f.d. utbildningsminister (lämnade expertgruppen våren 2012); Pär Nuder, f.d. finansminister; Bengt Samuelsson, professor, Nobelpristagare i medicin 1982; Inger Enqvist, professor i språk och litteratur, Lunds universitet (lämnade expertgruppen 2014) och Sverker Sörlin, professor i miljöhistoria, KTH.

SNS tackar för det engagemang som referensgruppens och expertgruppens ledamöter visat under arbetets gång och för de synpunkter som de lämnat. Som alla SNS-rapporter har denna rapport varit föremål för en vetenskaplig granskningsprocess. SNS tackar Anders Björklund (se ovan), Sigbrit Francke, tidigare universitetskansler och professor i pedagogik och Eva Mörk, professor i nationalekonomi, Uppsala universitet och ordförande i SNS vetenskapliga råd, för deras medverkan i granskningsprocessen.

För urval, analys, slutsatser och policyförslag svarar rapportens författare. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. Inte heller Utbildningskommissionen, dess expertgrupp och referensgrupp, de vetenskapliga granskarna, programmets finansiärer eller övriga personer som lämnat synpunkter, ansvarar för innehållet i rapporten.

Stockholm i mars 2016

*Mia Horn af Rantzien*

vd SNS

\* Bienenstock, A., S. Schwaag Serger, M. Benner och A. Lidgard (2014). *Utbildning, forskning, samverkan. Vad kan svenska universitet lära av Stanford och Berkeley?*

Gustafsson, J.-E., C. Cliffordson och G. Erickson (2014). *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter.*

Gustafsson, J.-E., P. Lind, E. Mellander och M. Myrberg (2014). *Lära för livet? Om skolans och arbetslivets avtryck i vuxnas färdigheter.*

Nihlfors, E. och O. Johansson (2013). *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan.*

# 1

## Inledning – policyidéer för svensk skola

SNS Utbildningskommission har varit ett flerårigt forskningsprogram med fokus på den övergripande frågan hur Sverige kan stärkas som kunskapsnation. En rad forskare har bidragit med rapporter inom olika delområden. I denna rapport, den sista i programmet, är ambitionen att bidra med tydliga och konkreta policyförslag för den svenska utbildningspolitiken. Som författare till denna rapport svarar vi ensamma för analys, slutsatser och policyförslag.<sup>1</sup>

Vårt arbete har bedrivits under en tid som präglats av ständigt nya besked om tillståndet i svensk skola och ett livligt intresse för dessa frågor i politik, medier och offentlig debatt. Det kan knappast ha undgått någon att det svenska utbildningssystemet befunnit sig under intensiv och kritisk diskussion, men så har det varit inte bara de senaste åren utan under en ganska lång tid. Det gäller särskilt grundskolan men också gymnasieskolan. Båda dras med stora problem och har visat sjunkande resultat i flera jämförande internationella undersökningar. Möjligen gäller kvalitetsproblemen även högskolans grundutbildning, även om

---

1 SNS som organisation tar inte ställning till dessa. Inte heller Utbildningskommissionen, dess expertgrupp och referensgrupp, de vetenskapliga granskarna, programmets finansärer eller övriga personer som lämnat synpunkter ansvarar för innehållet i rapporten.

internationell jämförbarhet där inte utvecklats nämnvärt ännu.<sup>2</sup> Högskolan har blivit en mycket stor och väsentlig del av det svenska utbildningssystemet, men skiljer sig samtidigt i så avgörande avseenden från den obligatoriska skolan och gymnasieskolan att vi valt att inte behandla den i föreliggande rapport. Inte heller diskuterar vi förskolan, inte för att denna skulle vara en oviktig del av det svenska utbildningssystemet, utan därför att också förskolans ambitioner och strukturer skiljer sig väsentligt från grund- och gymnasieskolans.

## Krisen och dess kronologi

Indikationerna på problemen i svensk skola är många, de sjunkande resultaten i jämförande internationella undersökningar är bara en av dem. Företrädare för högskolan klagar sedan lång tid över svaga förkunskaper inom flera ämnen. Nya studenter i högskolan har svårt att uttrycka sig i skrift och behärskar inte elementär matematik, alltsammans sådant som de borde ha lärt sig i grund- och gymnasieskolan. Läraryrket har blivit impopulärt, det är ett avhopparyrke som under lång tid lockat få studerande. Lärarlönerna har också sedan lång tid släpat efter, vilket ytterligare försvårat rekryteringen av högpresterande studenter. Resultatspridningen ökar – samtidigt som både de bästa och de sämsta resultaten sjunker. Likvärdigheten i skolan förefaller att minska. Skolor har även börjat göra konkurs. Omvärlden undrar över hur det kan komma sig att svensk skola, nyss så framgångsrik, på så kort tid kunnat sjunka så djupt. Många i Sverige gör det också. Skolans status som samhällsinstitution har förlorat trovärdighet och skolpolitiken har blivit starkt ifrågasatt.

Man bör förhålla sig kritiskt till allt, även till bilden av skolan. Det finns en lång historia av att förkättra den, och en samhällsinstitution av denna omfattning och betydelse måste alltid lämna några missnöjda.

---

2 Det förekommer en viss debatt kring kvaliteten även i högskolans utbildningar. Högskoleverkets utvärderingar har tidvis pekat på betydande brister, men som regel bara inom begränsade kunskapsområden och på vissa lärosäten; någon generell nedgång i kvaliteten på svensk högskoleundervisning finns det inte belägg för, även om en viss oro ibland förekommer i debatten (se till exempel Berggren 2012, IVA 2012, Riksrevisionen 2014, SFS 2013). Högskolefrågorna har inte berörts särskilt djupgående i SNS Utbildningskommission, vilket har bidragit till vårt beslut att i stort sett lämna dem åt sidan i denna rapport.

Det är också berättigat att undra över om PISA-undersökningarnas tabeller är det enda rättesnöret. Det finns många värden och mål som skolan skall förverkliga och de olika måtten i PISA, som nästan helt är inriktade på skolans kunskapsmål, fångar inte alla dem. Men också med denna viktiga invändning formulerad måste vi se verkligheten som den är. Det handlar ytterst om unga människors rätt till kunskap och till möjligheten att på bästa möjliga grund få forma sina liv. För detta är kunskap en avgörande förutsättning.

Den svenska skolans kris har inget entydigt startår, den tycks följa lite olika tidtabeller beroende på vilka krisfenomen som uppmärksammas: lärarnas sjunkande status, kritiken mot lärarutbildningen, själva undervisningens försämring, den bristande likvärdigheten, betygsinflationen, de försämrade resultaten i PISA och andra undersökningar. Men påfallande är att även om en del av tendenserna kunnat iakttas tidigare, så uppträder många av problemen på ett mer urskiljbart sätt mot slutet av 1990-talet, de accelererar in på 2000-talet och råder med oförminskad styrka ännu vid mitten av 2010-talet.

Kronologin och förloppet i dessa skeenden, och en rad andra faktorer för vilka vi redogör i de följande kapitlen, gör det ofrånkomligt att misstänka att avregleringar, decentralisering, kommunalisering och skolval som allesammans infördes inom loppet av ett fåtal år i början av 1990-talet är en del av orsakerna. Även andra reformer och regeländringar genomfördes, bland annat inom lärarutbildningen, i läroplaner och betygssystem. Många av dessa förändringar påverkade dessutom varandra. Summan av effekterna av alla förändringar blev efter hand omfattande och kom att gälla bland annat lärarnas rekrytering och bakgrund, deras utbildning och så småningom formerna för deras undervisning. Till detta kommer att stora samhällsförändringar i form av växande urbanisering, nya medievänor, en kraftig demografisk förändring och växande ekonomisk ojämlikhet samtidigt har kännetecknat utvecklingen av Sverige under det senaste kvartsseket.

Inför mängden och mäktigheten av de förändringskrafter som varit i rörelse är det nödvändigt att som forskare vara ödmjuk. Skolan är en väldig samhällsinstitution med över en miljon elever och hundratusentals andra mer eller mindre direkt inblandade som kostar omkring 130 miljarder kronor per år. Den fungerar i ett samhälle. Vore det en trivial sak att fastställa vad som gör skolan välfungerande och vidta de åtgärder

som behövs, då skulle detta redan ha skett. Därtill kommer att det går att mena olika saker med vad som är en välfungerande skola. Visserligen fastställer skollagen ett antal mål för skolan, men det hindrar inte att det finns skilda värderingar av vad som är viktigt och mindre viktigt. Målkonflikter finns också. Få brukar vara motståndare till decentralisering, valfrihet, till att beslut fattas på lägsta möjliga nivå och kommer ut till medborgarna. Några lägger till denna lista konkurrens, ordning och reda, rent av disciplin. Men det är onekligen en paradox att det är under just den period när sådana värdeord stått i centrum för skolpolitiken som skolan som presterande institution rasat. Det är uppenbart att vi har att göra med en företeelse som inte enkelt lyder alla ideologiska eller känslomässiga impulser.

Det betyder inte att värdeord skulle sakna betydelse. Vi kommer att få anledning att återvända till några i de fortsatta kapitlen. Professionalism är ett sådant. Kompetens är ett annat och nära besläktat. Långsiktighet och ansvar, förtroende och tillit, risk och rättigheter är ytterligare några. Även om samband mellan politik och resultat inte är enkla går det att säga något om den allmänna riktning som en reformerad svensk skola bör ta. Det finns en hel del forskning om flera av de hypoteser som ibland framförs om orsakerna till skolans kris och några hypoteser kan därför på goda grunder avvisas. Det finns också forskning som kraftigt stödjer andra hypoteser, till exempel den som visar på vikten av tillit till lärarna och deras professionella autonomi (Sahlberg 2011). Men när vi ser den samlade bilden av kunskapsläget finner vi, kanske inte så överraskande, att det också föreligger genuina värdekonflikter. Några värderingar förefaller vara hinder för en skola vars samlade prestationer bör höjas.

## Vad denna rapport vill göra

I denna rapport försöker vi göra tre saker. För det första försöker vi beskriva och förstå förändringarna med ledning av de undersökningar som finns, i första hand vetenskapliga studier och i andra hand rapporter från myndigheter och institut. Vi har varit tvungna att göra ett urval av ämnen och teman att undersöka. Även om skolan är viktig så är inte allt i skolan lika viktigt. Vårt urval har utgått från vad man skulle kunna kalla utbildningspolitisk relevans. Vi utgår från vad skollagstiftningen pekar på som centrala mål och syften i svensk skola – vad är skolan till

för? – och har format våra ämnesval i enlighet med dessa. Vi uppmärksammar kvalitets- och resultatfrågor, lärarnas ställning och utbildning, undervisningskvalitet, likvärdighet och rättigheter, resurser, betyg, hur de stora reformerna på 1990-talet verkat – kommunalisering, marknadsivering, skolval. Vi har inte förmått behandla allt som är skolpolitiskt relevant, men tror i alla fall att vi täckt viktiga områden.

För det andra försöker vi besvara frågan om varför svensk skola presterar sämre i internationella jämförelser. Debatten som följde på den för svensk skola alarmerande PISA-rapporten i december 2013 visade, så som skett redan i flera debatter och rapporter under många år, att det finns en djup oro och ett stort engagemang i det svenska samhället inför skolan. Det stod också än en gång klart att det finns en rik flora av hypoteser om varför det gått illa för svensk skola. Vi har i analysen hållit oss till vårt urval utbildningspolitiskt relevanta teman i förhoppningen att forskningen skall kunna ge ett någorlunda tillfredsställande underlag för att peka ut orsakerna till den svenska skolkrisen.

Det tredje vi försöker göra är att visa på en möjlig reformdagordning för svensk skola. Det sker i slutkapitlet, där vi summerar och skriver samman enskilda slutsatser och rekommendationer som framförts i de enskilda kapitlen. Samma logik råder här: genom att välja utbildningspolitiskt centrala ämnen tror vi att vi kommer åt sådana frågor där åtgärder kan göra en skillnad. Rätt avvägda insatser inom just dessa områden skulle kunna ge tillräckliga effekter på det svenska skolsystemet för att det skall ges chans att lämna sin krisartade belägenhet.

Vi har i detta arbete varit tvungna att göra en avvägning i relation till tidigare rapporter inom SNS Utbildningskommission. Dessa insatser har varit av stort värde för oss. Vi har haft glädje av de studier som genomförts kring frågan om behovet av ett förbättrat utvärderingssystem för skolan. I en forskarrapport ges ett antal konkreta förslag på hur skolans utvärderingssystem kan förbättras och på hur antagningssystemet för den högre utbildningen bör se ut (Gustafsson, Cliffordson och Erickson 2014). Vi har också kunnat ta del av en jämförande studie av svenska universitet och de amerikanska toppuniversiteten Stanford och Berkeley. Studien visar bland annat att undervisningen har högre status vid de amerikanska toppuniversiteten och att de utvecklade enkla och väl förankrade principer för vad kvalitet är inom utbildning, forskning och samverkan och hur den upprätthålls och hur dessa genomgående

står i god överensstämmelse med den akademiska professionens egen förståelse (Bienenstock m.fl. 2014).<sup>3</sup> Vi har vidare haft utbyte av en rapport om situationen för grundskolans och gymnasiernas rektorer, en situation som präglas bland annat av ömsesidiga brister i förtroendet mellan rektorer och lokala skolpolitiker (Johansson och Nihlfors 2013). Flera seminarier och konferenser har behandlat andra frågor, exempelvis vilken roll hjärnforskningen kan spela för fortsatt utveckling av skolan, kommunaliseringens effekter på skolan och hur utbildningssystemet kan påverka svensk konkurrenskraft.

### Tre perspektiv

Allt detta har varit intressanta och värdefulla bidrag, men de har ändå bara täckt en mindre del av de utbildningsfrågor som är relevanta och där det finns behov av intressanta och meningsfulla uppslag till policyutveckling. I övrigt har vi fått lita till forskningslitteraturen inom aktuella områden och till de försök som gjorts under senare tid att få ett grepp om läget i den svenska skolan och dess orsaker. Några sådana försök finns det anledning att särskilt nämna, dels för att de fått stort utrymme i den skolpolitiska debatten, dels eftersom de tillkommit med en liknande bakgrund som Utbildningskommissionen, nämligen att försöka förstå den svenska skolans problem och föreslå åtgärder för att hantera dem.

Ett är utredningen av effekterna av skolans kommunalisering genomförd av Leif Lewin (SOU 2014:5). Ett annat är utvärderingen av de stora skolreformerna i början av 1990-talet, decentraliseringen, skolvalet och etableringen av ett system med fristående skolor, redovisat av IFAU, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (Holmlund m.fl. 2014). Ännu ett är den översyn av svensk skola som regeringen efter PISA-rapporten 2013 beställde av OECD (OECD 2015). Vi vill till denna lista även föra Skolverkets rapporter på senare tid som i ett bekymrat tonläge diskuterar utvecklingen av likvärdigheten i svensk skola (främst

---

3 Rapporten ledde till en omfattande mediediskussion: SDS 2014-05-03: »Värna högskolans höjd«; Läkartidningen 2014-05-02: »Svenska universitet behöver satsa mer på undervisning«; SvD Opinion 2014-03-05: »Svensk högskola bör lära av USA«; DN Debatt 2014-05-02: »Universiteten hotar bli Sveriges nästa Pisa-haveri«; DN Debatt 2014-05-05: »Grovt förenklad kritik mot högskolan«.

Skolverket 2012a). Dessa utredningar och rapporter kommer att dyka upp flerstädes i de följande kapitlen och vi vill med en gång uttrycka vårt erkännande av den betydande och mycket användbara empiri och de intressanta analyser som förts fram i dem.

Vår rapport skiljer sig ändå i flera resonemang och rekommendationer från tidigare studier. Vi vill framför allt lyfta fram tre perspektiv som kännetecknar vår analys och som vi menar utgör det centrala i dess bidrag.

*Framtidsperspektivet* är centralt. Vi följer historiska och samtida data och förändringar i den utsträckning som vi behöver för att dra slutsatser som kan användas för att reflektera över policyförslag som kan göra skillnad under lång tid framöver. Detta bottenar i ett genomgående tema i vår analys som är att skolpolitiken präglats av ryckighet och kortsiktighet och blivit något av en tummelplats för ideologiska favoritidéer som lanserats med svag eller obefintlig grund i forskning och utan dokumenterbart positiva effekter på skolans resultat ännu lång tid efter deras genomförande.

Vi använder vad vi kallar ett *systemperspektiv* som vi menar är nödvändigt både för att kunna förstå och förklara skolans problem och för att utforma en långsiktigt hållbar policydagordning. Förändringar som skolval och kommunalisering har i tidigare undersökningar visat sig svåra att entydigt knyta till de sjunkande resultaten. Med ett bredare perspektiv där samspelet mellan flera förändringar över tid vägs samman blir detta möjligt.

Vi betonar också ett *rättighetsperspektiv*. Människor, också unga människor, har rättigheter. Samhället måste tillgodose dem. Trots att samhället förfogar över större resurser än någonsin och trots att vi på många sätt lever i ett kunskapssamhälle där livschanserna är direkt beroende av kunskap, får allt fler elever allt sämre kunskaper. Efter generationer av en samhällsutveckling, där allt fler fick en allt bättre utbildning, har vi nu beträtt en bana som ser ut att gå i motsatt riktning: ett samhälle med nya och växande kunskapsklyftor som i praktiken innebär nya orättvisor. Även om enskilda exempel på framgång kan urskiljas i den nuvarande ordningen är det alltför många enskilda som drabbas av den. I valet mellan olika sätt att organisera skolan har deras rättigheter inte tillräckligt beaktats.



Rättigheterna är i sin tur knutna till *livschanserna*. Detta begrepp, som fått sin moderna innebörd av sociologen Ralf Dahrendorf (1979) handlar inte om fullständig likhet mellan människor. Det viktiga är att inse att kunskap är centralt för att människor ska nå ökad frihet och makt över sina liv. Att förbättra människors livschanser är en historisk process knuten till en föreställning om både samhället och människorna som inte en gång för alla givna. Varje människa och varje samhälle har inneboende möjligheter och utbildning är ett av de centrala medlen, kanske det mest centrala, för att förverkliga dem. Av detta följer att någongas minskade livschanser inte kan kompenseras av att de ökas för andra.

Policyrekommendationer för skolan måste vara långsiktigt hållbara och vila på en kombination av kunskap, erfarenhet och omdöme. De måste också framföras med ansvar. De senaste årens svenska skolpolitik har inte saknat grepp och ingrepp. Problemet är att greppen inte fungerat. När nu andra måste till, delvis för att reparera det som skadats, är det inte antalet förslag och frenesin i deras lansering som är det avgörande, utan att de är väl avvägda och motiverade och med rimlig sannolikhet kan föra oss i rätt riktning.

# 2

## Resultaten

Enligt den uppföljningsmodell som introducerades i samband med att det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet infördes mot slutet av 1990-talet skall betygen i årskurs 9 ge information om kunskapsutvecklingen på alla nivåer inom skolsystemet, från skolnivå till nationell nivå. Betygen brister dock både i likvärdighet mellan lärare och skolor och i jämförbarhet över tid. Inte heller de nationella prov som används för att stödja betygssättningen ger resultat som är jämförbara över tid, och även de är behäftade med likvärdighetsbrister (Gustafsson, Cliffordson och Erickson 2014). Betyg och nationella prov ger därför inte pålitlig information om kunskapsutvecklingen över tid. I avsaknad av nationell information om skolsystemets utveckling har de internationella undersökningarna av kunskaper och färdigheter kommit att få en central roll som informationskälla.

### De internationella studierna

De första jämförande studierna av resultat från olika utbildningssystem gjordes under början av 1960-talet av The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), med den svenske pedagogikprofessorn Torsten Husén i spetsen. Under de kommande tre

decennierna genomfördes sådana undersökningar inom olika ämnesområden som matematik, naturvetenskap och läsning med ungefär 15 års mellanrum. Från mitten på 1990-talet har intresset för internationella jämförelser av utbildningsresultat ökat kraftigt, och flera undersökningar genomförs nu med intervall om tre till fem år, med ett ökande antal deltagande länder. En sådan undersökning är TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study), som sedan 1995 genomförs vart fjärde år och undersöker matematik och naturvetenskap. En annan återkommande IEA-undersökning är PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study), som sedan 2001 vart femte år undersöker läsförståelse i årskurs 4.

Även OECD påbörjade vid slutet av 1990-talet ett mycket ambitiöst program med återkommande internationella jämförelser av utbildningsresultat (PISA) i läsning, matematik och naturvetenskap för 15-åringar. Denna undersökning bygger på samma grundläggande metodik som används inom IEA-undersökningarna, men det finns också en del viktiga skillnader, som att IEA-undersökningarna tar utgångspunkt i de deltagande ländernas läroplaner, medan PISA-undersökningarna fokuserar på kompetenser som förväntas vara viktiga i samhälls- och yrkeslivet.

Även om de första internationella undersökningarna genomfördes redan på 1960-talet är det förknippat med stora svårigheter att beskriva den svenska resultatutvecklingen ända tillbaka till denna tid. Detta har sin grund i en lång rad metodmässiga utmaningar vad gäller design, genomförande och analys av sådana undersökningar, där det största problemet har varit att utveckla metoder för att studera resultatförändringar över tid (Gustafsson och Yang Hansen 2009). Det var först med TIMSS 1995 som detta problem löstes, och denna undersökning räknas som den första internationella undersökning som uppfyller högt ställda metodkrav på urvalsdesign, kunskapsmätningar och analys. Även om det i vissa fall är möjligt att utsträcka jämförelserna längre bakåt i tiden måste detta göras med försiktighet.

## Nivåförändringar i kunskaper och färdigheter

I tabell 2.1 redovisas en sammanställning av resultaten för de internationella undersökningar som genomförts sedan 1995, och som gör det möjligt att undersöka förändringar i kunskapsnivåer över tid.

**Tabell 2.1** Kunskapsutvecklingen i Sverige 1995–2012 enligt de internationella undersökningarna.

År/Åk	Läsförståelse		Matematik			Naturvetenskap		
	Åk 4	15-åringar	Åk 4	Åk 8	15-åringar	Åk 4	Åk 8	15-åringar
1995			540			553		
2000		516			510			512
2001	561							
2003		514	499	509		524	506	
2006	549	507			502			503
2007			503	491		525	511	
2009		497			494			495
2011	542		504	484		533	509	
2012		483			478			485
Förändring	-19	-33	1	-56	-32	8	-44	-27

Not: Resultaten har sammanställts från de internationella rapporter som finns tillgängliga hos IEA ([www.iea.nl](http://www.iea.nl)) och OECD ([www.oecd.org/pisa/keyfindings](http://www.oecd.org/pisa/keyfindings)).

Resultaten som avser 15-åringar kommer från PISA, medan de övriga resultaten kommer från IEA-undersökningar. Skalans internationella medelvärde är ursprungligen satt till 500, och standardavvikelsen till 100. Resultat som ligger över cirka 540 poäng är i den internationella jämförelsen mycket goda. Skalorna för PISA- och IEA-undersökningarna är dock inte helt jämförbara. PISA-skalan är något mer utdragen än IEA-skalan, så en PISA-poäng är något mindre värd än en IEA-poäng.

I läsförståelse i årskurs 4 (PIRLS) hade de svenska eleverna 2001 bäst resultat av samtliga drygt 30 deltagande länder. Fem år senare hade Sveriges resultat försämrats med 12 poäng, och fem år därefter med ytterligare 7 poäng. Nedgången har skett för alla läsfärdighetsnivåer, och kan endast till mindre del förklaras av ökad invandring (Skolverket 2012c). Trots dessa nedgångar har de svenska eleverna i årskurs 4 fortfarande goda resultat i den internationella jämförelsen. Resultaten i läsning för 15-åringar visar på större nedgångar, och särskilt är nedgången mellan 2009 och 2012 betydande. De svenska resultaten låg i PISA 2012 under det internationella medelvärdet.

De svenska matematikresultaten för elever i årskurs 4 (TIMSS) har

oförändrat legat nära medelvärdet vid de två tillfällena (2007 och 2011) som Sverige deltagit. I TIMSS årskurs 8 nådde de svenska elevernas matematikresultat 1995 en god bit ovanför det internationella medelvärdet. Resultatet i TIMSS 2003 var betydligt sämre, och innebär att eleverna i årskurs 8 presterade på lägre nivå 2003 än vad eleverna gjorde 1995 i årskurs 7. De två efterföljande mätningarna visar på ytterligare nedgångar om 7–8 poäng vardera. Även PISA visar på en försämring av matematikresultaten mellan 2000 och 2012 för 15-åringar, och även här är nedgången störst mellan 2009 och 2012.

För årskurs 4 har de svenska resultaten i naturvetenskap varit goda, och mellan 2007 och 2011 noterades till och med en uppgång om 8 poäng. I årskurs 8 var de svenska elevernas resultat i naturvetenskap 1995 mycket goda i den internationella jämförelsen. Resultaten i 2003 års mätning var betydligt sämre, även om nedgången var något mindre än för matematik, och dessutom skedde den från en högre nivå. Enligt 2007 års mätning förelåg en ytterligare försämring, men resultaten var oförändrade 2011. För 15-åringarna visar även PISA på nedgångar för naturvetenskap mellan 2000 och 2012, och även här är försämringen störst mellan 2009 och 2012.

Den samlade resultatbilden framstår som dystert. Samtidigt finns en del ljuspunkter, och dessa avser framför allt de yngre eleverna. Även om läsresultaten försämrats från 2001 har detta skett från en mycket hög nivå, och fortfarande ligger de svenska elevernas resultat en god bit ovanför det internationella medelvärdet. Även i naturvetenskap har eleverna i årskurs 4 goda resultat, och här kunde också förbättrade resultat noteras i den senaste mätningen.

Trots att resultaten framstår som samstämmiga när det gäller de äldre eleverna finns det vissa skillnader. Enligt PISA 2012 föreligger stora resultatförsämringar i matematik och naturvetenskap jämfört med 2009 års mätning. Samtidigt visar TIMSS 2011 inte på någon försämring i naturvetenskap jämfört med 2007, och en betydligt mindre försämring i matematik. Eftersom urvalen till PISA 2012 och TIMSS 2011 är dragna ur samma population av elever borde vi förvänta oss likartade resultat, eller en större försämring i TIMSS eftersom denna undersökning avser en längre tidsperiod. Resultatskillnaderna mellan PISA och TIMSS kan möjligen förklaras av skillnader i provens utformning, eller av faktorer som har med genomförandet av proven att göra. Oavsett vilken

förklaringen till skillnaderna är pekar de på att resultaten från enskilda undersökningar måste tolkas med försiktighet.

De resultat som presenterats ovan avser endast förändringar i de svenska resultaten, men det är också intressant att göra jämförelser med utvecklingen inom andra länder. Hanushek, Petersen och Woessmann (2012) har gjort en sammanställning av resultatutvecklingen enligt internationella undersökningar under perioden 1995–2009 där de finner att Sverige var det land som hade sämst resultatutveckling bland de 49 undersökta länderna. Den svenska skolans resultatförsämring är enligt dessa beräkningar dramatisk, och unik i internationell jämförelse.

### När började resultatförsämringarna?

De ovan refererade internationella studierna går som längst tillbaka till 1995, vilket innebär att resultatförsämringarna kan ha börjat tidigare än så. I sökandet efter förklaringar till de sjunkande elevresultaten är det givetvis av stor betydelse att försöka hitta den exakta startpunkten för dessa. I detta avsnitt går vi därför in på denna fråga mer i detalj.

Holmlund m.fl. (2014) drar i IFAU:s omfattande genomgång av kunskapsutvecklingen i den svenska skolan slutsatsen att försämringarna började redan på 1980-talet, vilket betyder att 1990-talets skolreformer inte kan ha initierat resultatförsämringarna. Denna slutsats grundar sig huvudsakligen på mätningar av elevernas kognitiva förmågor vid 13 respektive 18 års ålder. De senare mätningarna härrör från försvarsmaktens mönstringsprov från vilka resultat på tre prov finns tillgängliga för män födda från 1951 och framåt. De förra mätningarna har gjorts inom forskningsprojektet Utvärdering Genom Uppföljning (UGU) vid Göteborgs universitet, som vid åtta tillfällen valt ut vissa elever födda mellan 1948 och 1998, och i årskurs 6 samlat in resultat på liknande prov som mönstringsproven.

Ett av de tre proven avser att mäta verbal förmåga och prövar elevernas ordkunskap. Enligt UGU-undersökningen uppnåddes de bästa resultaten på detta prov för elever födda 1953, varefter resultaten successivt har försämrats, med undantag för en viss förbättring för elever födda 1972. Resultaten från mönstringsproven visar ett liknande mönster av tydligt försämrade resultat för män födda efter 1972 som överensstämmer med UGU. Elever födda 1972 gick 1985 i årskurs 6, och det är på grundval av

dessa resultat som IFAU drar slutsatsen att resultatförsämringen började innan 1990-talets skolreformer kan ha haft någon inverkan.

Ett annat av proven mäter logisk-induktiv förmåga, vilket i UGU görs med numeriska uppgifter (talsrier). För denna förmåga visar mätningarna vid både 13 och 18 års ålder resultatförbättringar över hela den studerade tidsperioden. Enligt UGU planar dessa dock ut efter åldersgruppen födda 1967 och enligt mönstringsproven cirka 10 år senare. Den logisk-induktiva förmågan uppvisar sålunda till skillnad från den verbala förmågan inga försämringar.

Det tredje provet mäter spatial förmåga med uppgifter där figurer skall transformeras från två till tre dimensioner. För denna förmåga visade båda mätningarna på en betydande förbättring fram till ålderskohorten födda 1972, och därefter en nästan lika stor nedgång. Enligt UGU uppvisar dock resultatutvecklingen betydande könsskillnader, med sämre resultat för flickor än pojkar för den äldsta åldersgruppen (födda 1948) och bättre resultat för flickor än för pojkar för den yngsta åldersgruppen (födda 1992). De tre proven uppvisar sålunda en mycket splittrad resultatbild av resultatutvecklingen över tid.

IFAU-rapporten redovisar också resultat från de internationella undersökningarna. I syfte att komma längre tillbaka i tiden än 1995 länkar man samman resultaten från de två undersökningar som var föregångare till TIMSS 1995, nämligen Second International Mathematics Study (SIMS 1980) och Second International Science Study (SISS 1984). Resultaten i dessa två studier var betydligt sämre än resultaten i TIMSS 1995, vilket strider mot slutsatsen att nedgången skulle ha börjat redan på 1980-talet. Holmlund m.fl. (2014, s. 123) ifrågasätter dock hållbarheten i resultaten i TIMSS 1995 med hänvisning till att urvalet för årskurs 8 bara omfattade hälften så många elever som huvudurvalet i årskurs 7.

Detta gör det intressant att granska resultaten för det svenska huvudurvalet. Även dessa elever presterade över medelvärdet (519 poäng i matematik och 535 poäng i naturvetenskap). Men eftersom endast ett fåtal länder deltog med elever i årskurs 7 är det svårt att värdera detta resultat. Finland deltog inte i TIMSS 1995. Men när Finland deltog i TIMSS 1999 med elever i årskurs 7 hade de finländska eleverna i denna undersökning i stort sett samma resultat (520 poäng i matematik och 537 poäng i naturvetenskap) som de svenska eleverna hade i TIMSS 1995. Det finländska urvalet av elever kommer från i det närmaste samma

population som slog världen med häpnad genom att i PISA 2000 uppvisa mycket goda resultat, vilket indirekt visar att även de svenska årskurs 7-eleverna i TIMSS 1995 hade resultat på internationell toppnivå. Ifrågasättandet av de svenska elevernas mycket goda resultat i TIMSS 1995 framstår därför som grundlöst.

IFAU-rapporten drar slutsatsen att det är svårt att använda de internationella undersökningarna för att avgöra när resultatnedgången i svensk skola påbörjades. Istället fäster man tilltro till den resultatbild som UGU ger, enligt vilken försämringen i elevresultaten påbörjades redan efter kohorten av elever födda 1972, det vill säga långt innan 1990-talets reformer sjosattes. Det finns dock anledning att ifrågasätta denna slutsats.

IFAU har valt att ta fasta på resultaten för det verbala provet, och att bortse från resultaten för det logisk-induktiva provet. Allan Svensson, som konstruerade UGU-proven 1960, har dock tidigare studerat samma UGU-data som IFAU-rapporten analyserar (Svensson 2008). Han manar till försiktighet vid tolkning av resultaten på det verbala provet och visar att svårighetsgraden för de 40 uppgifter som ingår i ordprovet förändrats mellan den första mätningen 1961 och mätningen 2005. Enstaka ord har blivit lättare, exempelvis ordet »separera« som 36 procent av eleverna kunde 1961 mot 71 procent 2005. Men för 29 uppgifter har andelen korrekta svar minskat över tid, och dessa uppgifter gäller i allmänhet ord som vi numera upplever som ålderdomliga. Dessa ord har successivt kommit ur allmänt bruk, med påföljd att eleverna med åren i allt mindre utsträckning exponerats för dem i tal och text. Svensson drar därför slutsatsen att de försämrade resultaten på ordprovet åtminstone delvis skall hänföras till att provet blivit svårare.

För mönstringsprovets ordprov är resultaten i huvudsak konstanta för män födda 1955–1973. Mönstringsproven förnyades dock 1980, då män födda 1962 prövades, så uppgifterna i detta prov har inte förändrats på samma sätt som uppgifterna i UGU-provet. Detta ger ytterligare stöd för tanken att resultatförändringarna på UGU:s ordprov delvis har sin grund i att provet blivit svårare över tid. IFAU-rapportens huvudslutsats att resultatförsämringarna ägt rum före 1990-talets skolreformer framstår därför som tveksam.

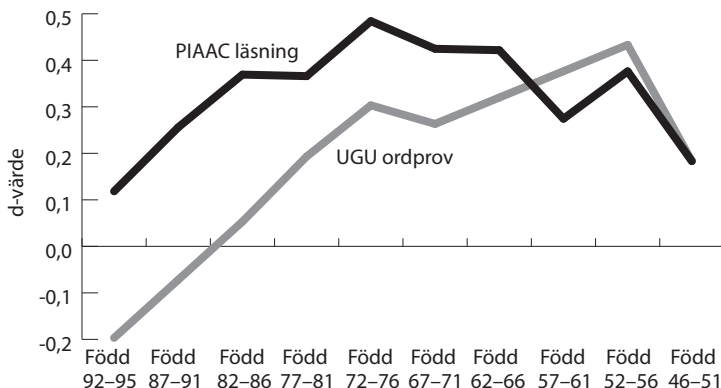
Som nämnts ovan uppvisar den logisk-induktiva förmågan inte någon nedgång, vare sig enligt UGU eller enligt mönstringsproven. De



olika resultatmönstren för verbal förmåga och logisk-induktiv förmåga problematiseras inte i IFAU-rapporten, men det finns både teoretiska och empiriska skäl för att sätta den logisk-induktiva förmågan i fokus. Denna förmåga utgör kärnan i den allmänna kognitiva förmågan, medan utvecklingen av den verbala förmågan påverkas både av den logisk-induktiva förmågan och av inläringstillfällena (Valentin Kvist och Gustafsson 2008). Den internationella forskningen kring populationsförändringar i kognitiva förmågor över tid har också visat på stora förändringar i den logisk-induktiva förmågan, medan förändringarna varit mer blygsamma när det gäller mått på verbal förmåga (Flynn 1984, 1987). Det finns också andra resultat än de från UGU som pekar på att den positiva trenden i förändring av den logisk-induktiva förmågan upphört i de skandinaviska länderna för kohorter födda efter cirka 1975 (Sundet, Barlaug och Torjussen 2004, Teasdale och Owen 2000), och att det också finns försämringar i resultaten på verbala prov (Sundet, Barlaug och Torjussen 2004).

Det finns anledning att mer ingående belysa dessa förändringar och vi kan då dra nytta av en nyligen publicerad internationell tvärsnittundersökning av vuxnas färdigheter. År 2012 genomförde OECD första omgången av Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC). Denna undersökning kan beskrivas som ett »vuxen-PISA« där representativa urval av befolkningen i åldrarna 16–65 år genomför prov i matematik, läsning och problemlösning i IT-miljö. År 2013 presenterades resultat för drygt 20 länder (OECD 2013a, SCB 2013), och datainsamling pågår för ytterligare länder.

I PIAAC finns det en stor variation i prestationer mellan olika ålderskohorter och det är rimligt att tänka sig att en del av prestationskillnaderna mellan olika åldersgrupper har sin grund i hur mycket de lärde sig i skolan. Gustafsson (2014) undersökte om de försämringar i kunskaper och färdigheter som uppmätts med PISA vid 15 års ålder också går att återfinna som skillnader mellan olika åldersgrupper bland unga vuxna. De kohorter som deltog i PISA 2000 som 15-åringar och som tolv år senare deltog i PIAAC 2012 som 27-åringar, förväntades ha bättre resultat än de som deltog i PISA 2003 och som deltog i PIAAC som 24-åringar och så vidare. Resultaten visade att resultatförsämringarna i PISA fullt ut gick att återfinna som prestationsskillnader mellan motsvarande ålderskohorter i PIAAC. Dessa resultat är också



**Figur 2.1** Resultat för PIAAC:s läsprov och UGU:s ordprov för olika födelsekohorter.

Not: PIAAC-resultaten avser differenser mellan de svenska resultaten och ett internationellt medelvärde beräknat för 19 länder. Utlandsfödda personer är exkluderade. Resultaten redovisas i form av standardavvikelseenheter (d-värden) för ålderskohorter mellan 16 och 65 år, grupperade i 5-årsintervall. UGU-resultaten avser medelvärden på ordprovet från mätningar i årskurs 6 (13 års ålder) för sju kohorter: födda 1948, 1953, 1967, 1972, 1977, 1982 och 1992. De redovisade resultaten avser skillnader mellan aktuell kohort och UGU 1948. Värdet för kohort 1948 har godtyckligt satts till samma värde som för gruppen födda 1946–1951 i PIAAC.

intressanta ur metodsynpunkt, eftersom de pekar på möjligheter att utsträcka undersökningarna av förändringar av den svenska skolans resultat ytterligare bakåt i tiden, genom att även analysera data för de äldre åldersgrupperna.

PIAAC-data erbjuder alltså den intressanta möjligheten att jämföra resultaten för olika ålderskohorter med resultaten på UGU-proven. I figur 2.1 presenteras resultat dels för PIAAC:s läsprov, dels för UGU:s ordprov.

De två kurvorna uppvisar ett mycket likartat mönster av skillnader för kohorterna födda 1967–1971 och senare, men där UGU-resultaten ligger på en lägre nivå än PIAAC-resultaten. Även för de två äldsta kohorterna är mönstret mycket likartat med ett bättre resultat för den näst äldsta kohorten än för den äldsta kohorten. Efter UGU 1953 gjordes dock ingen mätning förrän UGU 1967, så det är oklart om den nedåtgående trenden är linjär, eller om den som i PIAAC brutits till en uppgång och när detta i så fall har skett. Det är dock uppenbart att de två

undersökningarna fastställer starten för nedgången i verbala färdigheter till två olika tidpunkter. Enligt UGU skedde detta för födda någon gång mellan 1953 och 1967, och enligt PIAAC för gruppen födda 1977–1981. Det förefaller rimligt att skillnaderna mellan skattningarna baserade på de två studierna har sin grund i att resultaten på UGU:s ordprov har påverkats av att provets svårighetsgrad ökat.

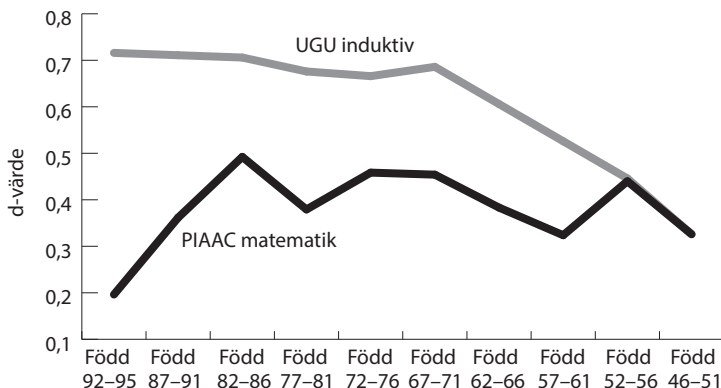
De högsta resultaten i PIAAC kan noteras för den åldersgrupp som lämnade grundskolan under perioden 1988–1992 (det vill säga födda 1972–1976). År 1991 genomförde IEA en undersökning av elevers läs-förståelse i 32 länder (IEA RL). Sverige medverkade med årskurs 3 och 8 och hade mycket goda resultat i båda årskurserna – tredje bästa landet av samtliga deltagande länder. De goda PIAAC-resultaten för gruppen födda 1972–1976 stöds sålunda av resultaten i IEA:s läsundersökning.

I figur 2.2 redovisas resultat som avser kvantitativ förmåga, mätt med PIAAC:s matematikprov och UGU:s logisk-induktiva prov.

För UGU-provet stiger resultaten mellan kohorterna födda 1948 och 1972, för att därefter plana ut. Resultaten på det logisk-induktiva provet ligger för samtliga åldersgrupper – utom de två äldsta – betydligt högre än resultaten på PIAAC:s matematikprov. Den logisk-induktiva förmågan uppvisar sålunda inte någon försämring över tid.

För PIAAC är kohortskillnaderna mellan den äldsta åldersgruppen och gruppen födda 1977–1981 oregelbundna och små. De högsta resultaten föreligger för gruppen födda 1982–1986 och för de yngre åldersgrupperna finns en trendmässig försämring av resultaten. Gruppen födda 1982–1986 lämnade grundskolan under perioden 1998–2002, vilket innebär att nedgången i matematikprestationer huvudsakligen skedde under 2000-talet. Dessa grupper har påverkats av 1990-talets skolreformer, inklusive de nya läroplanerna.

Vi ställer oss sammanfattningsvis tveksamma till IFAU-rapportens slutsats att de svenska grundskoleresultaten började falla före 1990-talet. Orsaken är att IFAU-forskarna inte har tagit hänsyn till att förändringar i resultaten på ordproven kan bero på ökad svårighetsgrad, att de bortsett från resultaten på det logisk-induktiva provet i UGU och att de utan någon grund avvisat resultaten från de internationella kunskapsundersökningar som genomfördes under 1990-talet. IFAU-rapporten hävdar också felaktigt att de resultat från PIAAC-analyserna som Gustafsson (2014) presenterat stödjer de egna slutsatserna, när PIAAC-resulta-



**Figur 2.2** Resultat för PIAAC:s matematikprov och UGU:s logisk-induktiva prov för olika födelsekohorter.

Not: PIAAC-resultaten avser differenser mellan de svenska resultaten och ett internationellt medelvärde beräknat för 19 länder. Utlandsfödda personer är exkluderade. Resultaten redovisas i form av standardavvikelseenheter (d-värden) för ålderskohorter mellan 16 och 65 år, grupperade i 5-årsintervall. UGU-resultaten avser medelvärden på det logisk-induktiva provet från mätningar i årskurs 6 (13 års ålder) för sju kohorter: födda 1948, 1953, 1967, 1972, 1977, 1982 och 1992. De redovisade resultaten avser skillnader mellan aktuell kohort och UGU 1948. Värdet för kohort 1948 har godtyckligt satts till samma värde som för gruppen födda 1946–1951 i PIAAC.

ten i själva verket pekar på att läsprestationerna började falla en bit in på 1990-talet, medan matematikprestationerna började sjunka under 2000-talets första år.

## Kan invandringen förklara de sjunkande elevresultaten?

Utlandsfödda elever och elever födda i Sverige med två utlandsfödda föräldrar presterar sämre än elever med svensk bakgrund. Eftersom invandringen till Sverige ökat ställer man sig frågan i vilken utsträckning detta kan förklara de sjunkande elevresultaten.

Ett enkelt sätt att undersöka denna fråga är att jämföra resultatförändringen för samtliga i urvalen till exempelvis PISA 2000 och PISA 2012 med resultatförändringen för dem som har svensk bakgrund. Sahlgren (2015) fann med en strikt, och icke allmänt omfattad, definition av

svensk bakgrund (att båda föräldrarna är födda i Sverige och att man talar svenska i hemmet) att 29 procent av resultatförändringen mellan 2000 och 2012 kunde hänföras till effekter av invandring. Sahlgren visar också att 11 procent av resultatförändringen förklaras av att andelen med svenskt ursprung har minskat som en följd av ökad invandring, medan 18 procent av försämringen beror på att resultaten bland elever med utländsk bakgrund föll snabbare än bland dem med svensk. Med den bredare definition av svensk bakgrund som SCB och OECD använder, och som innebär att barnet självt skall vara fött i Sverige och ha minst en svenskfödd förälder, blir skattningarna av invandringens betydelse att cirka 20 procent av resultatförändringen i PISA kan förklaras som en mekanisk effekt av invandring.

Det framstår som rimligt att elever som nyligen har anlänt till Sverige och som vid ankomsten till landet inte kan svenska har lägre provresultat än elever som är födda i Sverige. Men huvudresultatet av analyserna av invandringens effekter är ändå att resultatnedgången för de svenska eleverna kvarstår som dramatisk och unik i internationell jämförelse.

Mot denna slutsats kan dock invändas att de invandrade eleverna kan påverka de infödda elevernas resultat genom negativa kamrateffekter, som har sin grund i de invandrade elevernas lägre prestationsnivå. En annan invändning kan vara att en hög andel invandrade elever leder till kostnadsökningar som leder till försämringar för övriga elever. På det sättet kan en ökning av andelen invandrade elever betyda en ytterligare påverkan på resultaten utöver den additiva effekten. De studier som finns uppvisar en varierad resultatbild, där många studier inte visar på några icke-additiva effekter medan vissa gör det (se Ballatore, Fort och Ichino 2014 för en översikt och empirisk studie). Det bör dock påpekas att även om det finns negativa kamrateffekter på de infödda elevernas resultat av invandrade elever kan denna effekt förväntas vara relativt liten i Sverige genom att den omfattande skolegregationen med avseende på utländsk bakgrund gör att de invandrade eleverna är koncentrerade till ett begränsat antal skolor.

## Finns problemen i skolan?

Att skolresultaten försämrats beror inte nödvändigtvis på förändringar i skolan utan förklaringar kan även finnas i den allmänna samhällsutvecklingen. Resultatmönstret i de olika internationella undersökningarna tyder emellertid på att förklaringen till den svenska utvecklingen främst står att finna i skolans undervisning.

Eftersom matematikkunskaper nästan uteslutande förvärvas i skolan, medan kunskaper i många andra ämnen även inhämtas på annat håll, anses ofta utvecklingen i matematik vara den bästa indikatorn på själva skolans utveckling.<sup>4</sup> Även för matematiskt kunniga föräldrar är det till exempel betydligt svårare att lägga upp en strukturerad hemundervisning i matematik än att uppmuntra barnen att läsa.

Vid jämförelser av resultatutvecklingen i olika ämnen är det tydligt att resultatförsämringen i matematik om något varit störst bland de mest högpresterande eleverna medan det är de svagaste elevernas läsförståelse som försämrats mest. Detta är också den utveckling man skulle förvänta sig om det är undervisningen i skolan som brister: medan nästan inga familjer klarar av att kompensera för brister i matteundervisningen, så har högpresterande barn föräldrar som i genomsnitt lyckas förhållandevis bra med läsundervisningen i hemmet.

Även en djupare analys av de internationella undersökningarna pekar i samma riktning. I matematik klarar svenska elever enklare räkneuppgifter förhållandevis bra medan resultaten inom områden som kräver mer kvalificerad undervisning är särskilt svaga (Helenius 2014). Liknande mönster står att finna i naturkunskap (Jakobsson m.fl. 2013) och i PISA:s problemlösningsprov (Skolverket 2014c).

Som vi pekat på ovan har de svenska eleverna i grundskolans tidiga år fortfarande god läsförmåga i internationell jämförelse, medan läsförmågan mot slutet av grundskolan har fallit under det internationella medelvärdet. Även i naturvetenskap har de svenska eleverna i årskurs 4 goda resultat, vilket inte är fallet i slutet av grundskolan. De goda elevresultaten i de tidiga grundskoleåren, som eventuellt kan ha grundlagts i förskolan, tycks sålunda inte förvaltas väl av det svenska skolsystemet.

4 En indikation på detta är att spridningen i så kallade lärareffekter som mäter spridningen i lärares bidrag till elevernas kunskapsinhämtning är större i matematik än i andra ämnen (se till exempel Jackson, Rockoff och Staiger 2014 för en diskussion).

Jämförelser av kunskaperna i främmande språk tyder även de på att problemen främst står att finna i skolans undervisning. Svenska elever presterar utmärkt i engelska medan kunskaperna i andra främmande språk är svaga (Skolverket 2012b). Det är troligt att en hel del av dessa kunskaper i engelska förvärvas utanför skolan, exempelvis genom datorspel och internetanvändning. Få unga övar däremot ett tredje språk på fritiden. Inom ämnet engelska är eleverna särskilt bra på läsning och hörförståelse men relativt svaga på att skriva, sannolikt det område där skolundervisningen spelar störst roll.

Ett annat, mer positivt exempel på skolans betydelse är den snabba utvecklingen av de finländska elevernas läsförmåga under 1980-talet som Gustafsson (2014) funnit i analyser av PIAAC-data. Fram till ungefär 1985 presterade svenska och finländska elever i slutet av grundskolan på samma nivå, men därefter förbättrades de finländska resultaten på ett närmast dramatiskt sätt. Förklaringen till denna resultatförbättring står förmodligen att finna i den ambitiösa modell för tidig specialundervisning i framför allt läsning som introducerades i anslutning till införandet av grundskolan som var fullt utbyggd vid mitten av 1980-talet (Gustafsson 2014).

## En hållbar modell för resultatutvärdering

Den kunskap som vi har om den svenska skolans resultatutveckling grundas i allt väsentligt på de internationella undersökningarna. Dessa är dock förknippade med en lång rad problem. Ett sådant är att proven i varierande utsträckning kan vara anpassade efter de deltagande ländernas läroplaner. Skolverkets undersökningar pekar på en god överensstämmelse mellan de svenska läroplanerna i matematik och TIMSS, medan överensstämmelsen för de naturvetenskapliga ämnena är större för PISA. En huvudsats är att TIMSS och PISA kompletterar varandra och att de tillsammans väl täcker de nationella målen. Detta innebär också att det är nödvändigt att ta hänsyn till den samlade resultatbilden från TIMSS och PISA, vilket dock sällan sker i diskussionen om den svenska skolans resultat.

Ett annat problem med de internationella studierna är att provens utformning har stort genomslag på resultaten. PISA-uppgifterna omfattar betydligt längre texter än uppgifterna i de andra studierna, och de

ställer i större utsträckning krav på eleverna att själva formulera längre skriftliga svar på provuppgifterna. Det medför att grupper av elever med god läs- och skrivförmåga på provets språk systematiskt gynnas. Att Finland resultatmässigt är ett av de mest framstående länderna i alla tre PISA-proven har delvis sin grund i den finländska överlägsenheten i läsning och skrivning, vilket ger god poängmässig utdelning även i proven i matematik och naturvetenskap (se Gustafsson 2014). I detta sammanhang är det också viktigt att påpeka att de papper och penna-prov som huvudsakligen används i de internationella studierna har begränsningar när det gäller vilka kunskaper och färdigheter de förmår att fånga.

Ett annat påtagligt problem med de internationella studierna är att de endast omfattar vissa delar av vissa ämnen i vissa skolår. Detta problem är allra mest framträdande i gymnasieskolan, där det efter 1995 endast genomförts en internationell undersökning, nämligen TIMSS Advanced 2008, men är givetvis också besvärande för grundskolan. Mot bakgrund av dessa svagheter i de internationella studierna framstår det som anmärkningsvärt att Sverige är så beroende av dem som kunskapskälla om skolans utveckling.

Officiellt bygger det svenska nationella systemet för resultatuppföljning på de mål- och kunskapsrelaterade betyg som introducerades med läroplanerna 1994. Tanken att låta betygen ligga till grund för resultatuppföljningen är på många sätt tilltalande. Systemet omfattar alla grundskolans ämnen, liksom samtliga elever, skolor och huvudmän i landet. Dessutom är det gratis, förutom den förhållandevis blygsamma kostnad som inrapporteringen och sammanställningen av betygsresultaten medför.

Detta system har dock ett problem, nämligen att det inte fungerar (se kapitel 5 för en mer utförlig diskussion). I första hand beror detta på att de kunskapskrav som anges för de olika betygsstegen inte är, och inte heller kan vara, så precist formulerade att de leder till entydiga tolkningar. Det fria tolkningsutrymmet medför att betyg satta av olika lärare vid olika skolor inte är likvärdiga. Eftersom betygen är av stor betydelse för enskilda elever, skolor och huvudmän, för de senare även ekonomiskt, leder detta också till betygsinflation, som i sin tur gör det omöjligt att använda betygen för att studera resultatutvecklingen över tid. Det finns skäl att misstänka att avsaknaden av fungerande uppföljningssystem



gjorde att det dröjde till en god bit in på 2000-talet innan nedgången i de svenska resultaten uppmärksammades.

För att öka likvärdigheten och motverka betygsinflationen erbjuds lärarna stöd av nationella prov i sin betygssättning. De nationella prov som utvecklades i anslutning till det målrelaterade betygssystemet innehöll stora och komplexa uppgifter med krav på omfattande skriftlig och muntlig elevproduktion. Prov med en sådan utformning är dock sällan ändamålsenliga för att stödja likvärdighet i betygssättningen, även om de kan fylla andra funktioner. Samtidigt innebär det nationella provsystemet en belastning för skolan, med en avsevärd tidsåtgång och arbetsbörda för både lärare och elever och en risk för snedvridning av uppmärksamheten mot proven snarare än mot den långsiktiga kunskapsinhämtningen. Det är angeläget att denna belastning reduceras, vilket skulle kunna ske genom att de nationella provens uppgift att ge stöd för lärarnas betygssättning får större betydelse. Detta förutsätter mindre fokus på komplexa och svårbedömda uppgifter med omfattande skriftlig och muntlig elevproduktion och större fokus på provdelar som kan utgöra adekvat stöd för en likvärdig betygssättning. Samtidigt är det givetvis angeläget att proven inte utarmas genom att exempelvis uppsatsprov som mäter centrala kompetenser utesluts.

För att följa utvecklingen på nationell nivå skulle de internationella undersökningarna kunna kompletteras med nationellt utvecklade stickprovsundersökningar (se Gustafsson, Cliffordson och Erickson 2014). Stickprovsundersökningar minskar radikalt belastningen på lärare och elever, och de kan ha fördelar ur kvalitetssynpunkt. Sådana undersökningar ger mer utrymme för flexibilitet i utformningen av bedömningarna, och både kvantitativa och kvalitativa metoder kan användas.

Med hjälp av nyutvecklade pedagogiska mättekniker kan man bygga upp större uppgiftsbanks och ur dem skapa jämförbara prov genom att hämta ut olika uppgifter. I synnerhet när syftet är att undersöka förändring över tid är detta mycket effektivt. Det ligger dock en hel del utmaningar i att använda sådana här tekniker, och inte minst gäller detta praktiska frågor som att se till att eleverna får rätt kombination av uppgifter. Datoradministrerade prov kan dock lösa sådana problem. Datorer öppnar också upp för flexiblare sätt att presentera provuppgifter, och för eleverna att besvara dem. Givetvis kan dock inte datorer fånga alla kunskaper och färdigheter, till exempel muntlig interaktion, vilket gör det

nödvärdigt att använda flera olika provformer och bedömningsmodeller.

Gustafsson, Cliffordson och Erickson (2014) pekar också på att det kan finnas möjligheter att koppla samman det stickprovsbaserade systemet med det nationella provsystemet. Till exempel skulle provuppgifter som utvecklats och undersökts inom det stickprovsbaserade nationella bedömningssystemet kunna ingå som en del i de nationella proven. Härigenom skulle effektivitets- och kvalitetsvinster kunna göras, och en högre grad av integration mellan olika delar av det nationella kunskapsbedömningssystemet skulle kunna uppnås. Ett sådant system skulle ge stöd för summativ bedömning på individnivå, och genom nationella och internationella stickprovundersökningar ge underlag för den nationella kunskapsbedömningen.

Vi föreslår därför att ett stickprovsbaserat nationellt kunskapsbedömningssystem införs och att de nationella provens syfte renodlas till att ge stöd för en likvärdig betygssättning.

# 3

## Kommunaliseringsreformerna och deras konsekvenser

Det är rimligt att söka efter förklaringar till den svenska skolans resultatförsämringar i den mångfald av reformer som genomförts av den svenska skolan från slutet av 1980-talet, och som med ett samlingsnamn kan betecknas som kommunaliseringsreformerna eller 1990-talsreformerna. Nyligen har två utomordentligt omfattande arbeten presenterats, som båda haft som uppdrag att utreda effekterna av reformerna. Statsvetaren Leif Lewin behandlar i utredningsbetänkandet *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan* (SOU 2014:5) frågan om effekter av skolans kommunalisering. Enligt direktiven skall utredningen utvärdera eventuella kausala effekter av den svenska skolans kommunalisering och analysera effekterna på elevernas studieresultat, läraryrkets status, lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter samt likvärdigheten i skolväsendet.

Det andra arbetet är den redan tidigare nämnda utredning som IFAU genomfört på uppdrag av regeringen (Holmlund m.fl. 2014). Enligt direktiven är uppdraget att utvärdera kommunaliseringen, det fria skolvalet och friskolors etablering med avseende på elevers resultat och tillgång till likvärdig utbildning. I detta kapitel går vi kort igenom dessa två arbeten.

## Vilka reformer genomfördes?

Genom beslut i riksdagen kring tre propositioner<sup>5</sup> lades grunden till det som brukar kallas kommunaliseringen av skolan. Denna innebar en decentralisering från staten till kommunerna av det samlade ansvaret för skolverksamheten. Regering och riksdag behöll rätten att formulera de nationella målen för skolan, men kommunerna fick det fulla arbetsgivaransvaret för lärare och skolledare, tillsammans med uppdraget att anordna undervisningen så att de nationella målen förverkligades. Det fanns dock också en delegation direkt till rektor och den enskilda skolan, som fick uppdraget att ge skolarbetet innehåll och precisera de nationella målen för undervisningen, liksom att utveckla och förbättra undervisningen. Enligt denna decentraliserade modell utövar staten fortfarande en dubbel styrning av skolan, där den ena riktas mot kommunen och den andra direkt mot rektorer och lärare.

Underlaget till den process som utmynnade i skolans kommunalisering presenterades av en expertgrupp inom Utbildningsdepartementet (Du Rietz, Lundgren och Wennäs 1987). Med kommunaliseringen ville man bland annat komma till rätta med vad som uppfattades som effektivitets- och kvalitetsbrister inom skolan. Man ville också ge möjlighet till ett ökat inflytande både för skolans personal och för elever och föräldrar. Kommunaliseringen, tillsammans med ett utökat handlingsutrymme för lärare och skolledare, skulle göra det möjligt att anpassa skolan efter de lokala behoven och förbättra föräldrarnas och elevernas inflytande över skolans verksamhet. Vidare beslutades om mål- och resultatstyrning som modell för den kommunaliserade skolan, med en förväntan om att den skulle leda till en mer ändamålsenlig och rationell verksamhet och till en effektivare resursanvändning.

Förutsättningarna för implementeringen av kommunaliseringen ändrades dock. Enligt kommunaliseringsbesluten skulle staten fortfarande garantera den nationella likvärdigheten i skolan, bland annat genom riktade statsbidrag till kommunerna för skolverksamhet och regler om meritvärdering vid anställning av lärare. Dessa statliga styrinstrument avskaffades dock kort efter det att kommunaliseringsbesluten fattats. Från 1993 avvecklades öronmärkningen av statsbidragen till skolan och andra kommunala verksamheter till förmån för generella statsbidrag,

---

5 Prop. 1988/89:4, Göransson; prop. 1989/90:41, Persson; och prop. 1990/91:18, Persson.

vilket gav kommunerna ökade möjligheter att omfördela resurser mellan olika verksamheter. Meritvärderingsreglerna vid tillsättandet av lärartjänster som införts 1990 togs också bort 1993, vilket gav ökad frihet för huvudmännen att välja vilka personer man ville anställa som lärare. Även andra skolpolitiska reformer genomfördes. Valfrihetsreformer gav möjlighet för föräldrar och elever att fritt välja skola, och i anslutning till dessa infördes i det närmaste fri etableringsrätt på skolområdet för privata aktörer med skattefinansiering av verksamheten genom den valbaserade skolpengen. För friskolorna gällde delvis andra regler än för de kommunala skolorna, och bland annat omfattades de inte av skollagens behörighetsregler för anställning av lärare. Dessa reformer förändrade på djupgående sätt förutsättningarna för kommunaliseringen av skolan.

Lewin använder i sitt betänkande termen »kommunalisering«, dels i en snävare betydelse som omfattar ansvars- och organisationsförändringarna enligt de tre propositionerna, dels i en vidare bemärkelse som omfattar i stort sett samtliga de skolreformer som ägt rum från 1989. Även om den senare innebörden ger en övergripande term för de förändringar som skett av den svenska skolan framstår det ur analytisk synpunkt som mindre lämpligt att föra samman de olikartade reformerna på detta sätt.

Förslagen om införande av skolpeng och fritt skolval lades fram av skolminister Beatrice Ask i prop. 1991/92:95 och 1992/93:230. Enligt Berg m.fl. (2013) representerar dessa två propositioner en fundamental skolpolitisk brytpunkt. Medan kommunaliseringsbesluten kan betraktas som en fortsättning på en decentraliseringslinje som inleddes redan på 1970-talet, ändrades styrningslogiken för skolan till en marknadslinje, med fokus på marknadsmekanismer som de huvudsakliga drivkrafterna i skolans utveckling. Den ekonomiska decentralisering till kommunerna som genomfördes 1993, och som innebar att de till skolan öronmärkta statsbidragen ersattes med generella statsbidrag till kommunerna, innebar också en kraftfull avreglering av skolans ekonomiska styrning. De avreglerings- och valfrihetsreformer som genomfördes efter 1991 kan sålunda betraktas som en »marknadisering« av skolan snarare än en kommunalisering, och de innebar en tillämpning av idéerna om »new public management« på skolområdet som drevs längre än i något annat land. Genom att privata aktörer bjöds in att vara huvudmän för skolor innebar marknadiseringen också en partiell avkommunalisering av skolan.

Lewin beskriver även en lång serie reformer som genomförts under 2000-talet och i synnerhet efter 2006, då Björklund tillträdde som utbildningsminister. Reformerna har i stor utsträckning motiverats av de försämringar av kunskapsutvecklingen i grundskolan som började uppmärksammas runt 2003. Huvudtemat i dessa reformer har varit en re-centralisering av delar av styrningen av skolans verksamhet och en ökad omfattning av kontrollen. Den statliga styrningen förtydligades med den nya skollagen 2010, och genom de nya läroplanerna 2011 har den centrala styrningen av innehåll och former för skolans verksamhet ökat. En kraftigt utbyggd skolinspektion har införts, huvudsakligen för att kontrollera skolornas regelefterlevnad, men också för att kontrollera kvaliteten i skolornas verksamhet. Kontrollsystemen på elevnivå har förstärkts kraftigt, genom införande av årligt uppdaterade individuella utvecklingsplaner, betyg i årskurs 6, nationella prov i fler årskurser och ämnen samt genom en mer fingraderad betygsskala med nya formuleringar av de kunskapskrav som skall vara uppfyllda för de olika betygstegen. Reformerna har också genomförts som både innebär ökad kontroll av lärarnas kompetens och försök att höja lärarkompetensen. Detta har skett genom införande av lärarlegitimation och skärpta behörighetsregler för lärare, genom en ny lärarutbildning och fortbildningsåtgärder i form av Lärarlyft och Rektorslyft och genom införande av karriärtjänster för lärare.

Sammanfattningsvis är det möjligt att urskilja tre faser i reformeringen av den svenska skolan:

- kommunaliseringen
- avregleringen och marknadiseringen
- förstärkningen av kontrollen.

De två första reformkategorierna kan ha haft effekter på verksamheten och resultaten i den svenska skolan, medan den senare kategorin av förändringar införts så sent att den inte kan ha haft någon inverkan på de hittills observerbara resultaten (SOU 2013:30). Även om den förstärkta kontrollen infördes för att motverka den fallande resultattrenden är det fortfarande en öppen fråga om så skett, eller om den snarare åstadkommer ytterligare försämringar. Risken för det senare är inte försumbar. Lewin noterar att det finns en risk för att statens åtgärder under senare år begränsar lärarnas autonomi i frågor som gäller undervisning, prov

och bedömning, att de utökade statliga kraven innebär merarbete för lärarna och att lärarnas självständighet minskar.

Lewin redovisar också beskrivningar av utvecklingen av skolans styrning i Danmark, Finland och Norge. De visar att det även i dessa länder funnits en stark trend mot decentralisering av skolverksamheten.

Fram till 1985 var den finska skolan statligt reglerad och kontrollerad men därefter har det lokala inflytandet ökat genom en serie decentraliseringsbeslut. Skolan i Finland är kommunal, med ett delat ansvar mellan stat och kommun, och inom detta system har skolorna och lärarna stor frihet att utforma undervisningen.

Den danska skolan har en lång tradition av lokalt inflytande över skolans innehåll och verksamhet, och staten har utövat en svag styrning av skolan. Även om omfattningen av den statliga styrningen ökat under senare år är den lokala friheten för kommuner och rektorer fortfarande stor.

Den norska skolan var under 1900-talets första hälft centralstyrd men från 1970-talet har en decentralisering skett. Huvudmannskapet för skolan är delat även i Norge. Innehåll och organisation bestäms på statlig nivå men kommunerna har stort tolkningsutrymme. Sammanfattningsvis är skolan kommunal i samtliga nordiska länder, och under 1980- och 1990-talen ökade det lokala inflytandet över skolan markant i de nordiska länderna.

## Vilka blev konsekvenserna?

I den förklaringsmodell som Lewin lägger fram är kommunaliseringen en huvudorsak till de sjunkande studieresultaten, och problemen står framför allt att finna i den decentraliserade mål- och resultatstyrningsmodellen och i implementeringen av denna. Nya läroplaner för grund- och gymnasieskolan infördes 1994 liksom ett helt nytt, kriteriebaserat, betygssystem som skulle göra det möjligt både för lärarna och för staten att följa upp och utvärdera resultaten. Läroplanerna var i linje med mål- och resultatstyrningens principer men de var abstrakta och svåra för lärarna att omsätta i undervisningen. Kommunernas styrning av skolan var bristfällig, med svag koppling mellan mål och resurser, otydliga prioriteringar och med dålig uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Som en annan viktig faktor bakom misslyckandet nämner Lewin

statens valhänthet i att stödja implementeringen. Framför allt gäller kritiken Skolverket, som inte stöttade kommunerna och skolorna på ett ändamålsenligt sätt. Införandet av de nya läroplanerna och det nya betygssystemet var dåligt förberett och tidsmässigt forcerat, och ansvaret för införandet lämnades över till kommunerna, rektorerna och lärarna med ett mycket begränsat stöd från Skolverket.

Till problemen att implementera det nya systemet bidrog det faktum att stora grupper av lärare var negativa till förändringarna. Framst ämneslärarna hade motsatt sig att gå över från statlig till kommunal anställning, och beslutet fattades mot deras vilja, medan klasslärarna ställde sig mer positiva efter en förbättring av lönevillkoren. Enligt Lewin försämrade det tvång som utövades mot stora lärargrupper förutsättningarna för en lyckad implementering av kommunaliseringens reformen.

Enligt denna förklaringsmodell är det sålunda kommunaliseringen i den snäva bemärkelsen som är huvudorsaken till de sjunkande resultaten. Men Lewin tar också upp andra konsekvenser av reformerna där det knappast är kommunaliseringen i snäv bemärkelse som är orsaken, utan snarare avregleringarna. Ett exempel på detta är kostnadsutvecklingen för skolan. Lewin pekar på att avregleringarna gjorde det möjligt för kommunerna att minska kostnaden för skolans verksamhet, vilket skedde bland annat genom minskning av lärartätheten, tillsättning av obehöriga lärare, försämrad löneutveckling och ökad arbetsbörda för lärarna, liksom neddragen fortbildning och organisationsförändringar i skolan. Mellan åren 1991 och 1999 minskade kostnaderna per elev med omkring 13 procent, enligt Lewin. Under 2000-talet ökade sedan kostnaderna, men inte förrän 2009 nådde de samma nivå som i början av 1990-talet.

Kommunaliseringsbeslutet innebar att staten delegerade ansvar för utformning och utveckling av skolarbetet direkt till rektor och den enskilda skolan. Det betydde att rektor enligt det snäva kommunaliseringensbeslutet skulle ha ansvaret för den pedagogiska verksamheten och utvecklingen av denna. En markering av detta var att det 1991 infördes en begränsning av hur stora enheter som en rektor kunde ansvara för, så att rektor skulle kunna hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan.

Lewin pekar på att rektor traditionellt har betraktats som en del av lärarkollektivet, med sin legitimitet grundad i att vara en välmeriterad lärare. Med kommunaliseringen kom rektor istället alltmer att ses som en chef och tjänsteman i den offentliga förvaltningen. Enligt flera stu-



dier som Lewin hänvisar till upplever dock många rektorer problem i relationen till kommunledningen, med oklara förväntningar, otydliga delegationer och brist på utrymme för självständigt beslutsfattande (se till exempel Nihlfors och Johansson 2013). Rektorererna upplever också att de har en hög arbetsbörda. Framför allt hinner de inte med det pedagogiska ledarskapet, vilket delvis har sin grund i att de administrativa uppgifterna är tidskrävande.

Data från PISA 2012 (OECD 2013c) visar att Sverige är det OECD-land där rektorererna i näst störst utsträckning har ansvar för budgetfrågor samt anställning och lönesättning av lärare<sup>6</sup>. I andra hänseenden, som antagning av elever, val av läroböcker, kursinnehåll och kursutbud, ligger ansvaret för de svenska rektorererna på nivå med det internationella medelvärdet för OECD-länderna. Det som gör Sverige unikt i den internationella jämförelsen är sålunda att ansvaret för ekonomi och lönesättning i så stor utsträckning vilar på rektorererna (se också redovisningen av resultat från TALIS i kapitel 8). Rektorerernas begränsade möjligheter att ta det pedagogiska ledarskapet har möjligen sin grund i att avregleringen och marknadseringen gjort att uppgifter relaterade till skolans ekonomi och personal kommit i förgrunden, medan rektorerernas arbetsuppgifter förskjutits bort från de pedagogiska frågorna. Inte heller här skulle sålunda kommunaliseringen i snäv bemärkelse vara orsaken till de problem som föreligger, utan snarare marknadseringen.

Lewin menar också att kommunaliseringen har försämrat lärarnas arbetssituation. Den externa kontrollen över lärarna har ökat genom förändringar i arbetstidsregleringen, och genom att kommunernas och rektorerernas kapacitet att arbetsleda lärarna har förstärkts. Avvecklingen av meritvärderingssystemet, uppluckringen av behörighetsreglerna och avregleringen av lönesättningen bidrog till att andelen obehöriga lärare ökade och till en försämrad löneutveckling. Fortbildningens omfattning minskade och fick en förändrad inriktning, vilket har lett till att lärarnas kontroll över yrkets kunskapsbas har försämrats. Vidare har lärarnas arbetsbörda ökat markant, bland annat därför att de tvingas lägga alltmer tid på administration och dokumentation. Den dåliga löneutvecklingen och den ökade andelen obehöriga lärare signalerar att läraryrket värderas lågt, vilket bidragit till att läraryrket har låg status och att få studenter söker sig till lärarutbildningen.

---

6 Egna beräkningar baserade på Fråga 33 i Skolledarenkäten i PISA 2012.

Enligt Lewin kan de kommunala huvudmännen hållas ansvariga för lärarnas svaga löneutveckling och för den ökade andelen obehöriga lärare som arbetar i skolan. Ökningen av andelen obehöriga lärare kan dock hänföras till att regelverket kring anställning av lärare avreglerades, och då i synnerhet för de fristående skolorna. Lärarnas svaga löneutveckling kan delvis föras tillbaka på att skolorna verkar på en marknad där det åtminstone i det korta och lokala perspektivet är ekonomiskt gynnsamt att betala lärarna låga löner, genom att ge låg initial lön, hålla tillbaka löneökningar och anställa obehöriga lärare. Den bakomliggande förklaringen ligger sålunda i avregleringen och marknadsiseringen, men kommunaliseringen gjorde det möjligt också för kommunerna att hålla tillbaka lärarlönerna.

## Diskussion

Lewin har haft som uppdrag att utvärdera eventuella kausala effekter av den svenska skolans kommunalisering. Som framgår av redovisningen ovan identifierar Lewin också en lång rad mekanismer genom vilka han knyter olika aspekter av kommunaliseringen till utvecklingen av studieresultatet, läraryrkets status, lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter och likvärdigheten i skolväsendet. Även om vi framfört synpunkter på vissa delar av Lewins terminologi och argumentation framstår slutsatserna om de kausala mekanismer som decentraliseringen och avregleringarna utlöste som i huvudsak övertygande.

Även IFAU har fått uppdraget att fastställa de kausala effekterna av decentraliseringen, det fria skolvalet och friskolors etablering på elevernas resultat och tillgång till likvärdig utbildning. De utbildningsekonomiska forskarna vid IFAU har dock valt en helt annan ansats än den resonerande metod som Lewin använt. Som verktyg använder de istället omfattande databaser, kraftfulla metoder för kvantitativa analyser och ekonomisk teoribildning kring effekter av bland annat resurser, konkurrens och olika organisationsformer som sina verktyg. Här finns exempel på avsevärd påhittighet i skapandet av olika mått på egenskaper i skolan som skulle kunna påverka utbildningens resultat och kvalitet, till exempel det finurligt konstruerade måttet på »kvalitetsjusterad lärartäthet« (avsnitt 9.2) som tar hänsyn inte bara till antalet lärare per elev utan också lärarnas utbildning och erfarenhet. Samtidigt är det påfallande hur svårt

man har att i rapporten nå fram till några tydliga samband som skulle kunna kasta ljus över skolans problem.

I mycket kort sammanfattning är IFAU-rapportens huvudresultat en i det närmaste total avsaknad av samband mellan reformer och elevers skolresultat. Andelen friskoleelever visade sig ha svagt samband med betygen i årskurs 9, och detta resultat tar vi upp till diskussion i kapitel 4. Man finner även att andelen friskoleelever är relaterad till ökade resultatskillnader mellan skolor, och detta resultat återkommer vi till i kapitlen 4, 5 och 6.

Huvudintrycket av IFAU-rapporten är att den svenska skolans resultatnedgång inte har med 1990-talets skolreformer att göra. Som vi redan beskrivit i kapitel 2 menar IFAU-forskarna att kunskapsfallet började innan 1990-talets skolreformer genomfördes. Däremot menar man att reformerna kan ha påverkat en redan pågående trend. Något försök att bestämma vad som skulle ha initierat en sådan trend, vilken implicit sedan antas fortsätta av egen kraft, görs dock inte. Som vi redan pekat på finns det anledning att vara tveksam till IFAU:s datering av resultatnedgången, men även om vi accepterar den så vet vi inte hur utvecklingen hade artat sig utan 1990-talets reformer. Enligt de internationella studierna har resultatnedgången varit särskilt kraftig under 2000-talet, vilket är mycket långt efter nedgångens föregivna början under 1980-talet. Vad skulle orsaken kunna vara till det?

I IFAU-rapportens beskrivande delar konstaterar man också att det skett stora förändringar av lärartäthet, och framför allt av lärarkvalitet, men dessa resursfaktorer har enligt de genomförda analyserna ingen betydelse för elevernas resultat, och man menar att det är tveksamt om de orsakats av skolreformerna. I den sammanfattande diskussionen drar IFAU slutsatsen att analysen av kommunpolitik och kommunala skolresurser visar att det inte finns stöd för att förändringar i skolpolitik och resurstilldelning på kommunnivå till följd av skolans kommunalisering skulle ha orsakat resultatnedgången i skolan.

Dessa slutsatser framstår dock av flera skäl som problematiska. För det första är det uppenbart, vilket också understryks i rapporten, att det på grundval av den använda analysansatsen inte är möjligt att fastställa kausala relationer, utan endast samband mellan variabler. De samband man lyckas fastställa är också sådana att i den mån man kan tolka relationernas riktning går dessa snarare från förutsättningar till politik och

resurser, än från politik och resurser till resultat, vilket exemplifieras av att kommuner med stor andel invandrarelever och omfattande segregation i sin valda skolpolitik fokuserar på likvärdighet och kompensation. Denna typ av omvända relationer leder i allmänhet till underskattningar av sambandet mellan resurser och resultat. När extra skolresurser används för att kompensera för svaga skolförutsättningar hos eleverna blir resultaten något bättre än de annars skulle ha blivit, men inte särskilt bra jämfört med många andra skolor. Alltså förefaller resursökningar inte leda till kvalitet, vilket blir ett felslut. På samma sätt kan små ekonomiska resurser till skolor med resursstarka elever missledande tolkas som att goda skolresultat kan åstadkommas till en låg kostnad.

För det andra strider IFAU-rapportens slutsatser om avsaknaden av effekter av lärartäthet och lärarkvalitet på elevresultaten mot de resultat som erhållits i en omfattande internationell forskning.<sup>7</sup> Eftersom det knappast är rimligt att anta att Sverige skiljer sig från övriga länder i detta hänseende ligger förklaringen till avsaknaden av resultat sannolikt i brister i de data och/eller analysmetoder som IFAU har använt. Bristen på goda data kring elevresultat och svårigheterna att dra kausala slutsatser från tillgängliga data understryks i rapporten, men dessa problem aktualiseras inte i diskussionen kring avsaknaden av effekter.

De två utredningarna av effekterna av 1990-talets skolreformer kommer sålunda fram till olika slutsatser. Medan Lewin drar slutsatsen att kommunaliseringsreformerna haft en lång rad konsekvenser för verksamheten i skolan och negativa effekter på såväl lärare, skollära som elever, kommer Holmlund m.fl. (2014) fram till att vare sig resultatförsämringarna eller andra förändringar, utom de som avser förändringar i resultatspridning mellan skolor, kan knytas till reformerna. Vi lutar för vår del åt att det är Lewins slutsats som är den mest rimliga, men vi är också medvetna om att det finns en lång rad frågor och förhållanden som måste utforskas djupare. I de följande kapitlen närmar vi oss sådana frågor inom olika delar av skolans verksamhet.

---

7 I en ny och metodologiskt stark studie finner exempelvis Jackson, Johnson och Persico (2014) relativt stora positiva effekter av resurstilldelning och elevernas framtida utbildningsutfall.

# 4

## Privatisering och konkurrensutsättning

Sverige har ett system med offentlig finansiering av fristående privat drivna skolor och skolval som vid en internationell jämförelse måste betraktas som mycket liberalt. Det är därför inte underligt att de politiskt kanske mest brännande frågorna i den svenska skoldebatten gäller privatisering och konkurrensutsättning. Även om dessa frågor ofta ses som en och samma så är de distinkta. Frågan om privatisering gäller främst vilka aktörer som ska tillhandahålla utbildning medan frågan om konkurrens främst gäller villkoren för skolval och hur skolornas finansiering är kopplad till dessa val. Det går därför att ha skolval och konkurrens även i ett system utan privata aktörer och det går att exempelvis via upphandling låta privata aktörer driva skolor utan att detta har några större konsekvenser för konkurrensen mellan skolor. Frågorna har dock beröringspunkter, bland annat eftersom synen på hur konkurrensen mellan skolor fungerar påverkar synen på hur regleringen av utförarna kan och bör utformas.

Frågan om valfrihet kopplas ofta samman med frågorna om skolval och privatisering, men även detta bör nyanseras: valfrihet kan gälla möjligheten att välja mellan olika utförare av en via regelverket hårt standardiserad utbildning, lika väl som möjligheten att välja mellan skolor som har stor frihet att utforma undervisningen och dess innehåll efter

eget huvud. Vilken frihet skolorna kan ges att själva utforma verksamheten beror i sin tur på förtroendet för de verksamma aktörerna och hur konkurrensen mellan dem kan förväntas fungera. Det finns alltså inte *en* definition av begreppet valfrihet eller *en* modell för skolval som det enkelt går att vara för eller emot. Detta avspeglar sig redan i att skolvalets praktiska utformning skiljer sig från kommun till kommun.<sup>8</sup> Det finns också stora skillnader i hur skolval utformas i olika länder.

För att sätta diskussionen om privatiseringens och konkurrensens påverkan på den svenska skolan i ett sammanhang inleds detta avsnitt med en allmän diskussion om hur marknadskrafterna kan fungera i skolan. Centrala aspekter är då att även om konkurrens och privatiseringar kan tänkas ha vissa positiva effekter så är offentligt finansierad utbildning inte en enkel tjänst att avreglera på det sätt som skett i Sverige: informationsproblemen är stora, utbildning omfattar myndighetsutövning, plikt och tvång. Utbildning är också, vid sidan av att den är en rättighet och en nytthet för individen, en gemensam nytthet där privata och samhällliga intressen ibland sammanfaller, men där de också på olika nivåer kan krocka med varandra. Det är därför inte uppenbart att marknadskrafterna fördelar resurser på ett sätt som är förenligt med ambitionen att fördela resurser efter elevers och skolors behov. Även »resurser» är ett komplicerat begrepp på skolmarknaden. Det avser dels ekonomiska resurser från stat och kommun, dels svår fångade resurser som elever och lärare är bärare av och som är ojämnt fördelade redan i utgångsläget och heller inte går att i någon enkel mening omfördela. Varje skolsystem påverkar emellertid i praktiken fördelningen av dessa resurser, särskilt om påverkan fortsätter över en längre tid, och detta i sin tur påverkar skolans möjlighet att fullgöra sitt uppdrag, inte minst att skapa en likvärdig skola för alla.

## Marknadskrafterna i skolan

Att konkurrensutsättning och privat utförande skulle kunna höja kvaliteten i skolan är på många sätt en självklar tanke: en mångfald av aktörer

---

<sup>8</sup> Till exempel gjordes skolvalet till kommunala skolor om i Stockholms kommun 2009 från att ha baserats på upptagningsområden till ett system baserat på föräldrarnas angivna önskemål, vilket hade kunnat få stora konsekvenser för hur antagningen till skolorna fungerar. Systemet har därefter på nytt reviderats.

som konkurrerar om elever och den skolpeng de bär med sig borde kunna leda till kostnadseffektiva kvalitetsförbättringar och en bättre matchning mellan elevens individuella behov och skolans verksamhet. De aktörer som försöker kompromissa med kvaliteten borde slås ut eller tvingas anpassa sin verksamhet till omgivningens krav. Det har enligt denna tankemodell inte heller någon större betydelse vem som är utförare eller vilka motiv som driver utföraren; endast de drifts- och ägarformer som bäst förmår tillfredsställa elevernas och familjernas önskemål och behov kommer att överleva. Förutom dessa effektivitetsaspekter finns det naturligtvis ett stort värde i att en elev som av olika skäl vantrivs på en skola ska kunna byta till en annan. Dessutom kan det finnas ett långsiktigt värde av mångfald bland utförarna; bland annat kan det innebära att alternativa undervisningsmetoder och organisationssätt utvecklas som fler kan lära av.

Denna positiva syn på privat utförande och konkurrens bygger emellertid på en rad antaganden: familjerna antas vara välinformerade om elevens behov och skolans kvalitet, att byta skola antas inte vara förknippat med några problem och ett slags perfekt konkurrens mellan utförarna antas råda. Det finns enligt denna ljusa syn inte heller några motsättningar mellan vad den enskilde och samhället anser vara en högkvalitativ och meningsfull utbildning. I den mån sådana motsättningar finns måste de på ett eller annat sätt hanteras.

Dessa villkor är knappast uppfyllda på skolans område. Byte av skola är enligt Hattie (2013) den enskilda faktor som har mest negativ effekt på skolresultaten. Att veta vilka »behov« eleven har är oftast mycket svårt, inte minst innan utbildningen har påbörjats. Vilken kvalitet en skola håller och hur väl skolan passar elevens förmodade behov är också svårt att avgöra. Detta hänger samman med att både kunskapsresultat och andra kvalitetsmått är starkt relaterade till en skolas elevsammansättning, vilket gör det svårt att särskilja vad skolan bidrar med från det som eleverna har med sig hemifrån. Det är inte heller säkert att de kvalitetsjämförelser som görs är särskilt informativa när det gäller den enskilde elevens behov, eftersom dessa kan skilja sig från genomsnittselevens. Flexibilitet och möjlighet att byta inriktning är förstås bra, men att kunna göra detta utan att dessutom behöva byta skola är också värdefullt.

För den som under skoltidens gång upplever att en skola inte håller måttet är det ett stort och osäkert beslut att byta till en annan. Inte

heller efter avslutad skolgång är det klart vilken kvalitet utbildningen egentligen hade och det går inte att skilja elevens och skolans ansvar för utbildningens slutliga resultat. Detta gör det närmast omöjligt att i efterhand utkräva ansvar för eventuella kvalitetsbrister. Liknande informationsproblem förekommer naturligtvis i alla skolsystem men de incitament till kostnadsminimering som naturligt följer med vinstintresset riskerar under dessa förutsättningar att leda till lägre kvalitet, åtminstone hos en del aktörer (Jordahl 2008). Skolans regelverk måste på något sätt hantera sådana aktörer.

Konkurrens om eleverna kan dessutom få utförarna att kompromissa med den myndighetsroll som följer med uppdraget att driva en skola, exempelvis när det gäller betygssättning. Även i andra avseenden är det inte säkert att den enskilda familjens syn på vad som är en högkvalitativ utbildning sammanfaller med samhällets bredare intressen. Det mesta tyder exempelvis på att en skolas elevsammansättning är av stor betydelse för skolvalet; bland annat finner IFAU (Holmlund m.fl. 2014) att fler väljer fristående skolor då kommunala skolor inte har en gynnsam elevsammansättning ur socioekonomisk synpunkt.<sup>9</sup> Det finns även tydliga tecken på att skolornas etniska sammansättning spelar en roll för deras attraktivitet (Malmberg, Andersson och Bergsten 2014). Detta betyder bland annat att en skola som har en attraktiv elevsammansättning kan locka elever även om den har andra brister.

Geografisk närhet och trivselfaktorer är också viktiga vid skolval. Och även om det inte måste finnas en motsättning mellan trivsel och hög kvalitet kan det finnas en motsättning mellan trivsel och de krav som lärare och skolor ställer på eleverna. Forskningen tyder också på att avvägningen mellan trivsel och faktorer som utbildningskvalitet, som ofta förutsätter mycket och hårt arbete, skiljer sig markant mellan olika familjer (Jacob och Lefgren 2006). Alla elever är inte heller lika lönsamma varför skolor kan ha anledning att försöka locka till sig elever som har små behov eller som inte ställer höga krav på skolans kvalitet.

Eftersom individens och samhällets intressen i flera avseenden skiljer sig åt leder inte konkurrens per automatik till vad som ur samhällssynpunkt kan anses vara högre kvalitet i skolan. Inte heller kännetecknas

---

9 Att elevunderlaget är viktigt för vilka skolor som väljs är ett återkommande resultat i den internationella forskningen. Se till exempel Rothstein (2006).



skolmarknaden av »perfekt konkurrens«, hur man nu än tänker sig en sådan på det slags marknad som svensk skolutbildning utgör. Utbildning är inte en homogen tjänst och skolor har starka incitament att differentiera sin verksamhet, bland annat för att på så sätt minska konkurrensen. Det ligger för övrigt i skolvalets idé om mångfald att skolorna ska differentiera verksamheten. Sammantaget innebär detta att skolor kommer att ha en varierande grad av lokal marknadsmakt, vilket förstärks av den osäkerhet som ett skolbyte är förknippat med. På marknader där vinstmotiverade aktörer har sådan marknadsmakt kan dessutom överetablering uppstå. Överetablering kan visserligen göra det lättare att byta skola, men är samtidigt kostsam.

Ett ytterligare fundamentalt problem är den motsättning som finns mellan marknadsstyrning och den uttalade ambitionen att skolan ska vara av likvärdig kvalitet. I den mån marknadskrafterna fungerar väl kommer resurser att föras över från svagpresterande skolor till välfungerande. Marknadsstyrning kommer därför med största sannolikhet att leda till kvalitetsskillnader mellan skolor, precis som andra konkurrensutsatta branscher kännetecknas av stora produktivitetsskillnader mellan företag (Syverson 2011). Likvärdighetstanken går istället ut på att stödja de skolor som av någon anledning inte fungerar bra, vilket är svårt att förena med marknadsstyrning (se vidare kapitel 6). Eftersom det inte är självklart att andra likvärdighetsfrämjande styrmedel fungerar särskilt väl är det emellertid möjligt att marknadskrafterna trots detta kan resultera i mindre kvalitets- och produktivitetsskillnader än alternativa styrsystem.

## Privat utförande och konkurrens i praktiken

Det svenska skolpengssystemet är vid en internationell jämförelse liberalt. Skolpengen omfattar alla elever och inget annat land har en så tillåtande syn på olika utförare inom ramen för den offentligt finansierade skolan. Tillstånd för skolverksamhet måste sökas men i tillståndsgivningen beaktas vare sig utförarens erfarenhet från skolvärlden eller utförarens motiv att driva skolor. Under de senaste åren har både antalet ansökningar minskat och andelen avslag ökat (Skolinspektionen 2013b). Den vanligaste orsaken till avslag är brister i prognoserna för skolans elevunderlag, vilket kan tyda på oro för överetablering. Att andelen ansökningar som godkänns har fallit kan också bero på förändringar i 2011 års skollag.

I den allmänna debatten ses det närmast som självklart att friskolor i genomsnitt uppvisar bättre resultat än kommunala skolor. Så är också fallet för grundskolan när man rakt av jämför betyg eller resultat på de nationella proven. Sådana enkla jämförelser bortser dock från att elevunderlaget skiljer sig markant mellan offentligt och privat drivna grundskolor. Friskolor förefaller dessutom i genomsnitt att rätta de nationella proven generösare än kommunala skolor (Tyrefors Hinnerich och Vlachos 2013). Jämförelser baserade på de externt rättade PISA-proven finner inte heller några skillnader i kunskapsresultat mellan fristående och kommunala skolor i Sverige, efter att hänsyn tagits till de trubbiga indikatorer för elevernas familjebakgrund som finns i PISA-undersökningen (Skolverket 2013a).

Det finns alltså mycket litet som tyder på att fristående skolor i genomsnitt lyckas höja elevernas kunskapsnivå mer än kommunala. En annan aspekt är hur stor kvalitetsspridningen är bland olika skolor. I tabell 4.1 nedan visas en sådan jämförelse där så kallade SALSA-residualer används som kvalitetsmått. SALSA-residualer är den del av en

**Tabell 4.1** Spridning mellan skolor i årskurs 9.

Aktör	Kvalitetsspridning (SALSA-residual)	Spridning i förutsättningar
Totalt (1 403 skolor)	14,1	18
Kommunala (1 117 skolor)	12,82	16,41
Fristående (286 skolor)	18,01	16,65
<i>Större fristående koncerner</i>		
Academedia (40 skolor)	14,13	15,23
Kunskapsskolan (23 skolor)	13,39	11,28
IES (15 skolor)	12,19	11,61

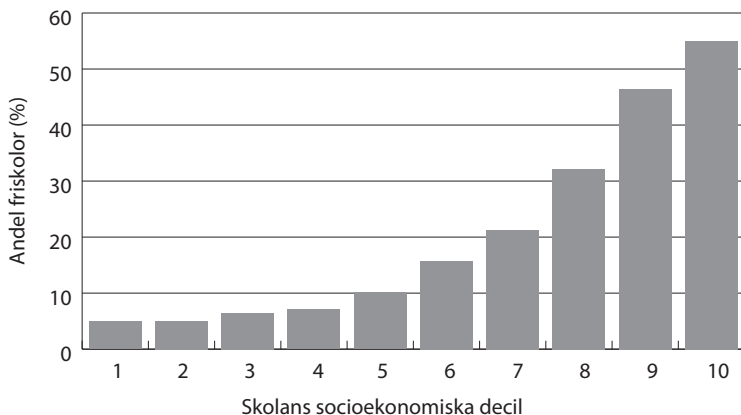
Källa: Skolverkets SALSA-databas 2012. IES står för Internationella Engelska Skolan. Spridningsmättet är storleken på en standardavvikelse i respektive mått mellan skolor inom respektive grupp. Kvalitetsspridning (SALSA-residual) är avvikelser från skolans förväntade meritvärde givet skolans elevsammansättning. Skolornas förutsättningar är det förväntade meritvärdet skattat utifrån andelen pojkar, andelen elever med utländsk bakgrund och föräldrarnas sammanvägda utbildningsnivå.

skolas betygsgenomsnitt som inte förklaras av elevernas familjebakgrund (elevens invandringsbakgrund, kön och föräldrarnas utbildningsnivå). Detta är inte ett perfekt kvalitetsmått, men det bästa som finns tillgängligt för en bred uppsättning skolor. Som syns i den första kolumnen är kvalitets-spridningen mellan fristående skolor nästan 50 procent större än mellan kommunala skolor.

Även bland två av de tre stora friskolekoncernerna (Academedias och Kunskapsskolan) är kvalitets-spridningen enligt detta mått större än spridningen mellan landets kommunala skolor. Inom Internationella Engelska Skolan (IES) är spridningen marginellt lägre än spridningen mellan de 290 kommunala huvudmännens skolor. Eftersom det sannolikt är lättare att arbeta efter ett enhetligt koncept och upprätthålla en jämn kvalitet om elevunderlaget är likartat är det värt att notera att både Kunskapsskolan och IES har ett betydligt homogenerare elevunderlag än Academedias och – i ännu högre grad – de kommunala skolorna (kolumn 2). Privat utförande verkar med andra ord vara förknippat med en betydande kvalitets-spridning, även inom de stora skolkoncernerna.

För gymnasieskolan innebär avsaknaden av tillförlitliga kunskaps-mått att det inte går att göra en helt pålitlig jämförelse mellan olika skolor. Det finns dock mycket lite som tyder på att fristående skolor skulle hålla en högre kvalitet på gymnasienivå än på grundskolenivå. Liksom i grundskolan verkar dessutom fristående gymnasieskolor vara relativt generösa i rättningen av nationella prov (Tyrefors Hinnerich och Vlachos 2013). Det är även värt att notera att de »skandaler« som inträffat i friskolesektorn – JB, Baggium/Praktiska, Walthers, Edicon för att ta några exempel – nästan uteslutande gällt gymnasieskolor. Sammantaget finns det därför anledning att tro att kvalitetsproblemen bland de privat drivna gymnasieskolorna är större än på grundskolenivå. Det finns flera tänkbara förklaringar till detta: eleverna har själva mer att säga till om i gymnasievalet, på gymnasienivå gör alla elever ett aktivt val och gymnasieskolans programstruktur och betygsintagning skapar en tydlig nivågruppering av eleverna.

Som diskuterats i föregående avsnitt finns en oro för att skolval kan leda till ökad segregation och att friskolorna kan bidra till denna. Detta kan både bero på att familjer aktivt söker skolor med ett visst elevunderlag och på att friskolor med hjälp av inriktning, marknadsföring och geografisk placering inriktar sig mot vissa typer av elever. Att oron är



**Figur 4.1** Andel fristående grundskolor per socioekonomisk skolgrupp.

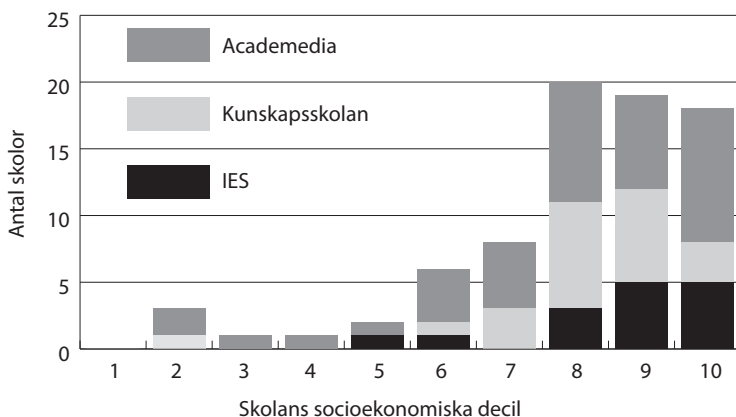
Not: Beräkningar från Skolverkets SALS-databas och Skolregistret (2012). I varje socioekonomisk grupp finns cirka 140 skolor.

berättigad framgår av figur 4.1. I figuren anges andelen fristående grundskolor i var och en av tio lika stora socioekonomiska skolgrupper baserade på föräldrarnas utbildningsnivå och elevernas invandringsbakgrund. Mönstret är tydligt: ju gynnsammare socioekonomisk elevsammansättning skolan har, desto större andel fristående grundskolor i respektive socioekonomiska grupp.

I den högsta socioekonomiska gruppen är 55 procent av skolorna fristående, vilket kan ställas mot fem procent i den lägsta. Enligt figur 4.2 finns samma mönster även bland de tre stora skolkoncernerna Academedia, Internationella Engelska Skolan och Kunskapsskolan. Dessa mönster är mycket likartade även om hänsyn tas till kommunens genomsnittliga elevsammansättning.<sup>10</sup>

Skillnaderna i elevunderlag mellan fristående och kommunala gymnasieskolor är betydligt mindre än på grundskolenivå (Vlachos 2011). Exakt varför det förhåller sig så är oklart, men expansionen av friskolor

<sup>10</sup> När man justerar för kommunens genomsnittliga elevsammansättning är andelen friskolor i den lägsta gruppen 8 procent och 62 procent i den högsta. Med denna justering finns det två skolor tillhörande Academedia, IES och Kunskapsskolan i den lägsta gruppen medan det finns 20 i den högsta.



**Figur 4.2** Antal koncernskolor per socioekonomisk skolgrupp.

Not: Beräkningar från Skolverkets SALSA-databas och Skolregistret (2012). IES står för Internationella Engelska Skolan.

har inte minst ägt rum inom ramen för yrkesprogram. En möjlighet är därför att mönstret hänger samman med elevpengens storlek som varierar mycket mellan olika program. En annan viktig skillnad mellan grundskola och gymnasium är som sagt att alla elever aktivt väljer gymnasieskola, vilket kan påverka mönstret. Dessutom används ofta grundskolebetygen – vilka samvarierar starkt med elevens socioekonomiska bakgrund – som antagningsinstrument på gymnasienivå medan urvalet till fristående grundskolor oftast sker på grundval av kötid. Oavsett orsak är det viktigt att notera att skolmarknaden verkar fungera på olika sätt på grundskole- respektive gymnasienivå.

Konkurrens och privat utförande är inte samma sak och det går att skapa konkurrens mellan skolor även i ett system utan privata utförare – och givetvis också i ett system utan privata, vinstmotiverade utförare. Det är därför viktigt att diskutera konkurrensens konsekvenser och inte enbart det privata, eller kanske hellre icke-offentliga, utförandet. Forskningen om konkurrensens effekter är främst baserad på jämförelser mellan kommuner med olika andel fristående skolor eller mellan områden där möjligheterna till skolval mellan kommunala skolor skiljer sig åt. Detta är inte en invändningsfri metod då samma faktorer som

ligger bakom att fristående skolor etablerar sig kan samvariera med kommunernas intresse och kompetens gällande utbildningsfrågor eller andra aspekter som kan påverka resultatutvecklingen över tid. Det är därför svårt att trovärdigt isolera effekten av konkurrens och skolval från andra faktorer som påverkat resultatskillnaderna mellan kommuner och områden under den period som förflutit sedan skolvalet infördes.

Enligt Böhlmark och Lindahl (2015) är förändringen i andelen av kommunernas elever som går på fristående grundskolor positivt relaterade till förändringar i vissa utbildningsutfall. Liknande resultat finns i IFAUs utvärdering av 1990-talets skolreformer (Holmlund m.fl. 2014). Effekterna är dock förhållandevis små: en ökning av andelen friskoleelever med 10 procentenheter är relaterad till en ökning av betyg eller provresultat på mellan 0,02 och 0,07 standardavvikelser. Wondratschek, Edmark och Fröhlich (2013 a, b) undersöker konkurrens och skolval mellan främst kommunala skolor och finner även de små eller obetydliga effekter på skolresultaten.<sup>11</sup>

Samtidigt finner IFAU liksom Vlachos (2010) att en ökad friskoleandel är relaterad till något högre betygsinflation. Beroende på konkurrens- och betygsinflationmätt motsvarar denna betygsinflation allt mellan 0,003 och 0,056 standardavvikelser. Eftersom de mätt som används för att mäta betygsinflation riskerar att underskatta den faktiska betygsinflationen är det oklart hur relationen mellan en ökande friskoleandel och den faktiska kunskapsutvecklingen ser ut.<sup>12</sup> Vi bör även nämna att Böhlmark och Lindahl (2015) också finner att friskoleandelen är positivt relaterad till kommunens resultat på externt rättade TIMSS-prov i matematik och naturkunskap. Dessa resultat är dock baserade på ett relativt begränsat elevurval och skattningarna är känsliga för vilka strukturella faktorer som man tar hänsyn till.

Givet de mönster som presenterats i figur 4.1 är det inte särskilt förvånande att flera studier finner att en ökad friskoleetablering är förknip-

<sup>11</sup> Det ska noteras att friskolor tenderar att lokaliseras i befolkningstäta områden där möjligheter till kommunalt skolval också är stora. Wondratschek, Edmark och Fröhlich (2013 a, b) fångar därför i hög grad eventuella effekter av konkurrens från friskolor.

<sup>12</sup> Som mätt på betygsinflation används antingen skillnaden mellan betygen i praktisktestetiska och teoretiska ämnen eller skillnaden mellan betyg och resultaten på de nationella proven. Om konkurrensen även påverkar betygssättning i teoretiska ämnen eller rättningen av de nationella proven, så riskerar relationen mellan skolkonkurrens och betygsinflation att underskattas.

pad med en ökad social skolsegregation. Detta framgår bland annat av Böhlmark och Holmlund (2011), Östh, Andersson och Malmberg (2013) samt i IFAU:s rapport (Holmlund m.fl. 2014). IFAU finner att i princip hela den ökning av segregationen i grundskolan som inte kan förklaras av ökad boendesegregation kan förklaras av friskoleexpansionen.

Dessa mönster till trots finner dessa forskare inga tecken på att friskoleexpansionen eller ökade möjligheter till kommunalt skolval har gynnat socialt starka elever relativt andra eller ökat resultatspridningen mellan eleverna (Böhlmark och Holmlund 2011; Edmark, Fröhlich och Wondratschek 2014a, 2014b). Detta kan ses som något överraskande, inte minst då det är betydligt lättare att rekrytera och behålla lärare till socialt gynnade skolmiljöer (Karbownik 2013). Intressant är också att fristående skolor med socialt gynnade elevunderlag lägger mindre resurser på lärare än kommunala skolor med motsvarande elevunderlag (Holmlund m.fl. 2014, s. 302). Mindre resurser skulle därför kunna vara en förklaring till att spridningen mellan olika elevgrupper inte verkar ha ökat nämnvärt trots den ökade skolsegregationen.

Tyvärr är det ont om studier som undersöker effekterna av konkurrens och friskoleexpansion på gymnasienivå. Det är dock troligt att konkurrensen är en viktig faktor bakom den mångfald av program och inriktningar som präglar gymnasiet. Denna differentiering har sina fördelar men det finns en uppenbar risk att vissa av dessa inriktningar har tveksamt utbildningsvärde, vilket bland andra Svensk Näringsliv lyft fram (Krantz och Olsson 2012).

Sammanfattningsvis finns alltså vissa indikationer på att konkurrensen mellan skolor har höjt skolresultaten något på grundskolenivå. Det finns emellertid även resultat som tyder på att konkurrensen ökat betygsinflationen, vilket sammantaget tyder på att de förbättringar som skolkonkurrens ger upphov till är små. Flera studier finner också att skolval och konkurrens bidragit till att öka den sociala segregationen mellan skolor. Avsaknaden av systematisk evidens om konsekvenserna av friskoleetableringarna på gymnasienivå ska inte tolkas som att dessa inte spelat någon roll. Tvärtom förefaller konkurrensen ha förändrat gymnasieskolan på ett djupgående sätt.

## Reglering för bättre resultat

Kvalitetsspridningen inom friskolesektorn förefaller vara förhållandevis stor på både grundskole- och gymnasienivå, och det finns tydliga tecken på att friskoleexpansionen lett till ökad segregation i grundskolan. En uppenbar fråga är om detta kan hanteras via en förbättrad styrning inom ramen för dagens system. Idealt skulle en sådan styrning baseras på skolornas resultat, men på det konceptuella planet står då två motstridiga idéer emot varandra: ska man styra med incitament genom att bestraffa svaga resultat och belöna goda, eller ska skolor med svaga resultat få hjälp och stöd för att förbättra sina resultat? Frågan gäller alltså om styrsystemet ska »hjälpa marknaden på traven« genom att påskynda resursöverförandet från dåligt fungerande skolor till de väl fungerande, eller om systemet ska verka för att främja den likvärdighet i utbildningskvalitet som skollagen kräver.

Oavsett hur man ställer sig i denna fråga finns det betydande praktiska problem med att koppla styrningen av skolor till uppvisade resultat. Exakt vad som mäts och hur detta mäts är avgörande. All erfarenhet (Koretz 2008) tyder på att resultatstyrning har stor inverkan på verksamheten, vilket inte är oproblemiskt eftersom skolan har en bred uppsättning mål varav endast en del är mätbara. Risken är påtaglig att ett uppföljningssystem som fokuserar på några av målen skapar en spänning mellan uppföljningsbara och icke-uppföljningsbara mål. Flertalet mätinstrument i skolans värld är dessutom manipulerbara. Samtidigt är det centralt att examinationen fångar de kunskaps- och färdighetsmål som faktiskt är viktiga för elevens framtid som samhällsmedborgare. Att mäta hur väl dessa mål uppfylls är svårt och tidskrävande för såväl elever som examinatorer. Redan idag är det nationella provsystemet så omfattande att det kan befaras menligt tränga undan faktisk undervisning och det är tveksamt om det är lämpligt att bygga ut det ytterligare.

Även om ett utökat provsystem skulle anses acceptabelt måste skolornas examinationsresultat justeras för elevernas förutsättningar. Problemet är att det finns en mängd sätt att göra sådana justeringar på, och även om de svar som erhålls inte är väsensskilda från varandra spelar metoden som används en betydande roll. Någon enskild metod som odiskutabelt fångar skolans kvalitet finns alltså inte, vilket skapar pro-



blem eftersom analyser som kopplas till faktiska påföljder för skolorna måste vara juridiskt och praktiskt hållbara.

Det är av dessa skäl inte förvånande att direkt resultatstyrning av den svenska skolan lyser med sin frånvaro. Istället har staten försökt styra skolans aktörer med en ökad regelstyrning av verksamheten. En av de stora förhoppningarna när valfrihet och konkurrens infördes i skolan var att svåra avvägningar mellan olika mål, medel och mätinstrument skulle hanteras på ett acceptabelt sätt av marknadskrafterna. När resultaten nu inte kan anses vara tillfredsställande är det en betydande utmaning att anpassa regelverket till en verklighet med en mångfald av självständiga aktörer som har vitt skilda motiv och drivkrafter. Den detaljstyrning som detta innebär kan förväntas ha en hel del negativa effekter, som snedvridande incitament och begränsningar av den professionella autonomin.

Som diskuterats tidigare kommer utförarens drivkrafter att spela en betydande roll för den verksamhet som bedrivs och det är svårt att via regelverket förhindra att utförarens motiv kan dra i en oönskad riktning. Eftersom regelverket bör möjliggöra en hög grad av autonomi kan det under dessa omständigheter vara önskvärt att reglera utförarnas motiv snarare än själva verksamheten. Den bakomliggande tanken är att när förtroendet för utförarna är högt kan de också ges en större grad av självständighet att utforma verksamheten. Det finns därför anledning att relativt hårt reglera vem som får driva privata skolor och vilka motiv som kan anses vara legitima.

Exempelvis finns det anledning att ifrågasätta om de incitament till kostnadsminimering som vinstmotivet ger upphov till verkligen är lämpliga i skolan. Det helhetsansvar och den budget för en elev som en skola har för att tillvarata elevernas intressen är på många sätt svår-förenliga med vinstintresset: risken finns till exempel att utföraren inte väljer de bäst anpassade läromedlen och undervisningsmetoderna utan istället prioriterar de som är billigare. Även om konkurrens om eleverna har vissa positiva effekter finns det också anledning att ifrågasätta om regelverket verkligen förmår hantera de negativa konsekvenser som konkurrensen om eleverna kan ge upphov till och om stark konkurrens är förenlig med skolans myndighetsroll.

## Diskussion

Att empiriskt utvärdera hur marknadsstyrningen som system påverkat kvaliteten i den svenska skolan är, som redan konstaterats, metodologiskt svårt, kanske till och med omöjligt. Vad som däremot går att utvärdera är konsekvenserna av konkurrens och privat utförande inom ramen för detta system. De empiriska resultaten tyder inte på att privat utförande i genomsnitt leder till bättre elevresultat än kommunalt. Däremot förefaller kvalitetsspridningen bland de fristående skolorna att vara större än bland de kommunala. Vad gäller konkurrens från och mellan fristående skolor finns det resultat som tyder på att denna lett till vissa resultatförbättringar i grundskolan, men också att den lett till ökad betygsinflation. Totalt sett är de positiva effekterna av konkurrens små. Det finns också tydliga tecken på att friskolekonkurrensen lett till ökad social skolsegregation, men samtidigt verkar konkurrensen inte ha medfört att elevernas sociala bakgrund fått ökad betydelse för deras skolresultat. En tänkbar förklaring till detta möjligen paradoxala resultat är att familjer även bryr sig om annat än akademisk kvalitet när de väljer skola.

På grundval av dessa resultat finns det anledning att ifrågasätta den marknadsbaserade styrmodellen som sådan: de positiva effekter av ökad konkurrens som forskningen funnit är begränsade och inom ramen för marknadsstyrningen är myndigheternas huvudsakliga roll att övervaka att regelverket följs. Marknadsstyrningen är därför svår att förena med en mer aktivt stödjande och kvalitativt orienterad myndighetsutövning från centralt håll, något som också lyser med sin frånvaro i det svenska skolsystemet. Sådana systemeffekter fångas inte av de studier som genomförts och i ett system som starkt förlitar sig på konkurrensen som kvalitetsgarant är det inte konstigt om mer konkurrens leder till vissa positiva effekter. Detta innebär emellertid inte att styrmodellen som helhet är lyckad. Som vi återkommer till senare i denna rapport behövs mer aktiv myndighetsutövning och det är då svårt att enbart arbeta med regler och generella åtgärder. Detta innebär att myndighetsutövningen bör bli mer situationsanpassad och diskretionär, vilket rimmar illa med att alla skolor ska behandlas lika.

Ett problem med marknadsanpassningen är kvalitetsspridningen som verkar vara särskilt stor i friskolesektorn. Den kan bero på att en del skolväljande familjer har bristande kunskap om skolornas egenskaper, bland annat deras kvalitet, men den kan också ha andra förklaringar.

Det kan exempelvis ligga i både den enskilda familjens och utförarens intresse att utnyttja finansören på olika sätt som systemet medger och utföraren kan kompromissa med myndighetsrollen när det ligger i det egna eller elevens mer eller mindre välgrundade intresse. Betygsinflation och generös rättning av de nationella proven är exempel på detta, men det kan även manifesteras i gymnasieskolor som erbjuder program med tvivelaktigt utbildningsvärde. Samtidigt finns naturligtvis ett värde i att elever kan byta skola och att det finns en viss mångfald bland utförarna. Den övergripande policyfrågan blir därför hur de positiva aspekterna av skolval och mångfald kan kombineras med en högkvalitativ och likvärdig skola.

För att skolsystemet ska fungera väl krävs att skolor ges en hög grad av självständighet att utforma undervisningen, även om detta sker i samarbete med skolvårdande myndigheter. Sådan självständighet kan emellertid felutnyttjas, till exempel så att vinstmotiv eller avkastningskrav till koncernägare ställs mot kvalitetsutveckling. Det går heller inte att förlita sig på konkurrensen för att hantera dessa problem: i vissa avseenden kan konkurrensen förvärpa dem, i andra fall kan för liten konkurrens förvärpa problemen och vi kan vara säkra på att konkurrensen i många kommuner även framöver kommer att vara begränsad. När staten förhåller sig neutral inför vem som driver skolor och vilka motiv utföraren har, minskar därför möjligheterna för staten att i regelverket förhålla sig neutral i pedagogiska frågor. För att kunna utkräva ansvar krävs istället ett omfattande regel- och kontrollsystem, vilket minskar utrymmet att anpassa utbildningen till lokala förhållanden. Detta är sannolikt negativt för skolans allmänna kvalitet och det begränsar även den reella mångfalden i skolan, även om ett stort antal olika utförare är verksamma.

En alternativ väg vore att ställa mycket höga krav på utföraren och strikt reglera vem som får tillstånd att driva skolor. Detta skulle kunna öka förtroendet för utförarna och därmed minska behovet av direkt reglering av själva verksamheten. En sådan striktare reglering kan även minska risken för överetableringar och göra det lättare att dimensionera gymnasieskolans olika inriktningar, något som svårigen låter sig göras i dagens efterfrågestyrda system. Att starkt begränsa eller helt eliminera vinstmotivet är en åtgärd som sannolikt skulle bidra till en sådan förtroendehöjning.

En hårdare reglering av tillståndsgivningen kommer dock att begränsa konkurrensen mellan olika utförare. Detta har sina fördelar, men det innebär även att de utförare som fått tillstånd kan utnyttja sin marknadsposition. Förutom att det mer allmänt, som framgått, är tveksamt om vinstmotivet är en lämplig drivkraft i skolan är detta ytterligare en anledning att begränsa möjligheterna till vinstutdelning. En sådan begränsning minskar incitamenten för aktörer att använda sitt informationsövertag eller sin starka marknadsposition till att kompromissa med kvaliteten. Det finns även anledning att se till utförarnas kompetens och erfarenhet av utbildningsverksamhet när tillstånd ges.

Både i dagens system och i ett system med hårdare reglerat inträde av privata aktörer finns det anledning att se över urvalsreglerna till de fristående grundskolorna. Idag fördelas platserna till fristående skolor främst utifrån den tid eleverna stått i kö. Detta system verkar sannolikt segregera då välinformerade familjer som är ute i god tid och som inte flyttar under barnens uppväxt ges större chanser att antas till populära friskolor. Kötid är dessutom inte ett särskilt transparent urvalsinstrument och kan utnyttjas av skolorna för att påverka vilka elever som erbjuds plats. Det finns därför anledning att övergå till lottning som huvudsakligt urvalsinstrument för fristående grundskolor. Lottning används ibland för urval i andra skolsystem och förfarandet är förhållandevis lätt att övervaka. Lottning kan dessutom kompletteras med urvalsgrupper för elever med särskilda behov av en plats på en viss skola. Då kommunerna har ansvar för att alla elever som så önskar erbjuds plats är däremot andra urvals- och skolvalsinstrument än lottning lämpliga för de offentligt drivna grundskolorna. Det finns också en mängd modeller för skolval som har sina styrkor och svagheter och det finns all anledning att låta utformningen av regelverket för antagning till både kommunala och fristående skolor inspireras av forskningslitteraturen kring så kallat kontrollerat skolval (till exempel Roth 2015).

Vad gäller den sociala segregation som friskoleexpansionen gett upphov till kan denna sannolikt påverkas av resursfördelningssystemet. Vi diskuterar mer generellt en modell för sådan resursfördelning i kapitel 8.

# 5

## Betygen

Betygen i den svenska skolan diskuteras ständigt och har så gjorts länge. Medan enighet numera råder om *att* betyg ska ges är oenigheten om *när* de ska ges större. Än viktigare är frågan hur betygen ska utformas: hur många betygssteg är det lämpligt att ha, hur ska betygen relateras till skolans kunskapsmål, vilka mål är i så fall relevanta och hur ska dessa mål vägas samman till ett slutligt betyg? Det är några aspekter av denna diskussion. Frågan om betygens utformning är svår, inte minst eftersom betygens syften är flera. De används i) som urvalsinstrument för vidare studier, ii) för att utvärdera och jämföra skolor med varandra och ska dessutom iii) motivera eleverna och ge dem information om deras styrkor och svagheter. Att betyg knappast kan utformas på ett sätt som samtidigt fungerar perfekt för alla dessa syften är uppenbart och därför måste prioriteringar göras. Det går dock att identifiera flera problem med dagens betygssystem. De mest centrala är, anser vi, betygens bristande likvärdighet, konsekvenserna av en skarp gräns för att nå godkänd nivå samt att betygens utformning riskerar att sänka elevernas motivation.

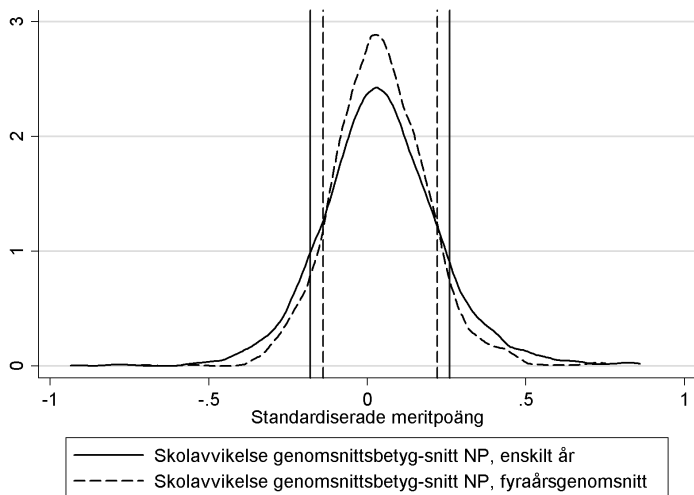
## Likvärdigheten

Dagens betygssystem är en modifierad version av det målrelaterade system som på 1990-talet ersatte de relativa betyg som dessförinnan under 30 år funnits i den svenska skolan. I samband med övergången till de målrelaterade betygen släpptes även den koppling mellan skolans genomsnittsbetyg och resultaten på de nationella proven som använts för att normera den relativa betygssättningen. Att det är svårt att uppnå likvärdighet i kriteriebaserade betygssystem är något som diskuterades utförligt av den erfarne skolmannen Frits Wigforss i den betygsutredning som ledde fram till det relativa betygssystemet (SOU 1942:11). Wigforss varnade även för att försök att uppnå likvärdighet i ett kriteriebaserat system riskerar att leda till alltmer detaljerade kunskapsmål, vilket kan inverka menligt på undervisningens kvalitet.

Ända sedan de målstyrda betygen började diskuteras har det alltså funnits varningar om att likvärdigheten i betygssättning är betydligt svårare att upprätthålla i ett målrelaterat än i ett relativt system. Dessa farhågor får sägas ha besannats. Trots att elevernas studieresultat, enligt samstämmiga internationella undersökningar, fallit så har betygsnivån gradvis ökat sedan de målrelaterade betygen infördes. Inte minst har andelen elever som lämnar grund- och gymnasieskolan med högsta möjliga betyg ökat dramatiskt: 1997 när betygssystemet var nytt lämnade 20 elever gymnasiet med högsta möjliga avgångsbetyg; 2013 uppgick antalet till över 800.<sup>13</sup> Betygen går därför inte att använda för att följa den nationella kunskapsutvecklingen, vilket kan ses som ett problem. Att betygen inte är jämförbara mellan årskullar skapar också likvärdighetsproblem vid antagningen till högre studier, liksom för anordnarna av högre utbildning som inte vet vad de kan förvänta sig av sina nybörjarstudenter.

Ett ännu större likvärdighetsproblem är att betygssättningen skiljer sig markant mellan skolorna. Det är svårt att sätta en exakt siffra på hur stora dessa problem är. Figur 5.1 ger i alla fall en indikation på hur stora skillnaderna i betygssättningsnormer är mellan landets grundskolor. Figuren utgår från skillnaderna mellan elevers genomsnittsbetyg och deras genomsnittsresultat på de nationella proven i svenska, engelska och matematik. Det kan finnas goda skäl för en enskild elevs betyg att avvika – uppåt eller nedåt – från resultaten på de nationella proven.

13 Skolverket (2013a, tabell 7.11). Elevkullarna var mindre 1997 än 2013 men även räknat i andelar är ökningen dramatisk: från 0,03 procent 1997 till 0,85 procent 2013.



**Figur 5.1** Spridning i betygssättning mellan skolor.

Not: Egna beräkningar med hjälp av data från SCB över grundskolebetyg och resultat på de nationella proven.

När avvikelserna som i figuren summeras till skolnivå bör de dock ge en indikation på hur generös respektive strikt betygssättningen är på olika skolor. Skolor långt till höger i figuren uppvisar alltså en generös betygssättning (relativt resultaten på de nationella proven) medan skolor långt till vänster tenderar att vara striktare i betygssättningen.

En standardavvikelse motsvarar i Sverige ungefär 60 meritpoäng. Vad figur 5.1 visar är därför att en elev med ett och samma resultat på de nationella proven, som går på en skola med relativt strikt betygssättning, i genomsnitt skulle höja sitt meritvärde med mellan 25 och 30 meritpoäng genom att flytta till en skola med relativt generös betygssättning (gränserna visade med de vertikala linjerna). Eftersom det maximala meritvärdet är 320 och det genomsnittliga ligger runt 210 är detta en betydande skillnad. Sett ur skolans perspektiv skulle en genomsnittspresterande skola med strikt betygssättning kunna klättra över 600 placeringar på en rangordning av landets cirka 1 600 högstadieskolor genom att bli generösare i betygssättningen.

En del av dessa avvikelser beror sannolikt på slumpen snarare än på att vissa skolor är systematiskt generösa eller snåla med betygen. Den streckade linjen visar därför spridningen i de genomsnittliga avvikelserna under fyra år, snarare än under ett enskilt år. Som väntat minskar spridningen men den är fortfarande betydande – så betydande att en medelskola som går från att vara hyfsat snål i betygssättningen till att vara förhållandevis generös kan klättra 500 platser i betygsrangordningen. Detta betyder att elever som har ungefär samma kunskapsnivå enligt de nationella proven kan få mycket olika slutbetyg beroende på vilken skola de går på. Det mesta tyder också på att skillnaderna mellan resultaten på de nationella proven och betygen skiljer sig minst lika mycket åt på gymnasiet som på högstadiet (Skolverket 2014a).

En annan aspekt är hur tillförlitliga de nationella provresultaten egentligen är. Proven rättas lokalt på skolan och då ofta av den betygssättande läraren. Skolinspektionens analyser visar att det finns en betydande spridning i hur proven bedöms på olika skolor och hur olika elevers resultat värderas. Analyser av dessa skillnader visar att elever som tillhör grupper vilka i allmänhet presterar väl i skolan är de som gynnas mest av den egna lärarens provrättning jämfört med omrättarens bedömning. Det visar sig även att fristående skolor i genomsnitt rättar proven generösare än kommunala. Skillnaderna mellan olika elevgrupper är mindre när lärarna sambedömer proven men sambedömning verkar inte påverka bedömningsskillnaderna mellan fristående och kommunala skolor (Tyrefors Hinnerich och Vlachos 2012, 2013).

Bristande likvärdighet i betygssättningen kan ses som ett argument för en övergång till antagning till vidare studier baserade på prov som högskoleprovet. Likvärdighetsproblemen till trots förefaller dock betyg vara ett betydligt bättre sätt att bedöma elevernas framtida studieprestationer än högskoleprovet. Detta beror sannolikt på att betygen fångar fler egenskaper hos eleverna än vad högskoleprovet gör (Björklund m.fl. 2010, Gustafsson, Cliffordson och Erickson 2014). En övergång till antagningsprov kan också ha negativ betydelse för undervisningen och skolsystemet i stort. Trycket att inrikta skolornas verksamhet mot dessa antagningsprov skulle bli stort och avsevärda resurser skulle läggas på olika former av provförberedelser både under och efter gymnasietiden. Det finns därför starka argument för att behålla och stärka betygens roll som urvalsinstrument för högre studier.



För att betygen ska vara legitima som antagningsinstrument krävs emellertid att de är likvärdiga. Förutom rättvisespekterna innebär bristande likvärdighet att eleverna kan ställas inför ett val mellan skolor där de kan förväntas få en bra utbildning och skolor som tillämpar en generös betygssättning. Likvärdigheten är därför viktig både ur rätts-säkerhets- och kvalitetssynpunkt.

## En skarp gräns för godkänt

Övergången till meritvärdessystemet innebar att det inte – som på det relativa betygssystemets tid – längre räckte att vara närvarande vid lektionerna för att få ut ett fullständigt avgångsbetyg. Idag krävs att eleven uppvisar en viss studieprestation för att uppnå godkänt resultat. Reformen har medfört att en ökad andel av eleverna står utan fullständiga betyg, vilket gör det svårt för dem att ta sig vidare i utbildningssystemet. I förlängningen försvårar detta även elevernas inträde på arbetsmarknaden (Björklund m.fl. 2010).

Att ett icke-godkänt betyg har allvarliga konsekvenser för den enskilda eleven innebär även att skolor och lärare påverkas. En hög andel elever som inte uppnår skolans grundläggande mål leder till negativ uppmärksamhet för skolan, och för den enskilda läraren innebär icke-godkända elever ett betydande merarbete. Lärarnas ökade administrativa börda hänger bland annat samman med de möten, åtgärdsprogram och uppföljningar som är kopplade till elever som riskerar att bli underkända. Det är naturligtvis inte i sig negativt att resurser läggs på elever som har problem i skolan, men samtidigt kräver skollagen att *alla* elever ska ges förutsättningar att utvecklas i skolan. Hur effektiva de insatser är som sätts in för att hjälpa elever som riskerar att underkännas är dessutom en öppen fråga.

Eftersom det är läraren själv som avgör om eleven godkänns eller inte kan detta få två konsekvenser. Dels kan kraven sänkas, dels kan en stor del av lärarresurserna förväntas läggas på elever som befinner sig på marginalen till att bli godkända. Införandet av *No Child Left Behind* i USA visar också att incitament kopplade till andelen godkända elever riskerar att leda både till allmänt sänkta krav och till ökat fokus på elever nära denna gräns (Koretz 2008, Neal och Schanzenbach 2010). På skolor där en stor andel av eleverna riskerar att bli underkända är

det därför troligt att kravnivån sänks generellt, medan det är lättare att upprätthålla en högre ambitionsnivå på andra skolor. Införandet av en skarp godkänthgräns kan därför förväntas leda till ökade krav- och kunskapsskillnader mellan skolor.<sup>14</sup> Det kan även noteras att införandet av en nedre gräns för godkänt sammanföll med avskaffandet av nivågrupperad undervisning i den svenska grundskolan. Att samtidigt med detta tydligt styra skolorna mot att prioritera de svagaste eleverna kan förstärka tendensen till en allmän ambitionssänkning. Det är svårt att definitivt avgöra hur viktig just denna aspekt är men det finns tydliga belägg för att resultatskillnaderna ökat mellan svenska skolor. Det finns också tydliga tecken på att skolans elevsammansättning spelar allt större roll för elevernas studieresultat (Fredriksson och Vlachos 2011). Det ska inte förväxlas med att skillnaden i skolornas elevsammansättning ökat, även om det finns belägg även för detta (Holmlund m.fl. 2014).

Det finns två huvudsakliga sätt att tolka dessa resultat. Det ena är att spridningen i elevernas faktiska förutsättningar ökat mellan skolorna i betydligt högre grad än spridningen i elevernas sociala bakgrund, så kallad osynlig segregation. En annan tolkning är att skolornas ambitionsnivå och arbetssätt i allt högre grad bestäms av elevernas förutsättningar. Det är svårt att empiriskt skilja dessa hypoteser från varandra, men att enbart ökad osynlig segregation skulle ligga bakom detta mönster förefaller mindre sannolikt. Även om det finns behov av mer forskning för att belysa detta är det därför troligt att de ökade skillnaderna mellan skolornas resultat åtminstone delvis kan förklaras av att skolorna genom det målrelaterade betygssystemet fått incitament att särskilt fokusera på de svagare eleverna. Att fokus riktats mot godkänthnivån kan också vara en delförklaring till den kraftiga försämringen av de högpresterande elevernas resultat, framför allt i matematik, som inträffat. En förhoppning bakom införandet av en skarp gräns för godkänt var att inga elever skulle lämna skolan med otillräckliga kunskaper och att studiesvaga elevers behov bättre skulle tillgodoses. Även om det är svårt att veta hur utvecklingen sett ut utan godkänthgränsens införande måste man konstatera att kunskapsresultaten fallit kraftigt även bland svagare elever.

---

14 Det finns belägg för att en låg kravnivå också medför att eleverna lär sig mindre (Figlio och Lucas 2004, Bonesrønning 2004).

Det är tveksamt om en skarp gräns för godkänd nivå som av nödvändighet är tämligen godtyckligt vald bör få så dramatiska konsekvenser för eleverna. Trots att många elever har andra styrkor och goda möjligheter att lyckas på arbetsmarknaden inskränker godkäntgränsen möjligheten att få en god utbildning. Att skolans fokus i hög grad kommit att handla om att eleverna ska »uppnå målen« – alltså inte underkännas – är en naturlig men knappast önskvärd konsekvens. Skolans uppdrag är trots allt att utbilda alla elever så bra som möjligt och för en mycket stor del av eleverna borde det betyda att utbildas till att prestera avsevärt över godkäntnivån.

### Ett system för misslyckanden?

Det ursprungliga målrelaterade betygssystemet har gjorts om och omfattar nu betygssstegen A–F. I syfte att öka likvärdigheten i betygssättningen har dessutom försök gjorts att tydliggöra betygskriterierna för olika betyg. Det är emellertid tveksamt om detta är rätt väg för att uppnå ökad likvärdighet. En annan olycklig konsekvens av det nya betygssystemet är att det »gör det lätt att misslyckas«, både för starka och svaga elever. Detta skall inte förväxlas med den sunda ambitionen att det måste ställas tydliga krav för att få ett högt betyg, alltså att det skall vara »svårt att lyckas«, eller med den likaledes goda avsikten att vissa grundläggande kunskaper och färdigheter är något eftersträvansvärt. Att det är lätt att misslyckas har två huvudorsaker. För det första är betygskriterierna utformade så att elevens svagaste område inom ett ämne eller en kurs är tydligt vägledande för hela betyget. För det andra räknas varje kursbetyg under de tre gymnasieåren lika mycket för det slutliga betygssnittet.

I propositionen som ligger till grund för det nya betygssystemet är det tydligt att en elev bara kan ges betyget E, C och A om samtliga kunskapsmål som specificerats för respektive betyg uppnås. Om det tidigare fanns utrymme att låta svaga prestationer enligt något betygskriterium uppvägas av lysande i andra, så har denna möjlighet nu täppts till vad gäller dessa betygsssteg. Kunskapskraven som anges blandar kunskaper och färdigheter som är lätta att mäta och bedöma med sådana som till sin natur är svåra att tydligt precisera och konkretisera. Förändringen kan ses som härfin, men innebär en betydande förändring av incitamentsstrukturen för eleverna. Systemet innebär nämligen att kunskapsprofilen

AAAE resulterar som högst i betyget D medan profilen CCCC ger ett C. Eleven med AAAF ska enligt regelverket underkännas. Det har alltså blivit mycket kostsamt, i betygstermer, att ha en enskild kunskapslucka eller ett område eller en färdighet som man har särskilt svårt för.

Systemet ger eleven starka incitament att jobba på att förbättra just sina svaga sidor medan värdet av att utveckla sina starka sidor är begränsat. Om enskilda kunskapsluckor är betydande eller av andra skäl svåra att åtgärda, kan följderna bli att eleven inte ser någon poäng alls med att hålla uppe nivån ens inom de områden där han eller hon har sina styrkor. Betygssystemet är alltså utformat för att identifiera elevers svagheter snarare än att stimulera dem till att göra sitt bästa. Denna utformning kunde möjligen vara klok om alla kunskapskrav vore lika viktiga vid högre studier och i arbetslivet. Men i själva verket är det snarare tvärtom; vi får längre fram i livet möjlighet att specialisera oss och fokusera på sådant vi är bra på och kan ofta undvika eller på annat sätt hantera det vi saknar goda förutsättningar för. Att betygssystemet försämrar incitamenten att utveckla elevers starkaste sidor riskerar därför att få negativa långsiktiga konsekvenser för både starka och svaga elevers utveckling. Det är också lätt att se att lärare kan välja att styra undervisningen till kunskapskrav som krävs för de lägre betygsstegen och de mer konkreta kunskapsmålen. Kursplanernas omfattning och den stora mängden kunskapskrav gör även att bredd riskerar att tränga undan djup i undervisningen, vilket var vad den ovan nämnde Frits Wigforss oroade sig för redan på 1940-talet. Det underminerar också lärarnas professionella bedömning av hur ett samlat bästa möjliga studieresultat för individer och hela klasser kan åstadkommas.

Grundorsaken till betygssystemets utformning står att finna i hur man valt att väga samman mångfacetterade kunskaper och färdigheter till en endimensionell betygsskala. Snarare än att låta lärarnas omdöme avgöra hur kriterierna ska vägas mot varandra har beslutsfattarna valt att ge en helt dominerande vikt åt elevens svagheter genom att ge samtliga delmål ett slags vetorätt i betygssättningen. Många lärare följer sannolikt inte regelverket slaviskt utan låter goda förmågor inom flera områden uppväga enskilda svagheter; att genomsnittsbetygen fortsatt att öka efter det nya systemets införande är ett tecken på det. Samtidigt finns det sannolikt lärare som – på grund av tidsbrist eller bristande förståelse för betygssystemet – låter ett svagt resultat på ett enskilt prov eller moment

bli vägledande för slutbetyget, även om eleven vid andra tillfällen ger prov på god förståelse. Konfronterad med en sådan tillämpning blir det viktigaste för eleven att undvika misslyckanden, trots att sådana är en central del av lärprocessen. Eftersom tillämpningen kommer att variera och många kunskapskrav är svåra att tydligt specificera är det dessutom ytterst tveksamt om likvärdigheten kommer att öka. Man kan också notera att läraren ges stort förtroende och stor flexibilitet när det gäller att göra en samlad bedömning av olika bedömningstillfällen inom respektive kunskapskrav. Sådan flexibilitet saknas när de olika kunskapskraven ska vägas samman till ett slutbetyg.

På gymnasiet förstärks dessa problem av de kursbetyg som i mitten av 1990-talet ersatte ämnesbetygen. Kursbetygen har samma problem som betygskriterierna: ett betyg på en enskild kurs finns kvar i slutbetyget oavsett hur eleven utvecklas därefter. Betygskriteriernas betoning av elevens svagheter och kursbetygen blir därför ömsesidigt förstärkande: en svag prestation enligt något kriterium i en enskild delkurs kan tidigt spräcka en elevs förhoppning att komma in på en utbildning där höga betyg krävs. För svagare elever är risken överhängande att någon gång få ett F och därmed stå utan fullständigt gymnasiebetyg. Kursbetygen har kritiserats i flera utredningar bland annat då systemet inte tillåter vare sig progression eller regression, trots att kunskaper och förmågor är kumulativa till sin natur. Det finns därför en fundamental motsättning mellan kursbetygen och ambitionen att via betygen fånga de kunskaper som eleven har med sig ut ur skolsystemet. Kritik har även riktats mot att kursbetygssystemet gör att helheten i undervisningen går förlorad (SOU 2002:120, SOU 2004:29).

## Tidiga betyg

En återkommande fråga i den politiska diskussionen är när eleverna ska börja få betyg. Kortfattat går argumenten för tidiga betyg ut på att de är en lättbegriplig informationskälla till elever och föräldrar som dessutom kan motivera eleverna att anstränga sig mer. Betygsmotståndet går ut på att betygen gömmer mer information än de ger och tenderar att tränga undan mer gedigna former av återkoppling. Dessutom kan de förstärka elevernas upplevelser av misslyckanden och därmed minska deras motivation redan i de tidiga skolåren. Det förefaller ligga mycket i

dessa olika möjligheter och forskningen finner också att konsekvenserna av betygssättning är komplexa. En studie av Sjögren (2010) konstaterar att flickor från socioekonomiskt svaga hem på vissa sätt gynnades av att betygssättas medan en del andra grupper missgynnades. En studie av Klapp, Cliffordson och Gustafsson (2014) finner däremot att kognitivt starka elever presterar bättre av att få betyg medan svaga elever presterar sämre. Dessa resultat är inte helt förenliga med varandra men samtidigt undersöks olika utfall: Sjögren studerar framtida utbildningsval och arbetsmarknadsutfall, medan Klapp m.fl. undersöker elevers skolresultat i högstadiet. Studierna använder dessutom olika datamaterial. Gemensamt för båda studierna är dock att de inte finner några som helst effekter för elever i genomsnitt.

Forskningen tyder alltså på att betygssättning i sig inte är särskilt viktig. Då det idag finns ett utbyggt system med nationella prov som ger information om elevens kunskapsnivå redan i låga åldrar är dessutom argumenten för tidiga betyg om något svagare än när dessa avskaffades för snart 40 år sedan. Däremot verkar betygen kunna ha både positiva och negativa effekter beroende på hur och i vilket sammanhang de används, vilket sannolikt gäller för de flesta pedagogiska metoder. Det är därför oklart varför just tidiga betyg är en pedagogisk metod som behöver regleras nationellt; det enklaste och bästa förefaller vara att låta skolor och lärare själva avgöra om de vill använda betyg.

## Vad kan göras?

Bristande likvärdighet, ett fokus på godkännitvån som orsakar utslagning ur utbildningssystemet och riskerar att sänka skolornas ambitionsnivå samt en betoning på elevernas svagheter som riskerar att underminera deras motivation att lära och utvecklas framstår alltså som några av betygssystemets stora problem.

För att hantera dessa problem vore ett första steg att ersätta gymnasiet kursbetyg med ämnesbetyg. Nästa vore att väga samman de olika betygskriterierna på ett mer balanserat sätt än genom dagens fokus på elevernas svagheter. Då det knappast är önskvärt eller ens möjligt att från centralt håll exakt avgöra vilken vikt som ska ges åt olika kriterier är detta något som lämpligen bör överlåtas till lärarnas professionella omdöme. Samtidigt kan inte betygssättningen vara helt fri. En framkomlig väg

vore därför att på skolnivå (eller skolprogramnivå på gymnasiet) koppla genomsnittsbetygen till skolans genomsnittliga resultat på nationella kunskapsutvärderingar utformade för detta ändamål, exempelvis enligt den modell som skissas i Gustafsson, Cliffordson och Erickson (2014). En sådan ordning skulle öka likvärdigheten i betygssättningen och samtidigt öka utrymmet för lärarnas professionella bedömning av enskilda elever. Detta är ingen enkel lösning i ett målrelaterat system och utformningen måste utredas nogga. Samtidigt går det inte att bortse från svagheter i dagens betygssystem och det är inte troligt att lösningen finns i än mer detaljerade betygskriterier eller mer komplexa sammanvägningsmatriser.

Då det är svårt att konstruera likvärdiga kunskapsutvärderingar från år till år kommer en ordning som denna att i ett målrelaterat system leda till variation i betygssnittet från år till år, även om kunskapsnivån är densamma. Eftersom nästan alla elever söker till gymnasiet samma år som de går ut grundskolan är detta inte ett problem vad gäller betygens roll som urvalsinstrument till gymnasiet. Däremot kan problem uppstå vid antagningen till högskolan. Förslagsvis kan detta hanteras genom att det jämförelsetal som sammanfattar de enskilda betygen standardiseras för respektive årskull när de används som urvalsinstrument för högre studier. Eftersom den årsvisa variationen i faktisk kunskapsnivå sannolikt är mycket liten skulle ett sådant antagningssystem i huvudsak vara rättvisande.

Både ur de enskilda elevernas och ur skolans perspektiv vore det önskvärt om icke-godkända betyg fick mindre dramatiska konsekvenser än idag. Möjligheterna för elever att få tillgång till goda gymnasieutbildningar trots att de inte uppnått minst E i en stor mängd ämnen måste utredas och förbättras. Detta skulle sannolikt också minska den administrativa börda som hanteringen av dessa elever idag lägger på lärarna. För att tydliggöra att alla elevers kunskapsutveckling är viktig borde också dagens skeva fördelning av meritvärdespoäng göras jämnare; idag ger ett F noll (0) meritpoäng, ett E ger 10 och ett A ger 20. För en skolledning som vill höja skolans genomsnittliga meritpoäng är det alltså lika viktigt att lyfta elever från F till E som att hjälpa dem utveckla ett E till ett A.

Slutligen finns det mycket lite som tyder på att tidiga betyg är särskilt betydelsefulla och frågan är därför om de ens behöver regleras nationellt.

En möjlighet är att betrakta betyg som inte används för urval som de pedagogiska instrument de trots allt är och helt enkelt låta skolan avgöra om och hur den vill använda sig av betyg i undervisningen. Behovet av att upprätthålla nationell likvärdighet i denna tidiga betygssättning skulle därmed försvinna, vilket väsentligt skulle minska den administrativa apparat som annars följer med betygen.



# 6

## Likvärdighet – en rättighet?

Likvärdighet är centralt i svensk skola och har varit det länge. Skollag och läroplaner har under hela efterkrigstiden genomsyrats av en strävan efter likvärdighet, och i synnerhet att ge elever från alla samhällsklasser och alla delar av landet lika goda förutsättningar. Viktiga aspekter på likvärdighet är att alla skall ha lika tillgång till utbildning och att utbildningen skall ha lika kvalitet. Fram till 1991 var likvärdigheten dessutom skyddad av att alla skolor och kommuner löd under ett gemensamt regelverk.

Enligt de officiella skoldokumenterna har dessa ambitioner inte sjunkit utan snarare ökat, men instrumenten att uppnå dem försvagades i och med det tidiga 1990-talets avreglering och målstyrning. Även i samband med kommunaliseringen uppmärksammades riskerna för likvärdigheten med en långtgående decentralisering av ansvaret. I den så kallade ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18, s. 27) heter det: »Det ankommer på huvudmännen att utforma sitt skolväsende och sin utbildning så att inte något barn eller någon ungdom i realiteten förhindras att få del av utbildning på grund av sitt kön, sin bostadsort eller sina sociala eller ekonomiska förhållanden.«

I forskningen har det påpekats att likvärdighetsbegreppet tolkats olika (von Greiff 2009). Begreppet har genomgått olika faser, från en tidig fas fram till 1980-talet då det stod för jämlikhet och kompensation,

över en fas på 1990-talet och kring millennieskiftet då likvärdighet knöts till friheten att välja skola och för skolor att profilera sig, fram till en ny fas under det senaste årtiondet då likvärdighet alltmer förknippats med uppnåendet av skolans mål (Englund och Quennerstedt 2008). I en studie av likvärdigheten i skolan betonas det att elever skall ges likvärdiga möjligheter att nå skolans mål: »Det är således inte helt enkelt att objektivt definiera vad en likvärdig utbildning innebär idag. En rimlig tolkning av den grundläggande innebörden är dock att *skolan ska ta hänsyn till elevers olika förutsättningar för att de ska få lika möjligheter att nå de uppsatta målen i läroplanen, vilket kan kräva omfördelning av resurser*« (Böhlmark och Holmlund 2011, s. 6). Det är alltså skolans ansvar, oavsett skillnaderna mellan olika elever, att eleverna skall ha samma möjligheter att nå skolans mål.

I korthet innebär likvärdig utbildning enligt de nu gällande styrdokumenten för skolan att alla elever skall ha lika tillgång till utbildning av lika god kvalitet, och att utbildningen också skall ha ambitionen att kompensera för elevers olikartade förutsättningar. Denna allmänna bestämning anger dock inte vilka indikatorer som skall användas för att beskriva nivå och förändring i skolsystemets grad av likvärdighet, vilket medfört att en lång rad olika likvärdighetsmått kommit att användas. Dessa är dock vare sig uttömmande eller motsägelsefria, vilket lett till förvirring både kring hur likvärdigheten i den svenska skolan har förändrats över tid och kring möjliga förklaringar till förändringar i likvärdighet.

Skolverket (2012a) delar in likvärdighetsindikatorerna i tre kategorier. Den första kategorin består av indikatorer som mäter variation i resultat på olika nivåer i skolsystemet, som klass, skola, kommun eller nationell nivå. Den andra kategorin består av indikatorer som beskriver hur skillnader i elevers resultat samvarierar med bakgrundsfaktorer som kön, socioekonomisk status (SES) och utländsk bakgrund. Den tredje kategorin indikatorer avser variation i skolors elevsammansättning med avseende på olika elevegenskaper såsom socioekonomisk och utländsk bakgrund. Denna består av två mått, där det ena utgörs av omfattningen av skelsegregationen oavsett resultat, och det andra av hur elevsammansättningen på skolor påverkar resultaten för enskilda elever, beroende på vilken skola de går i.

## Likvärdighetsutvecklingen i den svenska skolan

Vi ger nedan en kortfattad redovisning av vad dessa indikatorer säger om likvärdighetsutvecklingen i den svenska grundskolan.

Den totala variationen i elevresultat, mätt med betyg i årskurs 9, har enligt Skolverket (2012a) ökat mellan 2006 och 2010, medan en viss minskning har skett för 2011, som är det sista året för vilket uppgifter redovisas. Skolverket (2012a) visar också att andelen högpresterande elever successivt ökat, samtidigt som andelen elever som inte uppnår gymnasiebehörighet successivt har ökat. Dessa resultat pekar på att den totala resultatvariationen enligt betygen i *årskurs 9* har ökat. Även PISA:s läsprov visar på en successiv ökning av variationen i elevresultaten under de fem tillfällen som det har genomförts. I ett likvärdigt skolsystem bör variationen i elevresultat vara konstant över tid, eller helst minska, om man fäster vikt vid den kompensatoriska aspekten av likvärdighet. Dessa resultat pekar sålunda på en försämrad likvärdighet i grundskolan. Samtidigt är mönstret inte entydigt eftersom matematikresultaten enligt TIMSS-undersökningarna fallit mest för de starkaste eleverna.

Betygsvariation mellan skolor mäts genom att beräkna hur stor andel av den totala resultatvariationen som kan hänföras till skillnader i resultat mellan skolor. Betygsvariationen mellan skolor har fördubblats mellan 1998, då den uppgick till 9 procent, och 2011, då den uppgick till 18 procent (Skolverket 2012a).<sup>15</sup> Skillnaderna i betygsresultat mellan skolor har sålunda ökat på ett närmast dramatiskt sätt.

Det har också skett en ökning av betygsvariationen mellan kommunerna. Holmlund m.fl. (2014) och Skolverket (2012a) visar att ökningen accelererat efter 2007. Enligt Holmlund m.fl. (2014) förklaras de ökande skillnaderna till fullo av en ökad så kallad elevsortering med avseende på studieförutsättningar, det vill säga att elevernas skolval resulterar i att somliga skolor får många högpresterande elever (med goda studieförutsättningar) och andra får mycket få sådana elever. Med kontroll för denna faktor förklarar kommuntillhörighet endast cirka en halv procent av betygsvariationen 2008. Samtidigt visar man att resultatutvecklingen varit betydligt mer gynnsam inom storstadskommunerna än inom andra typer av kommuner, liksom att denna förändring inte går att förklara med

<sup>15</sup> Det är inte helt lyckat att välja 1998 som startår för denna undersökning eftersom betygsskalan var sammanpressad under det mälrelaterade betygssystemets första år. Betygsspridningen mellan skolor har dock fortsatt att öka och den allmänna trenden är obestridlig.

hänvisning till förändrad elevsammansättning (Holmlund m.fl. 2014, s. 139). Detta paradoxala resultat visar att det finns betydande systematiska skillnader mellan undergrupper av kommuner som inte kan förklaras av elevsammansättning, samtidigt som förändringen av resultatskillnader mellan samtliga kommuner helt förklaras av förändringar i elevsammansättning. Ett sådant resultat manar till försiktighet vid tolkning av resultat från analyser där man kontrollerar för effekten av skillnader i studieförutsättningar mellan olika grupper, eftersom detta uppenbarligen kan medföra att faktiska effekter kontrolleras bort.

Medan vissa studier pekar på en något ökad betydelse av elevernas familjebakgrund för deras resultat över tid, har andra studier dragit slutsatsen att några sådana förändringar inte går att belägga. Skillnaderna i resultat har i huvudsak sin grund i hur man i de olika studierna valt att mäta skolresultat och familjebakgrund, hur analyserna har genomförts och vilka tidsperioder som undersökts (Böhlmark och Holmlund 2011). Holmlund m.fl. (2014) drar slutsatsen att betydelsen av föräldrarnas utbildningsnivå i huvudsak är oförändrad för grundskoleresultaten, men att den kan ha ökat för gymnasieresultaten. Man drar också slutsatsen att familjeinkomstens betydelse för grundskoleresultaten har ökat. Skolverket (2012a) kommer också fram till att familjebakgrundens betydelse för grundskoleresultaten i huvudsak är oförändrad sedan 1998, men man finner en viss ökning efter 2007 då man använder ett mer fingradigt utbildningsmått.

Resultatskillnaderna mellan elever med svensk bakgrund och elever med utländsk bakgrund som är födda i Sverige har successivt minskat sedan 1998 (Skolverket 2012a). För utlandsfödda elever har däremot skillnaderna ökat kraftigt efter 1998, vilket dock inte gäller de elever som invandrat före skolstart. Skolverket (2012a) pekar på att dessa förändringar delvis kan förklaras av att de invandrade elevernas medelålder ökat under tidsperioden, liksom att det skett förändringar i vilka länder eleverna kommer från. När det gäller könsskillnader i resultat visar Holmlund m.fl. (2014) att det finns förändringar över tid, men att nivån och trenderna i könsskillnaderna beror på val av resultatmått. Enligt PISA-undersökningarna var skillnaderna mellan pojkar och flickor konstanta mellan undersökningarna 2000 och 2006, medan de därefter ökat till pojkars nackdel.

Edmark, Frölich och Wondratschek (2014a, 2014b) undersökte kunskapsutvecklingen för grupper av elever med olika familjebakgrund som i olika grad fått möjlighet att välja skola som en följd av 1992 års skolvalsreform. Den största effekt som skattades i analysen gällde slutbetyget i årskurs 9 där för låginkomsthushåll ytterligare en skola att välja på gav en försumbar effektstorlek (0,007 *d*). För medel- och höginkomstgrupperna var effekten ungefär hälften så stor och skillnaden mellan de tre grupperna var inte signifikant. Författarnas slutsats var att möjligheten att välja skola har haft små eller inga effekter vare sig generellt eller för elevgrupper med olika familjebakgrund.

### Vad beror de ökande mellanskolsskillnaderna på?

Den kortfattade översikt över studier av förändringar i olika indikatorer på likvärdighet som presenterats ovan pekar på att likvärdigheten i den svenska skolan försämrats under senare år, men också på att det finns en betydande stabilitet i flera av indikatorerna, som betydelsen av föräldrarnas utbildningsnivå för elevernas skolresultat. Den mest slående förändringen gäller den kraftigt ökade skillnaden i resultat *mellan* olika skolor. Skillnaden är högst i storstadsområdena, det vill säga Stockholm, Göteborg och Malmö. Den ligger lågt i mindre tätorter och glesbygd och medelhögt i mindre och större städer liksom i förorter, men i de senare ortstyperna växer den å andra sidan mycket snabbt (Skolverket 2012a).

Det kan diskuteras i vilken utsträckning variation i betygsresultat mellan skolor i sig är att se som uttryck för bristande likvärdighet. En av orsakerna till skolvariationen är den sortering av elever över olika skolor på grund av boendesegregation och skolval som kan hänföras till elevers olika studieförutsättningar. Denna faktor behöver dock inte i sig ses som ett hot mot likvärdigheten, om inte elevsammansättningen i sin tur påverkar skolans kvalitet eller om skolors rykte som »bra« eller »dåliga« påverkar elevernas framtid.

Holmlund m.fl. (2014) visar att ökad boendesegregation är den viktigaste förklaringen till den ökade variationen mellan skolor, och att en del av den återstående ökningen förklaras av att eleverna sorteras genom val till olika skolor utifrån faktorer som mer eller mindre direkt har betydelse för elevernas resultat, som social bakgrund, migrationsbakgrund och studieintresse. De anser också att även nästan hela ökningen av skolskill-

naderna i betygsresultat kan förklaras av ökad elevsortering med avseende på studieförutsättningar. Slutsatsen de drar blir därför att de ökande skolskillnaderna i resultat inte är uttryck för brister i likvärdigheten, eftersom skillnaderna endast är uttryck för skillnader i elevernas studieförutsättningar. Vi har dock redan konstaterat att resultat från studier baserade på denna typ av statistisk kontroll bör tolkas med försiktighet, så det finns anledning att fördjupa diskussionen kring innebörden i de ökade resultatsskillnaderna mellan skolor.

Det finns en relativt omfattande forskning om betydelsen av så kallade kamrateffekter, vilket innebär att elevsammansättningen har en kausal effekt på de resultat som en viss elev uppnår. Forskningen om kamrateffekter uppvisar en komplex resultatbild. Exempelvis fann Björklund m.fl. (2010, s. 211–214) i en översikt att effekterna varierade över olika studier, från mycket höga till relativt blygsamma. Effekterna varierade också mellan olika elevgrupper. En annan svensk studie visade på positiv effekt för svagpresterande elever som undervisas tillsammans med högpresterande elever och avsaknad av effekt för högpresterande elever som undervisas tillsammans med andra högpresterande elever (Sund 2009). Effekterna åstadkoms dock inte endast genom direkt kamratpåverkan, utan lärarnas olika förväntningar på eleverna i grupper med olika elevsammansättning har också betydelse (Weinstein 2002).

Möjligheterna att rekrytera lärare påverkas också av skolans elevsammansättning (Karbownik 2014). Det finns därför anledning att oroa sig för den ökade sociala skolsegregationen då det är troligt att denna förr eller senare ger genomslag i ökade kvalitetsskillnader mellan skolor.

Skolverket (2012a) konstaterar att det endast skett mindre förändringar i skolsegregationen med avseende på föräldrarnas utbildningsnivå sedan 1998, medan däremot skolsegregationen med avseende på utländsk bakgrund har ökat. Skolverket redovisar också analyser av elevsammansättningseffekter på skolnivå. Dessa så kallade skolnivåeffekter ger uttryck för i vilken utsträckning sammansättningen av eleverna i en skola när det gäller social bakgrund, utländsk bakgrund, studieresultat, kön eller andra egenskaper påverkar elevresultaten. Enligt Skolverkets resultat är de socioekonomiska sammansättningseffekterna på skolnivå starka och ökande, från cirka 24 meritvärdespoäng 1998 till ungefär 62 meritvärdespoäng 2011. Dessa skattade skolnivåeffekter uttrycker den förväntade skillnaden mellan två elever med samma individuella bak-

grund som går i två olika skolor, där den ena elevens skola har 100 procent högutbildade föräldrar och den andra har 0 procent. Den kraftiga ökningen av skolnivåeffekten framstår som oväntad mot bakgrund av att det inte skett några större förändringar av föräldrarnas utbildningsnivå (beräknad som ett medeltal för respektive skola) mellan åren 1998 och 2011. Skolverket förklarar detta med att hänvisa till den kraftigt ökade mellanskolsvariationen och menar att det är denna – i kombination med ett högt samband mellan medeltalet av föräldrarnas utbildningsnivå och elevresultaten – som leder till den ökande skolnivåeffekten. Det finns dock anledning att tolka Skolverkets (2012a) resultat med försiktighet. En kausal tolkning av resultaten kring skolnivåeffekten förutsätter nämligen att man kontrollerar den individuella variationen inom skolor till fullo, men det har man alltså inte gjort i de analyser som Skolverket redovisar.

Även kvalitetsskillnader i undervisningen bidrar till skillnaderna i resultat mellan skolor. Idén med införandet av fritt skolval och fristående skolor var att »... tävlan mellan olika skolor, med olika inriktning och ägandeformer, ... kan bidra till att höja kvaliteten inom hela skolväsendet« (prop. 1991/92:95). De kvalitetsskillnader som skulle stimuleras av tävlan mellan skolor sågs dock inte som ett hot mot likvärdigheten, utan som ett medel för att åstadkomma en generell kvalitetshöjning.

Vi har tidigare konstaterat att Holmlund m.fl. (2014, s. 185–186) drar slutsatsen att skolskillnaderna efter kontroll för elevernas studieförutsättningar är små och stabila över tid. Detta innebär att alla skolor helt enkelt förefaller vara ungefär lika bra. Vi menar dock att slutsatsen att det inte finns kvalitetsskillnader mellan skolor är tveksam. En anledning till detta är att även praktiskt betydelsefulla kvalitetsskillnader är små i jämförelse med de skillnader som orsakas av skillnader mellan elever i studieförutsättningar, och att de därför är svåra att identifiera.

En annan anledning är att den enkla statistiska metodiken att subtrahera bort effekterna av elevskillnaderna i förutsättningar och betrakta återstoden som bestämd av kausalt verkande faktorer kan bygga på alltför enkla antaganden. Det finns en stor mängd forskning som visar att undervisningskvaliteten är högre i skolor med en socioekonomiskt gynnsam elevsammansättning, vilket bland annat har sin grund i att en större del av tiden i skolan ägnas åt undervisning, att progressionen är snabbare och att lärarna är mer erfarna och bättre utbildade. Den statistiska modellen som tar bort effekterna av elevsammansättningen

tar då *även* bort en del av effekten av de kvalitetsskillnader som har sin grund i lärarnas undervisning eftersom dessa inte kan separeras från sammansättningseffekten.

Det finns också anledning att påminna om att brister i likvärdigheten i betygssättningen mellan skolor inte enbart är ett likvärdighetsproblem i sig, de påverkar även *möjligheten att särskilja olika förklaringar till resultat* skillnader mellan skolor. En aspekt av detta är att både bedömningen av nationella prov och betygssättningen sannolikt påverkas av skolans elevsammansättning (Fredriksson och Vlachos 2011). Inte heller själva mätningen av de utfall som ligger till grund för bedömningar av kvalitetsskillnader mellan skolor är därför opåverkad av den ökade elevsorteringen.

I princip är det lätt att hålla isär skillnader i elevförutsättningar å ena sidan och kvalitetsskillnader och kamrateffekter å andra sidan som förklaringar till resultat skillnader mellan skolor. Det är dock inte lätt att göra detta i praktiken. Vi ställer oss därför tveksamma till slutsatsen hos Holmlund m.fl. (2014) att i princip alla resultat skillnader förklaras av skillnader i elevernas studieförutsättningar. En omfattande internationell forskning har visat på existensen av kvalitetsskillnader mellan skolor, och vi menar att det finns anledning att tro att detsamma gäller även i den svenska skolan. Om vi blickar framåt är det också svårt att tro att ökad elevsortering mellan skolor inte kommer att manifesteras i ökade kvalitetsskillnader, inte minst på grund av skillnaderna i möjligheterna att rekrytera lärare till skolor med skilda elevunderlag. Vår slutsats är därför att de ökande resultat skillnaderna mellan skolorna måste betraktas som ett likvärdighetsproblem som bör tas på allvar.

Slutligen bör det påpekas att om mellanskolsvariationen är hög ökar risken för att elever under lång tid framöver kommer att bedömas utifrån vilken skola de gått i, både av andra skolor, arbetsgivare och av samhället i stort. Skolor kan, i viss mån oavsett elevens egna resultat, bli antingen stigmatiserande eller på ett orättmätigt sätt upphöjande. Så fungerar många skolsystem världen över: att ha gått på en viss skola medför i praktiken bättre eller sämre livschanser för individen. Det finns mycket som tyder på att bristande likvärdighet av denna typ kraftigt minskade i det svenska skolsystemet under 1900-talet fram till 1990-talets reformer. Med den utveckling som skett på senare år är det tvärtom sannolikt att skolors rykte cementeras och att likvärdigheten av denna anledning minskar ytterligare.



## Lika möjligheter

Så här långt har vår diskussion om likvärdighet haft fokus på de observerbara indikatorerna på likvärdighet, nämligen lika tillgång och lika kvalitet. Men vi har ännu inte berört den tredje likvärdighetsaspekt som styrdokumentet lyfter fram, nämligen lika möjligheter. Skollagen fastställer att om det finns skillnader mellan elever så är det skolans ansvar att genom »stöd och stimulans« se till att barn och elever »utvecklas så långt som möjligt« samt sträva efter att »uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen« (1 kap. 4 § skollagen). Detta innebär att utbildningen skall vara »kompenserande«, det vill säga arbeta aktivt för att uppväga de skillnader som kan ha funnits där från början. Frågan är vilka metoder och resurser enskilda skolor och kommuner har för att göra detta och hur väl de tar sitt ansvar. För den kompensatoriska aspekten av likvärdighet finns ännu inga etablerade indikatorer, och den har därför fått begränsad uppmärksamhet i diskussionen om likvärdighet. OECD:s Sverigeundersökning (OECD 2015) identifierar dock behov av förstärkta insatser för elever födda utomlands och andra utbildningsmässigt underprivilegerade grupper.

## Segregation, klustring och likvärdighet

Det finns också anledning att diskutera segregation som en företeelse i sig, som har innebörder och konsekvenser som går utöver effekter på elevernas kunskapsmässiga utveckling. Böhlmark och Holmlund (2011, s. 50) påpekar i diskussionen av sin genomgång av likvärdigheten i den svenska skolan följande:

Att elever med olika bakgrund möts i skolans värld kan upplevas som positivt för sammanhållningen i samhället, då barn från olika socioekonomiska, etniska och kulturella förhållanden får lära känna varandra. På längre sikt kan segregation tänkas påverka den enskilda individens livschanser, genom att tillgången till sociala kontaktnät och erfarenheter begränsas. Dessa aspekter kan vara särskilt viktiga då det gäller barn och ungdomar vilka kan tänkas vara särskilt påverkbara av den miljö de befinner sig i. En mer sorterad skola skulle därmed kunna påverka samhället under lång tid framåt.

Det finns också forskning från USA som visar att ökad skolsegregation inte bara påverkar skolresultaten utan även brottsligheten (Billings, Deming och Rockoff 2014). Det finns därför anledning att något mer utförligt diskutera den ökande segregationen i den svenska skolan. Man kan visserligen beskriva det som en segregering i betydelsen åtskillnad – det vill säga att elever verkligen skiljs åt på nya grunder och mer systematiskt än de gjorde tidigare, då närhetsprincipen rådde. Men kanske kan man lika gärna förstå processen som en klustring.

Klustring är ett samhällsfenomen som förekommer i skilda sammanhang och som har djupa historiska rötter. Enklast uttryckt yttrar sig klustring som att lika söker sig till lika. Redan i renässansens städer var det vanligt att företag, hantverkare och butiker med liknande verksamhet placerade sig nära varandra. Än idag förekommer kluster som innebär en form av rumslig specialisering. Socialt yttrar sig klustring så att människor med liknande egenskaper och intressen söker sig till varandra, till exempel i olika bostadsområden (Schelling 1969). Detta kan intressant nog göra människor mer nöjda även om skillnaderna ökar på en annan samhällelig nivå och då får egenskaper som de flesta ogillar. I migrationsforskningen är företeelsen välkänd, likaså i innovationsforskningen och den ekonomiska geografin (ett klassiskt arbete är Saxenian 1994). Denna process är spontan och ger upplevda fördelar för de inblandade. Avståndsfraktionen minskar, innovationer uppsnappas och sprids lättare, värderingslikheter och språkgemenskaper underlättar kommunikationen. Å andra sidan minskar möjligheterna till de, ofta mindre uppenbara, framtida fördelar som mångfald och skillnader kan ge och som historiskt visat sig vara mycket viktiga för samhällets framgång.

Klustring gynnar vissa egenskaper i ett samhälle men missgynnar andra, till exempel likvärdighet. För den som eftersträvar likvärdighet i förutsättningar är klustringen en lika svår motståndare som öppen segregation. Den kanske till och med är en svårare motståndare eftersom den är spontan och fullt tillåten, dessutom ofta önskad av de inblandade eftersom likheterna tycks behagliga och tillfredsställande på kort sikt. Lika tillåts söka lika helt fritt, också när det innebär att likhet leder till svaga eller direkt skadliga effekter på lång sikt. På skolans område tar det sig uttryck i att de som har goda förutsättningar gärna söker sig bort från de mer blandade miljöerna till skolor där det finns andra som också har goda förutsättningar, medan de med sämre förutsättningar

tenderar att bli kvar. I linje med detta resonemang beskrivs den faktiska utvecklingen i svensk skola sedan skolvalets introduktion i början av 1990-talet i IFAU-rapportens sammanfattande kapitel som följer: »När elevförutsättningarna i den kommunala skolan är goda har elever som själva har goda studieförutsättningar större sannolikhet att stanna i den kommunala sektorn, jämfört med en situation där den kommunala skolan har ett svagare elevunderlag.« (Holmlund m.fl. 2014, s. 343)<sup>16</sup> Detta antyder också att en skola som har ett elevunderlag som uppfattas som attraktivt jämfört med närområdets även kan uppfattas som högkvalitativ.

Segregering och klustring går inte att helt undvika i något samhälle. Men samhällen ser olika ut i dessa avseenden. De flesta tillåter emellertid förhållandevis små möjligheter för sådana skillnader att uppstå just när det gäller skolor. Det kan ha sin grund i att samhällen inte är beredda att ta risken att deras skolor segregeras tidigt eftersom utbildning är så viktigt för hela samhällets effektivitet och konkurrenskraft. Där boendesegregeringen varit kraftig, som i exempelvis USA, har man också försökt att aktivt motverka denna genom att förflytta eleverna, bland annat genom bussning, dock med begränsad framgång. Grundmodellen för utbildningssystem världen över tycks vara att barn och ungdomar går i skolor nära hemmet, särskilt de mindre barnen. När eleverna kommer högre upp i tonåren ökar rörligheten mellan skolor och då ofta på grund av specialisering, vilket blir än mer accentuerat inom högre utbildning där tillgängligheten ju är mycket mindre än för grundskolor och gymnasieskolor.

Det faktum att klustringsprocesser utövar stark påtryckning och i vissa sammanhang kan medföra en önskvärd förtätning av kompetens och konkurrens, innebär alltså inte att de alltid skall accepteras. Tvärtom kan det finnas behov att motverka klustring och alldeles särskilt segregation inom vissa områden. Skolan är ett sådant område.

Ett av skolans viktigaste styrdokument är FN:s konvention om barnets rättigheter, som i ett antal artiklar fastställer barns rätt i olika sammanhang, och då inte minst i skola och utbildning. Gustafsson (2006) diskuterade implikationer både av konventionens mer generella artiklar som lyfter fram barnets rätt till vård och omsorg och till autonomi och

16 Även Andersson, Malmberg och Östh (2012) och Malmberg, Andersson och Bergsten (2014) finner att ett områdes sociala och etniska sammansättning påverkar vilka familjer som aktivt väljer alternativa skolor och vilken inställning familjer har till skolval.

av de artiklar som är mer direkt inriktade mot skolan. En huvudslutsats var att en icke-segregerad skola bättre stämmer överens med barnkonventionen än en segregerad skola. Denna slutsats grundades framför allt på konventionens artikel 29.1, vilken i ett antal punkter anger vad som skall känneteckna undervisningens innehåll och genomförande. Det som preciseras i denna artikel stämmer väl med de sociala mål, eller värdegrundsmål, som anges i de svenska läroplanerna för grundskola och gymnasium.

Den första punkten i artikel 29.1 är att »utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga«. Bredden i de kompetenser som artikeln avser pekar på att hela skolmiljön är viktig i detta sammanhang, och en icke-segregerad skolmiljö ger bättre förutsättningar för att utveckla flera av dessa kompetenser, inte minst de sociala.

Den andra punkten är att »utveckla respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt för de principer som uppställts i Förenta nationernas stadga«. Även om det inte är någon garanti för framgång har icke-segregerade skolmiljöer bättre förutsättningar att konkretisera innebörden i de abstrakta begreppen mänskliga rättigheter och grundläggande friheter än segregerade miljöer.

Den tredje punkten i artikel 29.1 är att »utveckla respekt för barnets föräldrar, för barnets egen kulturella identitet, eget språk och egna värden, för vistelselandets och för ursprungslandets nationella värden och för kulturer som skiljer sig från barnets egen«. Möte och dialog är förutsättningar för att utbildningen skall kunna leva upp till innebörden i denna punkt och förutsättningarna för att detta skall kunna ske är bättre om utbildningen, och elevsammansättningen, är icke-segregerad än om den är segregerad.

Den fjärde punkten är att »förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämlikhet mellan könen och vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper och personer som tillhör urbefolkningar«. De abstrakta begrepp som anger innehållet i denna punkt måste konkretiseras i skolans organisation och verksamhet, vilket innebär att den bör vara icke-segregerad.

## Segregering och resultat

Skolsystemen, ofta framvuxna under lång tid, uppvisar ett mönster som enklast kan beskrivas så: stark segregering tenderar att också ge svaga samlade skolprestationer. England och USA är två exempel på att så är fallet. Dessa båda länders bästa skolor är utmärkta, men de har också påfallande många svagt presterande skolor. Pisa 2012 (OECD 2013b, särskilt kapitel 3, 4 och 5) visar på en betydande samvariation mellan elevernas »ekonomiska, social och kulturella status« (ESCS på PISA-språk) och skolornas resultat. Men intressant nog har ESCS-faktorer i många av de resultatmässigt främsta nationella systemen svagt inflytande över elevprestationerna. Det gäller Kanada, Estland, Finland och två av Kinas fyra regioner (Hong Kong och Macao). I övrigt är bilden i PISA 2012 ganska brokig, men det verkar inte finnas något som tyder på att länder med växande klyftor i fråga om likvärdighet skulle prestera bättre i någon annan dimension som PISA mäter. OECD och Skolverket brukar framhålla att det går utmärkt att förena goda resultat och hög likvärdighet. Den svenska utvecklingen förefaller vara en mycket tillspetsad illustration till detta påstående: resultaten var en gång goda och likvärdigheten var hög, nu sjunker båda.

## Segregering och skolval

Att resultatspridningen i skolan har sin grund i segregering/klustring och att denna i sin tur förstärkts av skolval är inte bara troligt utan stöds också av forskningen (Östh, Andersson och Malmberg 2010, Böhlmark, Holmlund och Lindahl 2015). IFAU konstaterar också att kommunerna i sina skolplaner – som de ålades av staten att producera – lagt en mycket ringa vikt vid likvärdigheten i sina uttalade ambitioner för skolan. Det är oklart varför så är fallet, men en tanke som ligger nära till hands är att likvärdigheten faktiskt inte styrs av kommunerna utan av det fria skolvalet och boendesegregationen, två faktorer som kommunerna haft ringa makt att motverka.

Vår bedömning ligger i linje med dessa analyser; ökad boendesegregation är den viktigaste förklaringen till den ökade resultatspridningen mellan skolor, men även skolvalet är en viktig förklaring. Det måste betecknas som en allvarlig icke önskvärd effekt av det fria skolvalet. Vad som alltså verkar otvetydigt är att resultatskillnaderna mellan sko-

lor ökat under de senaste årtiondena och att de utbildningspolitiska reformerna på 1990-talet inte kunnat motverka, utan snarast verkat förstärka detta. Det finns också anledning att tro att den ökade sociala segregationen även kommer att manifesteras i större kvalitetsskillnader mellan skolorna, något som kanske redan har skett. Detta bottnar ytterst i en motsättning som föreligger mellan valfrihet å ena sidan och likvärdighet å den andra.

## Bör likvärdighet vara en rättighetsfråga?

I denna analys av de ökade resultatkillnaderna mellan skolor och den bristande likvärdigheten ser vi flera utmaningar för forskarna och samhället. En fråga gäller kvardröjande behov av ytterligare empiri för att möjliggöra säkrare kunskaper om vad som påverkar kvalitet och andra förhållanden i skolan. Detta gäller systemets spelregler på lång sikt (av den typ vi diskuterade i kapitel 4). Och på kort sikt, vad kan myndigheter och kommuner göra åt likvärdigheten? Skolverket har hittills anfört att kommuner och skolor kan arbeta med kompenserande resursomfördelning. Detta går att säga, men det har varit svensk lag i många år redan och trots detta finns det stora skillnader i hur kommunerna hanterar denna fråga. De statliga myndigheterna har visserligen uppmärksammat förhållandet på senare år, men har inte särskilt stora möjligheter att agera kraftfullt, låt vara att Skolverket aviserat att man vill bli mer aktiv (Skolverket 2013c, s. 11).

Trots lagstiftningen och all debatt om skolans minskande likvärdighet tycks det inte finnas någon riktigt kraftfull ombudsman som använder skarpa instrument för att se till att likvärdigheten inte tillåts minska. Politiker, Skolverket, Skolinspektionen och de kommunala huvudmännen och friskolorna borde, kan man tycka, använda alla krafter för att se till att trenden vänds. Men så sker inte och starka krafter i det nuvarande systemet drar åt andra håll. Skolor lockar inte elever med likvärdighet som slagord. Snarare tvärtom, om något så har de ett intresse av att signalera att just i deras skola går allmänt lyckade elever och att just den skolan ger särskilt utmärkta förutsättningar för eleverna att nå framgång i livet. Föräldrar och elever söker sig inte heller till skolor för att förbättra statistiken över likvärdigheten i sin kommun eller i riket. Snarare kan det omvända förväntas, elever och föräldrar vill hellre vara

på solsidan än på skuggsidan, i alla fall om de gör medvetna och informerade val, och detta kan ingen gärna förebrå dem. Själva incitamentet i en marknadsiserad skola är att driva fram skillnader, och medan en del av dessa kan ha positiva effekter – som mångfald i metod, pedagogik och vägar att nå skolans mål – kan andra, däribland den minskande likvärdigheten, vara direkt skadliga. Regelverket har rent av inslag som motverkar möjligheten att bemöta den negativa utvecklingen. Staten har slagit fast att kommuner inte får missgynna fristående skolor, trots att kompensation i flera fall måste innebära just detta, eftersom åtskilliga fristående skolor presterar mycket bra till följd av elevsegregationen. Kommunernas belägenhet inför dessa motstridande besked är inte enkel.

Policymässigt öppnar sig intressanta frågor. Styrning med resurser eller ren marknadsstyrning är i viss mening bara olika instrument för att åstadkomma bättre kvalitet i skolan och likvärdighet för alla. Om sådana instrument inte fungerar – det vill säga om sorteringen av elever i den svenska skolan underminerar likvärdigheten – får man se sig om efter andra. Om man exempelvis ser likvärdigheten ur ett rättighetsperspektiv kommer saken kanske i ett annat läge än om man ser det som en kommunal budgetfråga eller som en fråga för fria aktörer på en marknad. Så fungerar det på andra samhällsområden. Ingen godtar att man dömer folk helt olika vid olika domstolar för samma brott, det vill säga att variationer förekommer i rättsväsendet uppfattas som ett genuint och allvarligt problem, eftersom det är en grundläggande rättighet för alla medborgare att behandlas lika inför lagen.

Ett rättighetsperspektiv på likvärdighet i skolan skulle förmodligen ändra diskussionen. Skolverkets och Skolinspektionens tillsynsroll skulle då kunna riktas tydligare mot likvärdighetsfrågorna. Likvärdigheten skulle få en tydlig talesman och en aktör som hade ett konkret intresse, och en skyldighet, att agera. Detta skulle dock kräva en statlig myndighetsstruktur som inkräktar på dagens huvudmannastruktur. Hur ansvarsfördelningen mellan huvudmän och övriga myndigheter ska utformas är en komplicerad fråga, men dagens ordning lämnar mycket i övrigt att önska. OECD (2015) föreslår också att Sverige skall utvärdera alternativa sätt att organisera skolvalet, som inte medför negativa effekter på likvärdigheten.

# 7

## Lärarna och undervisningen

Detta kapitel fokuserar på förändringar i lärarnas kompetens sedan början av 1990-talet och på förändringar i lärarutbildning och undervisningsmönster. I sin uppmärksammade meta-metaanalys av vad som påverkar elevers skolresultat analyserar John Hattie (2013) flera olika kategorier av faktorer relaterade till eleven, hemmet, skolan, läraren, läroplanen och undervisningen. Bland skolfaktorerna återfinns klasstorlek, vilken dock enligt Hatties resultat har en relativt blygsam inverkan på elevresultaten ( $d = 0,20$ ). Denna skattning stämmer väl överens med resultat från svenska studier (Fredriksson, Öckert och Oosterbeek 2013). Det mest framträdande resultatet i Hatties översikt är dock att faktorer som avser olika aspekter av lärarnas undervisning har de starkaste effekterna, vilket pekar på att det är lärarens kompetens som är den viktigaste faktorn. Hattie identifierar även mer specifika aspekter av lärarnas undervisning, exempelvis återkoppling och direkt undervisning inriktad på presentation och förklaring, som några av de medel genom vilka de goda undervisningsresultaten uppnås.

Flera undersökningar har visat på stora skillnader i effektivitet mellan olika lärare (se Björklund m.fl. 2010, kapitel 7, för en översikt). En grov uppskattning är att ungefär 10 procent av variationen i elevernas resultat kan hänföras till skillnader i lärareffektivitet, med något högre



skattningar för matematik än för läsning. En stor mängd studier har också undersökt möjligheten att förutsäga lärareffektivitet från en rad observerbara lärarkarakteristika, som formell lärarkompetens i form av behörighet grundad på genomgången lärarutbildning, certifieringsprov, undervisningserfarenhet eller personliga egenskaper. Det samlade intrycket från denna forskning är att den visar på en avsaknad av samband mellan sådana karakteristika och elevernas resultat. Under senare tid har dock forskningen försökt att komma åt de specifika kunskaper och färdigheter hos lärarna som är av betydelse för framgångsrik undervisning, och här finns en del lovande resultat (se Björklund m.fl. 2010, avsnitt 7.2). Detta ger också stöd för tanken att lärareffektiviteten är kopplad till undervisning i vissa ämnen för vissa grupper av elever, snarare än att vara en generell egenskap (Jackson, Rockoff och Steiger 2014). Studier av effekter av lärarbehörighet pekar också på positiva effekter när behörigheten avser undervisningsämnet, men inte andra ämnen. Ett exempel är en svensk studie av behörighet för undervisning i de första skolåren, som visar på relativt starka effekter på läsresultat i årskurs 3 (Myrberg 2007).

Svårigheterna att identifiera goda lärare med hjälp av observerbara egenskaper har lett framför allt amerikanska utbildningsekonomer till slutsatsen att formell lärarkompetens inte är av intresse för detta ändamål. Istället bör det göras med hjälp av effektiva metoder för rekrytering, befordran och avskedande av lärare. I flera delstater och skoldistrikt i USA har man därför infört så kallade VA-metoder (VA är en förkortning av *value added*) för att utvärdera lärarkompetens. Dessa metoder bygger på provbaserade bestämningar av förändringar i elevresultaten under den period läraren undervisat eleverna. Forskning kring VA-metoder för utvärdering av enskilda lärares effektivitet visar dock på en hel del metodproblem, så detta är inte ännu en framkomlig väg att i praktisk verksamhet skilja effektiva lärare från ineffektiva lärare (Haertel 2013).

Trots dessa svårigheter att på individuell nivå identifiera effektiva lärare finns det en hel del forskning som pekar på att skolsystem som satsar på utveckling av hög lärarkompetens genom rekrytering, lärarutbildning, fortbildning och utveckling av lärarprofessionen når goda elevresultat (till exempel Barber och Mourshed 2007).

## Rekrytering till lärarutbildning

Grönqvist och Vlachos (2008) utnyttjade registerdata från bland annat militära inskrivningsprövningar för att undersöka hur nivån på kognitiva och icke-kognitiva förmågor förändrats bland nyutexaminerade ämneslärare under perioden 1980–2006. Resultaten visade på ett högsta värde vid 1990-talets början, varefter det skett en kraftig nedgång. Medan nya ämneslärare i början av perioden i genomsnitt kom från den översta fjärdedelen av befolkningen så låg de i slutet av perioden strax över medel. Eftersom det för de kvinnliga lärarna i allmänhet inte fanns några militära inskrivningsresultat undersökte man istället deras bröders resultat. Intressant nog visade förändringarna i testresultat för bröderna till manliga och kvinnliga lärare på samma mönster, men med en kraftigare nedgång för de kvinnliga lärarna. Samma mönster kvarstår om man istället ser till lärarnas egna gymnasiebetyg.

Orsakerna till den försämrade rekryteringen ligger förmodligen delvis i den ogynnsamma löneutvecklingen för lärarna under denna period, liksom i läraryrkets begränsade karriärutsikter, försämrade arbetsvillkor och ökningen av omfattningen av obehöriga lärare vilket sänkt yrkets status (SOU 2014:5). Andra orsaker kan sökas i utbyggnaden av högskolan och i en mer diversifierad arbetsmarknad för högutbildade, vilket utsatt lärarutbildningarna och läraryrket för ökad konkurrens från andra högskoleutbildningar. Möjligen har även en tilltagande iver att reformera lärarutbildningarna och ökande klagomål över lärarutbildningens kvalitet, även från politikerhåll, bidragit till det minskade intresset för lärarutbildning.

I och med skolkonkurrens och fristående skolhuvudmän uppstår också konkurrens om lärare, vilket kan påverka lönebildningen för lärare och rekryteringen till läraryrket. Hensvik (2010) fann en positiv löneeffekt av en ökad andel friskolor, och då i synnerhet för nyutexaminerade lärare och lärare inom områden med lärarbrist. Detta pekar på att konkurrens kan bidra till en mer differentierad lönesättning bland lärare.

## Lärarutbildning

Genom tre lärarutbildningsreformer har utbildningen delvis ändrat karaktär. Fram till införandet av grundskollärarutbildningen 1989 var utbildningen fokuserad på antingen stadier eller ämneskombinationer,

och en viss lärarexamen gav behörighet endast för anställning på motsvarande befattning. Med grundskolläraryrket infördes inriktningar mot årskurs 1–7 och årskurs 4–9, liksom fördjupningar mot Ma/NO och Sv/SO, där dessa dock förutsattes ge kompetens att undervisa i båda fördjupningarnas ämneskombinationer i de lägsta årskurserna.

Med 2001 års läraryrket infördes en generell lärarexamen för hela grundskolan och gymnasieskolan, med en stor mängd inriktningar och specialiseringar. Dessa förändringar av läraryrket kännetecknas sålunda av en minskad specialisering och en ökad betoning av för läraryrket gemensamt innehåll. Bakom denna utveckling låg en politisk strävan att minska skillnaderna mellan olika lärarkategorier, men också en önskan om en mer flexibel lärarkår. Det senare hade inte minst sin grund i en stor cyklisk variation i födelsekullarnas storlek, med en skillnad om cirka 30 procent i antalet födda över ett decennium, vilket påtagligt påverkar behovet av lärare med specialisering mot olika åldersnivåer. År 2011 infördes återigen en ny läraryrket, som framför allt skiljer sig från den föregående genom att olika lärarexamina för olika stadier har återinförts.

Läraryrket har inte bara förskjutits mot en lägre grad av specialisering; den har också sedan slutet av 1980-talet akademiserats. Detta har dels inneburit att ansvaret för läraryrket även för de första sex skolåren delvis har förlagts till ämnesinstitutionerna, dels ett minskat fokus på undervisningsmetodik och andra praktiska inslag. Även moment som behandlar utveckling och användning av prov för uppföljning och diagnosticering har utgått. Kraftiga resursminskningar till läraryrket sedan slutet av 1980-talet har medfört att utrymmet för praktiska inslag ytterligare minskat.

Inom det specialpedagogiska fältet har de speciallärare som var utbildade för att ge stöd till elever inom olika ämnesområden delvis ersatts av specialpedagoger, som har som huvuduppgift att utbilda och handleda lärarna i hur de ska ta hand om elever med särskilda behov inom ramen för den vanliga undervisningen. En konsekvens av detta tycks dock vara att specialpedagogiska insatser i många fall sätts in längre upp i skolgången, där insatserna inte har samma effekt som under de första skolåren. Forskningen pekar också på att specialpedagogiska interventioner som syftar till träning av domänspecifika färdigheter och inlärningsstrategier har positiv effekt medan det varit svårt att påvisa

positiva effekter av andra former av specialpedagogiska insatser (Björklund m.fl. 2010, s. 210).

Den lärarutbildning som infördes 2011 innebär, som redan nämnts, en återgång till en utbildning som i högre grad är specialiserad på olika stadier, och kan därför ge möjlighet till kvalitetsförbättringar. Detta förutsätter dock att det finns adekvat lärarutbildningskompetens inom de lärosäten som har ansvar för lärarutbildningen (Riksrevisionen 2014).

## Behörighet

Sedan början av 1990-talet har det skett en kraftig ökning av antalet obehöriga tillsvidareanställda lärare, det vill säga lärare som saknar lärarutbildning. Läsåret 1994/95 var 94 procent av de kommunala lärarna formellt behöriga, i början av 2000-talet hade denna andel sjunkit till 82 procent. Därefter har andelen behöriga lärare ökat något och uppgick läsåret 2011/12 till 86 procent. Vid de fristående skolorna var läsåret 1994/95 endast 62 procent av lärarna behöriga, och andelen uppgick läsåret 2011/12 till 70 procent.

I samband med kommunaliseringen (prop. 1990/91:18) skedde en viss avreglering av behörighetsreglerna genom att den direkta kopplingen mellan lärarutbildning och lärarbefattning upphörde, vilket var en följd av att den statliga regleringen av befattningarna upphörde. Istället infördes en mer allmän skrivning som innebar att behörighet för tillsvidareanställning krävde lärarutbildning som var avsedd för den undervisning som läraren i huvudsak skulle bedriva. Regeringen utfärdade också 1990 en förordning som reglerade meritvärderingen vid anställning av lärare. Den avvecklades dock 1993. Enligt friskolereformen 1993 gällde inte skollagens behörighetskrav för de fristående skolorna, och denna behörighetsregel infördes först 2002. Friskolorna betonade också betydelsen av entusiasm bland lärare och skolledare medan däremot formell lärarutbildning inte betraktades som lika betydelsefull. Ökningen av andelen obehöriga lärare har sålunda ett direkt samband med dessa skolreformer och ändringar av regelverken.

Egna beräkningar på uppgifterna i lärarregistret visar att andelen behöriga lärare med en befattning som matchar lärarutbildningens inriktning för de kommunalt anställda lärarna var 74 procent läsåret 1994/95, och att denna andel successivt fallit till 60 procent läsåret 2011/12.

För lärare anställda i fristående skolor har andelarna med matchande befattningar varit drygt 50 procent under hela perioden. Mot bakgrund av forskningsresultat som pekar på att lärarutbildning som är adekvat för befattningen är förknippad med bättre elevresultat är det en rimlig hypotes att en del av förklaringen till de fallande skolresultaten står att finna i den försämrade lärarkompetensen.

Sedan några år tillbaka är ett system med lärarlegitimation under införande, där avsikten bland annat är att återinföra striktare behörighetsregler. Ett hot mot implementeringen av detta system är dock att det inom många områden råder brist på legitimerade lärare. Man kan också ifrågasätta poängen med en lärarlegitimation, såsom den idag är utformad. I praktiken fungerar den som ett examensbevis men då ett sådant redan finns ter sig legitimationen något överflödigt. Däremot skulle en lärarlegitimation kunna användas som ackreditering av lämpliga och ämneskunniga personer med annan bakgrund än den traditionella lärarutbildningen.

Sammanfattningsvis visar översikten ovan

- att rekryteringen till lärarutbildningen och läraryrket försämrats sedan 1990-talets början
- att förändringar av lärarutbildningarna genomförts, vilka minskat specialiseringen av utbildningarna mot olika stadier och ämnen till förmån för mer generella kompetenser
- att andelen anställda lärare som har lärarutbildning har minskat sedan början av 1990-talet, vilket i synnerhet gäller andelen lärare som undervisar i det ämne de utbildats för.

## Undervisningen

En av de förklaringar till resultatförsämringen i den svenska skolan som anförts är att undervisningsmönstren har förändrats från lärarledd undervisning till en ökad omfattning av arbetsformer där eleverna själva har ansvaret, exempelvis i form av »eget arbete« och där läraren har rollen av handledare. Denna förändring har tolkats som en effekt av införandet av Lp094. Denna läroplan rekommenderar dock inte någon speciell undervisningsmetod, utan lämnar över till dem som är ansvariga för undervisningens genomförande att välja vilka metoder som skall

använder för att på bästa sätt nå undervisningsmålen. I läroplanen finns dock formuleringar om att eleven skall ta ett personligt ansvar för sina studier och ha rätt till elevinflytande i skolan, vilket kan tolkas som en förväntan om en ökad tonvikt på enskilt arbete. Det kan vidare konstateras att Lp094 i mycket begränsad utsträckning talar om undervisning, och att texten istället helt domineras av begreppet lärande, vilket flyttar fokus från lärarna till eleverna (Vinterek 2006).

I avsaknad av läroplansformuleringar om undervisningens utformning har andra källor kommit att få inflytande. Bach (2001, s. 242) lyfter fram avtalen mellan lärarorganisationerna och Kommunförbundet (nuvarande SKL) som en påverkansfaktor när det gäller utformningen av undervisningen. En viktig del i dessa avtal är att läraren kan lägga mer tid på stöd och handledning till elever som arbetar självständigt, vilket innebär att behovet av planeringstid minskar. Här tycks det framför allt vara ekonomiska argument som ligger till grund för betoning av handledning som undervisningsform.

## Har undervisningsmönstren förändrats?

Tillgången på information om hur undervisningen faktiskt utformats i de svenska skolorna efter införandet av Lp094 är begränsad, men det är möjligt att ställa samman information från några olika källor.

Skolverket har genomfört Nationella Utvärderingar i årskurs 9 vid tre tillfällen: 1992, 1995 och 2003. Dessa visar att helklassundervisning flera gånger per dag enligt eleverna minskade från dryga 40 procent till knappa 30 procent mellan 1995 och 2003. Under samma period ökade andelen elever som uppger att de arbetar enskilt flera gånger per dag från dryga 25 procent till cirka 50 procent. I synnerhet inom matematik är ensamarbete vanligt, och 2003 uppgav cirka 80 procent av eleverna att de arbetar ensamma vid de flesta lektionerna (Skolverket 2004).

För perioden 2003–2014 kan vi få information om arbetsformer från UGU-undersökningen vid Göteborgs universitet. Elever födda 1987, 1992 och 1998 har i årskurs 9 besvarat en enkät kring olika aspekter av skolarbetet, bland annat om hur ofta olika arbetsformer förekommer. Några sammanfattande resultat presenteras i tabell 7.1.

Andelen elever som svarade att läraren i stor utsträckning själv pratar större delen av lektionen minskade mellan 2003 och 2008 med

**Tabell 7.1** Förekomst av olika arbetsformer i årskurs 9. Svarande i kategorierna Ofta/Nästan alltid/Alltid (%).

Arbetsform	2003	2008	2014
Läraren pratar själv större delen av lektionen	50	41	43
Lärare och elever diskuterar gemensamt	34	39	41
Eleverna arbetar i grupper	26	25	26
Eleverna arbetar var för sig	68	75	75
Genomför större arbeten eller projekt	33	31	28
Har prov	75	70	62
Är med och planerar undervisningen	13	14	14

Not: Egna beräkningar på UGU-materialet (<http://www.ips.gu.se/forskning/forskningsprojekt/ugu/>).

9 procentenheter, och under samma period ökade andelen elever som svarade att eleverna ofta arbetar var för sig med 7 procentenheter. Detta svarsmönster pekar på att omfattningen av eget arbete mellan 2003 och 2008 ökat ytterligare. Mellan 2008 och 2014 finns dock ingen förändring i detta hänseende. Det finns inte heller någon förändring i omfattningen av grupparbete mellan 2003 och 2014, och inte heller i den andel tid eleverna tas i anspråk för planering av undervisningen. Däremot har det skett en ökning av den tid lärare och elever diskuterar gemensamt. Det är också intressant att konstatera att det enligt elevernas svar skett en successiv minskning av provfrekvensen.

Ytterligare stöd för att det skett en förändring av arbetsformerna ges i en kvalitetsgranskning av undervisningen i matematik genomförd av Skolinspektionen (2009). I denna konstaterades att enskilt arbete, eller arbete i liten grupp, med matematikuppgifter är den vanligaste arbetsformen i de observerade klassrummen. Totalt omfattade sådana undervisningsformer 59 procent av tiden.

De internationella undersökningarna ger också viss information om undervisningsmönster. Sammanställningar av resultat från TIMSS (tabell 7.2) visar att de svenska eleverna i både årskurs 4 och 8 ägnar sig åt självständigt arbete med uppgifter med eller utan handledning från lärare i större utsträckning än elever i de övriga EU/OECD-länder som

**Tabell 7.2** Undervisningssätt i matematik enligt TIMSS (%).

	Sverige		EU/OECD	
	Åk 4	Åk 8	Åk 4	Åk 8
Andel »eget arbete« <sup>a)</sup>	63	61	50	43
»Eget arbete« utan lärares handledning <sup>a)</sup>	38	28	27	19
»Undersökande arbetsätt« >=50% av lektionerna <sup>b)</sup>	24	26	30	34
Prov minst varannan vecka <sup>b)</sup>	--	0	--	35

Källa: <sup>a)</sup>Skolverket (2008) avser TIMSS 2007, <sup>b)</sup>Skolverket (2012d) avser TIMSS 2011.

ingår i undersökningen. Även denna undersökning visar att de svenska eleverna får prov av sina lärare mer sällan än eleverna i de övriga länderna.

OECD:s TALIS-undersökning (Skolverket 2014b) visar också att det är vanligare i Sverige än i andra länder att läraren låter eleverna öva på uppgifter som man gått igenom i undervisningen, liksom att läraren ger olika uppgifter till elever beroende på om de har svårare eller lättare att lära sig. Lärarna i Sverige ger också i mindre utsträckning än i andra länder återkoppling till eleverna genom kontroll av deras arbetsböcker och läxor. De utvecklar och använder också egna kunskapstest i mindre utsträckning än lärare i andra länder. Varför så är fallet är oklart, men en möjlighet är att lärarutbildningarna inte gett lärarna de verktyg som krävs. Eftersom Sverige inte deltagit i TALIS tidigare vet vi inte heller om dessa förhållanden förändrats över tid.

Möjligen kan den nya lärarutbildningen från 2011 med sin större inriktning på ämneskunskaper och återinförande av en tydligare stadielinriktning ändra på arbetsformerna. Man kan dock notera att ännu i betänkandet som ligger till grund för den nya lärarutbildningen (SOU 2008:109) förekom inga direkta hänvisningar till denna fråga. De ovanligt omfattande direktiven (mer än 30 sidor text med alla tilläggsdirektiv) uppehöll sig inte alls vid undervisningsformerna. Snarare kunde metodfrågor där ställas upp som en sak som under lång tid dragit uppmärksamheten *bort från* det som regeringen uppfattade som det centrala, alltså kompetensnivån hos lärarna och den vetenskapliga grunden för undervisningen.

Det är också intressant att notera att lärare i Sverige i mindre ut-



sträckning än lärare i de flesta andra länder får feedback på sin undervisning från rektor eller kollegor. I genomsnitt uppger 88 procent av lärarna i TALIS att de får återkoppling på sin undervisning, medan det i Sverige endast är 67 procent som uppger att de får det. I linje med att svenska lärare i låg grad ger eleverna återkoppling på deras prov- och läxarbeten så är återkopplingen från rektor till lärare i mycket låg grad kopplad till analyser av elevernas provresultat. Dessutom avser återkopplingen mycket sällan lärarnas ämneskunskaper. Som nämndes i kapitel 3 ägnar de svenska rektorerna mer tid åt administrativa uppgifter än rektorerna i övriga länder, och mindre tid åt pedagogisk ledning.

Sammanfattningsvis pekar den tillgängliga informationen från Nationella Utvärderingen, UGU, och de internationella undersökningarna på att det under perioden 1995–2008 för elever i slutet av grundskolan att helklassundervisningen har minskat samtidigt som elevers ensamarbete, med eller utan lärarhandledning, har ökat i omfattning. I synnerhet inom matematik är omfattningen av ensamarbete stor. Det har också skett en minskning av användningen av kunskapsprov i de svenska klassrummen, vilket innebär att eleverna i mindre utsträckning får feedback på sitt lärande. Även andra former av återkoppling, som kontroll av arbets- och läxböcker, är mindre vanliga i Sverige än i andra länder. Återkopplingen från rektor till lärare är också svag i Sverige och den som sker baseras i mycket låg grad på de kunskapsresultat som eleverna redovisar eller på lärarnas ämneskunskaper.

## Vad betyder olika undervisningsmönster för elevernas resultat?

Som nämnts ovan har en omfattande forskning visat på lärarens stora betydelse för elevernas kunskapsutveckling, och det finns också en hel del kunskap om genom vilka mekanismer detta sker. Inte minst har de senaste årens forskning pekat på betydelsen av det som kallas *pedagogical content knowledge*, och som avser lärarens förmåga att undervisa om ett visst innehåll så att eleverna lär och utvecklas. I en svensk studie har Hansson (2011) visat att i klasser där matematikundervisningen utmärks av att läraren tar ett stort undervisningsansvar är resultaten bättre än i andra klasser. På ett mer generellt plan har en stor mängd forskning visat att läraren har stor betydelse när det gäller att påverka elevernas lärande

genom att: stödja deras strukturering av syfte och innehåll; interagera med eleverna genom att ställa frågor; stimulera dem att utveckla och använda problemlösningsstrategier; ge tillfälle för eleverna att utveckla färdigheter; maximera deras utnyttjande av tiden för lärande och genom att ge återkoppling baserad på elevernas faktiska arbeten.

Mot bakgrund av denna forskning finns det anledning att tro att undervisningsformer som i stor utsträckning sätter eleverna i eget arbete leder till sämre resultat än undervisning där läraren tar ett mer aktivt ansvar. Detta är också i linje med slutsatserna i Skolinspektionens (2009) kvalitetsgranskning av undervisningen i matematik på grundskolans högstadium, som pekar på att arbete med läroboksuppgifter är en trivialiserad form av individualisering som ger begränsade möjligheter för eleverna att utveckla sina förmågor. Det är rimligt att tro att lärare som helt saknar lärarutbildning – eller som är utbildade för undervisning i ett annat ämne än det de faktiskt undervisar i – har en tendens att i större utsträckning använda sådan trivialiserad individualisering än lärare med adekvat utbildning för sin befattning. Om så är fallet skulle detta kunna bidra till att förklara såväl den ökande omfattningen av eget arbete som de sjunkande elevresultaten. I det avseendet är det också möjligt att den nya, eller nygamla, lärarutbildningen från 2011 kan få positiva effekter.

Men det finns förmodligen även andra undervisningsrelaterade förklaringar till de sjunkande resultaten. Omfattningen av lärarnas användning av prov i klassrummet minskar och är lägre än i många andra länder, vilket får till följd att förutsättningarna för lärarnas återkoppling till eleverna försämras. Eftersom formativ bedömning och återkoppling är ett par av de viktigaste metoderna för att stödja elevernas lärande kan den minskade provanvändningen ha bidragit till de försämrade elevresultaten. Varför återkopplingen till eleverna är särskilt svag i Sverige är oklart men det kan hänga samman både med den utbildning lärarna har med sig och hur lärarnas arbete organiseras. Som diskuteras i kapitel 8 arbetar svenska lärare många timmar men lägger förhållandevis stor andel av sin tid på arbetsuppgifter som inte är kopplade till undervisningen. Det är därför inte osannolikt att andra arbetsuppgifter tränger undan återkopplingen till eleverna.

Det är dock inte endast eleverna som i begränsad utsträckning får återkoppling på sitt arbete, utan detta gäller alltså även lärarna som i relativt liten utsträckning får återkoppling från rektor. Som vi pekat på

tidigare upplever även rektorerna brist på stöd och återkoppling i den kommunala organisationen. Styrningen av verksamheten i den svenska skolan kännetecknas sålunda av att flödet av information huvudsakligen är uppåtriktat, med rapportering från elever till lärare, från lärare till rektor och från rektor till kommunledning. Endast i begränsad utsträckning sker ett flöde av information från högre till lägre nivåer, genom att kommunledning ger återkoppling till rektorer, rektorer till lärare och lärare till elever. En styrmodell utformad på detta sätt har inte goda förutsättningar att leda till en verksamhet med hög kvalitet.

## Vad bör göras?

Det finns i dagens skola ett stort underskott av behöriga lärare, vilket inom många områden kommer att förvärras ytterligare på grund av pensionsavgångar och att många lärare lämnar yrket. Antalet sökande till lärarutbildningarna har under lång tid varit lågt, och även om man kunnat notera en viss ökning under senare tid är antalet sökande alltför lågt för att täcka behoven. En vändning kräver därför massiva och systematiska åtgärder för att öka intresset för lärarutbildningar och läraryrket. Yrkets attraktivitet och status måste ökas, liksom volymen och kvaliteten i lärarutbildningen.

Sedan slutet av 1980-talet har lärarutbildningens resurser systematiskt skurits ner och vi föreslår därför att resurserna återställs till 1980-talsnivån. Detta skulle göra det möjligt att utveckla lärarutbildningen kvalitetsmässigt och att stärka dess attraktionskraft genom förstärkt forskningsanknytning, och genom en ökning av de praktiska inslagen i utbildningen. Ett annat sätt att höja intresset för lärarutbildning skulle vara att stipendiefinansiera studenterna under utbildningen.

Det tar dock lång tid innan dessa åtgärder får effekt och de måste därför kompletteras med andra åtgärder. En sådan skulle kunna vara att söka återrekrytera en del av de många lärare som lämnat skolan för annan verksamhet. En annan åtgärd skulle kunna vara att använda lärarlegitimationen som en validering för att öka tillflödet av kompetens från andra områden och från andra länder.

# 8

## Resurserna

Ibland påstås det att den svenska skolan lider av stor resursbrist och ibland hävdas det att den är exceptionellt dyr vid en internationell jämförelse. Det är svårt att se att något av dessa påståenden stämmer särskilt väl med verkligheten. Enligt OECD (2013d) ligger de svenska skolutgifterna strax över genomsnittlig OECD-nivå. Eftersom skolans uppdrag skiljer sig mellan länder är internationella jämförelser inte helt lätta att göra, men om man jämför lärartätheten så ligger även denna över OECD-snittet. Då resurserna som läggs på skolan idag är i nivå med vad som var fallet i början av 1990-talet är det svårt att se minskade resurser som en uppenbar orsak till skolans sämre resultat. Det finns emellertid tydliga indikationer på att betydligt fler elever i åldersintervallet 13–18 år idag har psykiska problem än för 20 år sedan (Mörk, Sjögren och Svaleryd 2014). Dessutom har invandringen ökat, vilket även det ställer krav på skolans resurser. Sammantaget har därför sannolikt skolans resursbehov ökat av orsaker som till stor del är bortom skolans kontroll.<sup>17</sup> Dessutom finns tydliga skillnader i hur skolans huvudmän väljer att prioritera både vad gäller den allmänna nivån och fördelningen av resurserna, inte minst hur

---

<sup>17</sup> Att den psykiska ohälsan bland unga har ökat kan bero på förändringar i skolans arbetssätt men kan även ha helt andra förklaringar.

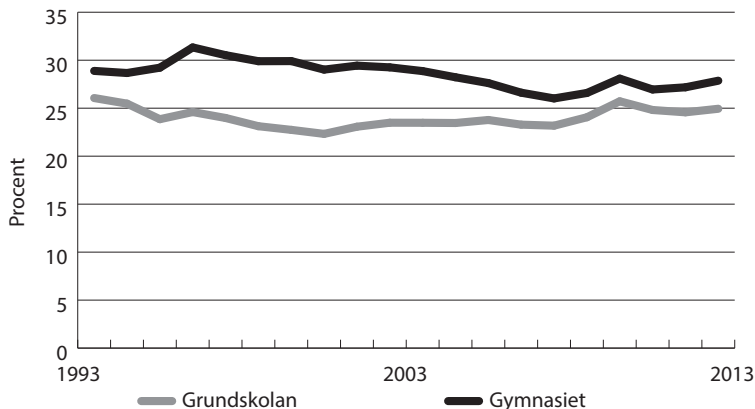
mycket som läggs på lärarna. Detta kan ses som ett betydande problem i ett skolsystem som syftar till likvärdighet i skolkvalitet.

## Skolans resurser

Det är svårt att göra helt trovärdiga internationella jämförelser av hur mycket resurser som läggs på skolväsendet. Exempelvis kan skolans uppdrag vad gäller aktiviteter som inte direkt rör undervisningen skilja sig åt, ambitionen för skolmältider, skolskjutsar och elevhälsa kan se olika ut och dessutom kan kostnader bokföras på olika sätt. Med dessa förbehåll i åtanke går det emellertid att konstatera att resurstilldelningen till den svenska skolan ligger på genomsnittlig OECD-nivå: cirka 2,6 procent av BNP läggs på grundskolan och 1,3 procent på gymnasiet, vilket ganska exakt motsvarar OECD-genomsnittet. Att den svenska skolan skulle vara särskilt dyr eller särskilt underfinansierad är det därför svårt att finna belägg för.

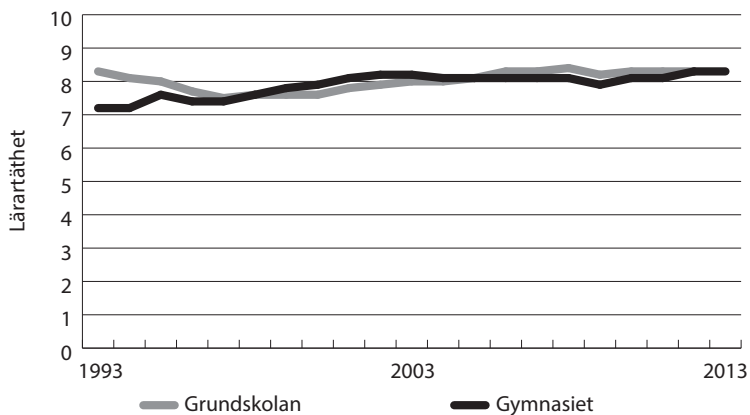
Däremot lägger Sverige internationellt sett en låg andel av resurserna på undervisningen, det vill säga på lärarlöner. Enligt både OECD och inhemska statistik ligger andelen som läggs på undervisning på ungefär 50 procent, vilket internationellt sett är lågt. Andelen är dock konstant över tid och det kan noteras att exempelvis Finland ligger på samma nivå som Sverige i detta avseende. Den låga andelen som läggs på undervisningen till trots är lärartätheten förhållandevis hög i Sverige. I grundskolan går det drygt 11 elever per heltidsanställd lärare medan EU-genomsnittet ligger på 14 elever. Det kan förefalla märkligt att lärartätheten är relativt hög i Sverige, samtidigt som en liten andel av de totala utgifterna läggs på lärarlöner. En förklaring kan vara de förhållandevis låga lärarlönerna i Sverige, men det finns även anledning att tro att skolutgifter klassificeras på olika sätt i olika länder. På gymnasienivå är dock lärartätheten på samma nivå i Sverige som inom EU (OECD 2013d). Medan grundskolans resurser minskade under 1990-talets ekonomiska kris är de nu tillbaka på ungefär samma nivåer som före denna kris, vilket kan utläsas ur figur 8.1 och 8.2. På gymnasienivå har lärartätheten till och med ökat, trots att elevkostnaderna som andel av BNP minskat.<sup>18</sup>

18 Att elevkostnaderna som andel av BNP minskat ganska markant på gymnasiet – samtidigt som det skett en betydande ökning av lärartätheten – är anmärkningsvärt och det finns anledning att undra om siffrorna korrekt avspeglar den verkliga utvecklingen. För att få



**Figur 8.1** Utgifter per elev som andel av BNP per capita 1993–2013.

Källor: Skolverket och SCB.



**Figur 8.2** Lärartäthet (heltidjänster per 100 elever) 1993–2013.

Källor: Skolverket och SCB.

Lärartäthet och klasstorlek är inte samma sak men mycket tyder på att även de svenska klasserna är små internationellt sett. I OECD ligger snittet i lägre åldrar kring 21 elever och kring 23 på högstadienivå (OECD 2013d, tabell D2.1). Data för Sverige är svårare att få fram men enligt Skolverket (2014d) är den genomsnittliga klasstorleken omkring 18 elever i lågstadiet och 21 i högstadiet. Även om statistiken är något bristfällig så stämmer detta överens med lärarrapporterade uppgifter om 21 elever per klass (högstadiet) i den internationella undersökningen TALIS (OECD 2014). Spridningen kring detta medelvärde är sannolikt betydande, men klasstorleken verkar inte ha ökat sett över längre tid (Fredriksson och Vlachos 2011). Större klasser är därmed inte någon sannolik förklaring till den allmänna resultatnedgången. Däremot har klasserna, framför allt i skolans lägre årskurser, enligt Skolverkets statistik, blivit markant större sedan slutet av 00-talet och klasserna kan lokalt vara stora. Då forskningen är förhållandevis tydlig med att stora klasser leder till sämre resultat och försämrade livschanser är denna utveckling oroande (till exempel Fredriksson, Öckert och Oosterbeek 2013).

Svenska elever har förhållandevis korta skoldagar. Tabell 8.1 visar undervisningstiden för matematik och svenska i årskurs 9. Sverige ligger internationellt sett lågt om än inte exceptionellt lågt. Även när det gäller den totala undervisningstiden verkar Sverige ligga under OECD-snittet (IEA 2012). Det finns inte heller någon anledning att tro att undervisningstiden minskat över tid; om något pekar tabell 8.1 på att den ökat något, åtminstone i kärnämnen matematik och svenska.

Det finns alltså inget som tyder på att minskade resurser, ökad klasstorlek, minskad lärartäthet eller minskad undervisningstid är förklaringar till att skolornas resultat sjunkit. Däremot är det intressant att se till lärarnas arbetssituation. Med de relativt stora lärarresurser som finns – vid en internationell jämförelse – torde lärarna ha en relativt lätt arbetsbörda. Det verkar emellertid inte vara fallet. Enligt den internationella TALIS-undersökningen (Skolverket 2014b) arbetar svenska heltidsanställda lärare cirka 45 timmar per vecka, vilket stämmer rätt väl överens med andra studier av lärarnas faktiska arbetstid (Skolverket 2013b). I OECD ligger snittet enligt TALIS på ungefär 40 timmar och

---

detta att gå ihop krävs att lärarnas löner sjunkit markant eller att övriga kostnader minskat dramatiskt. Eftersom gymnasielärarnas löner utvecklats i ungefär samma takt som övriga lärares förefaller mönstret svårförklarligt.

**Tabell 8.1** Undervisningstid i årskurs 9, minuter per vecka.

	Modersmål		Matematik	
	1999/00	2011/12	1999/00	2011/12
Danmark	316	314	202	224
Finland	138	152	157	176
Norge	--	218	--	199
Sverige	156	179	164	182
Storbritannien	204	232	192	230
Tyskland	166	191	168	197
USA	214	258	217	254

Källor: PISA 2000 och PISA 2012.

hur arbetstiden fördelas mellan olika aktiviteter skiljer sig inte markant, även om svenska lärare lägger en större andel av tiden på administration. Det är också värt att notera att svenska lärare enligt samma undersökning ligger i botten vad gäller den allmänna tillfredsställelsen med arbets-situationen.

Bilden som framträder ur de statistiska undersökningarna är alltså i linje med den allmänna bilden av en ganska pressad lärarkår som inte hinner med själva undervisningen. Detta verkar dock inte hänga samman med att resurserna är knappa utan torde istället bero på organisatoriska problem. Skolorna lyckas helt enkelt inte förvalta de resurser de har på ett tillfredsställande sätt, vilket kan påverka lärarnas arbetsmiljö och eventuellt också elevernas kunskapsutveckling negativt. Tyvärr är det svårt att dra några tydliga slutsatser om vari de organisatoriska problemen egentligen består, men man kan konstatera att svenska rektorer lägger en hög andel av sin tid på administration och ekonomi och en låg andel på pedagogiskt ledarskap (Skolverket 2014b). Detta torde ha sin grund i att rektorerna i Sverige i större utsträckning än i andra OECD-länder har ansvar för budgetfrågor och för anställning och lönesättning av lärare (se kapitel 3).



## Resursernas fördelning

Att skolan generellt har relativt gott om resurser betyder inte att dessa är jämnt fördelade mellan olika huvudmän och skolor. Det kommunala huvudmannskapet betyder att kommunerna själva avgör hur stora resurser som satsas på skolan. Rektorererna har stor frihet att använda sin budget efter eget huvud, men kommunen har stora möjligheter att via lokalkostnader och andra utgifter påverka hur stora resurser som verkligen når skolan.

Att spridningen mellan landets kommuner är stor både vad gäller totala resurser och hur dessa fördelas framgår av tabell 8.2. Medan Skurups kommun lägger drygt 75 000 kronor per grundskoleelev och år är motsvarande summa i Arjeplog nästan 136 000 kronor. Andelen som läggs på undervisning (lärarlöner) varierar mellan 36 och 66 procent medan lokalkostnadernas andel sträcker sig mellan 9 och 28 procent. Det finns anledning att tro att vissa av dessa skillnader beror på hur kostnaderna bokförs i kommunerna, men utgifterna för lärarlöner är sannolikt i stort sett rättvisande. Andelen som läggs på lärarlöner är, som konstaterats ovan, internationellt sett låg, men samtidigt har den i Sverige legat stabilt kring 50 procent sedan tidigt 1990-tal.

Det diskuteras ibland vilken betydelse skolresurser egentligen har för elevernas skolprestationer, och forskningen visar inte heller några entydiga resultat. Detta hänger delvis samman med att frågan är svår-studerad; i de flesta skolsystem omfördelas resurserna till skolor och

**Tabell 8.2** Kommunala kostnader och kostnadsandelar (grundskolan, 2013).

	Medel	Min	Max
Total kostnad per elev (kr)	92 300	75 100	135 600
Undervisning (%)	51	36	66
Elevhälsa (%)	3	1	9
Lokaler (%)	19	9	28
Skolmat (%)	7	4	12
Läromedel (%)	4	1	9
Övrigt (%)	16	0	29

Not: Egna beräkningar utifrån Skolverkets SALSA och SIRIS-databaser. Kommunala skolor i 289 kommuner.

elever som på grund av sociala och andra faktorer kan förväntas prestera sämre än andra. Studier som använder sig av metoder som trovärdigt tar hänsyn till detta finner i allmänhet ett positivt samband mellan elevernas prestationer och hur stora resurser som står till deras förfogande. Detta gäller främst studier som undersöker klasstorlekens betydelse (Fredriksson, Oosterbeek och Öckert 2013). Därmed inte sagt att mer resurser är lösningen på alla problem; hur resurserna används är naturligtvis centralt. Det är också viktigt att betona att generella satsningar på ökad lärartätthet, minskad klasstorlek och ökad undervisningstid kräver fler lärare, vilket kan påverka lärarkårens kvalitet negativt (Jepsen och Rivkin 2009).

Det faktum att resurser kan spela en positiv roll ligger ofta bakom besluten att tilldela mer resurser till skolor vars elever kan förväntas ha större behov. I Sverige är det kommunerna som avgör hur denna resursfördelning sker mellan skolor inom kommunen och den kan se mycket olika ut. En del kommuner fördelar betydligt större resurser till socioekonomiskt svaga skolor men i de flesta kommuner är dylikt stöd mer begränsat. Till viss del beror detta på att behov och förutsättningar i en del kommuner inte skiljer sig särskilt mycket åt mellan skolorna. Även bland kommuner med en betydande social skolsegregation finns det emellertid de som inte tar särskilt stor hänsyn till detta när resurserna fördelas (Skolverket 2013d). Både Skolinspektionen (2014) och konsultföretaget Ernst & Young (2014) har undersökt kommunernas resursfördelning och konstaterar att denna bara i liten utstäckning tar hänsyn till elevernas förutsättningar. I skollagen står numera att kommunerna måste ta hänsyn till elevernas förutsättningar och behov när de fördelar resurserna. Eftersom det fortfarande är kommunerna själva som bestämmer hur mycket och enligt vilken modell resurserna ska fördelas är det emellertid en öppen fråga om detta verkligen kommer att få någon praktisk betydelse.

Friskolorna är ytterligare en faktor att ta hänsyn till när det gäller denna fråga. Dessa får inte missgynnas jämfört med de kommunala skolorna och många kommuner ersätter friskolorna enligt samma modell som de egna skolorna. Det finns dock de som ersätter enligt andra modeller och ibland baserat på den genomsnittliga kostnaden för de kom-

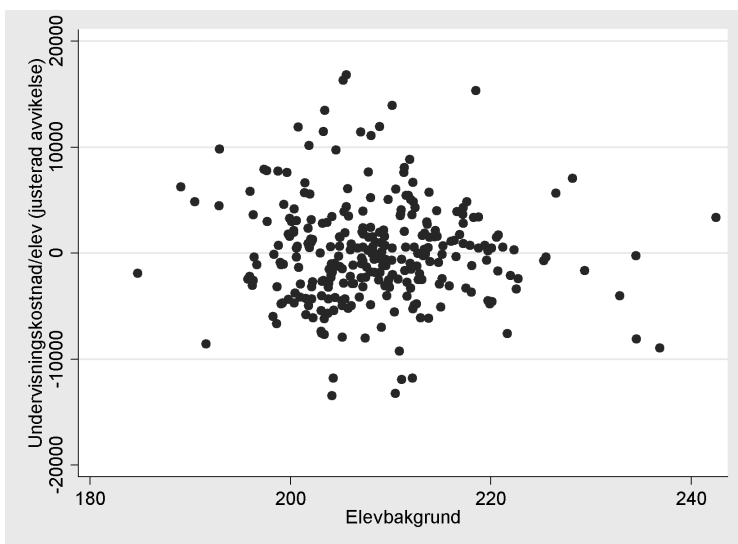
munala skolornas elever.<sup>19</sup> Att fördela resurserna mellan de kommunala skolorna efter behov men att samtidigt inte göra detta till friskolorna kan få konsekvensen att socioekonomiskt starka familjer ställer sig utanför den kommunala omfördelningen genom att välja en friskola.<sup>20</sup> För att undvika sådana effekter är det därför viktigt att även friskolorna omfattas av den fördelningsmodell som gäller för de kommunala skolorna.

Skillnader i elevernas förutsättningar och behov skiljer sig inte bara åt inom kommunerna utan även i hög grad dem emellan. Dagens statsbidragssystem till kommunerna kompenserar bara i liten utstäckning för dessa skillnader i elevunderlaget. Då statsbidragen är generella är det inte heller något som säger att den kompensation som trots allt ges faktiskt når eleverna. Kopplingen mellan elevernas förutsättningar att prestera väl i skolan och de resurser som kommunerna lägger på skolan är också mycket svag. Figur 8.3 visar sambandet – eller frånvaron av samband – mellan elevernas förutsättningar och behov (en sammanvägning av föräldrarnas utbildningsnivå och andelen nyinvandrade) och hur mycket pengar kommunerna lägger på undervisning och elevhälsa. Hänsyn har i analysen tagits till kommunens befolkningstäthet och befolkningsstorlek då detta är strukturella faktorer som kan förväntas påverka kostnaderna för att bedriva skolverksamhet.

Att skillnaderna i skolresurser mellan kommuner är stora och utan koppling till elevernas förutsättningar avspeglar sannolikt både skillnader i kommunens ekonomiska ramar och i lokala åsikter om hur viktig skolan är, vilket i sin tur kan återspegla allt från lokala traditioner och civilsamhällets styrka till politiska förhållanden och mycket annat. Eftersom skollagen kräver att skolan ska vara likvärdig är emellertid skillnaderna besvärande stora. Eftersom skollagen numera kräver att kommunerna – i någon grad – fördelar resurser efter behov och förutsättningar är det också anmärkningsvärt att skillnaderna mellan kommuner inte uppmärksammats mer.

19 Data över resursfördelningen i landets olika kommuner är knapphändiga. Konsultföretaget Ernst & Young (2014) har gjort en sammanställning av befintliga uppgifter och dessutom en egen undersökning som dock inte är heltäckande.

20 Ett stiliserat exempel på detta kan beskrivas som följer. En kommun med lika andelar socioekonomiskt starka och svaga elever kan ha bedömt de förras resursbehov att uppgå till 50 000 kronor per elev och de senares till 100 000. En friskola som etablerar sig ersätts då med 75 000 kronor per elev. Genom att byta till friskolan ökar därför elevpengen för en socioekonomiskt stark elev med 25 000 kronor.



**Figur 8.3** Kommuners undervisningsutgifter och elevernas bakgrund (grundskolan, 2013).

Not: Egna beräkningar utifrån Skolverkets SALS och SIRIS-databaser. Figuren visar relationen mellan kommunernas utgifter för undervisning och elevhälsa per elev och ett index för kommunens genomsnittliga elevbakgrund (sammanvägning av föräldrarnas utbildningsnivå och andelen nyanlända elever). Undervisningskostnader är justerade för skillnader i befolkningstäthet och befolkningsstorlek och anges i kronor relativt det nationella genomsnittet.

## Statliga satsningar

Även om huvudprincipen bakom finansiering av skolan är att denna sker inom ramen för det generella statsbidragssystemet till kommunerna är det vanligt med olika typer av riktade bidrag till skolan. Det är frågan om fortbildningssatsningar, IT-satsningar, villkorade stöd till personalinsatser, elevhälsosatsningar, stöd till sommarskolor och så vidare. Stöden inriktar sig både mot lärare, elever och själva undervisningsprocessen. De är ibland helfinansierade, ibland kräver de medfinansiering av kommun och lärare.

Riktade stöd som dessa måste ses som en allmän misstro från statens sida vad gäller huvudmännens intresse och kompetens för att driva skolverksamhet. Stöden är också problematiska på flera andra sätt. Ett

uppenbart problem är att de utnyttjas i olika grad av kommunerna, och det finns inget som tyder på att det är de bäst behövande som utnyttjar dem mest. Ett tydligt mönster är att stora kommuner utnyttjar stöden i högre grad än små (Skolverket 2013d), vilket kan vara problematiskt då stora huvudmän ofta själv har bättre möjligheter att samordna och koordinera olika satsningar på egen hand. Anledningen till att deltagandet i satsningar skiljer sig hänger ihop med att stöden i sig kräver en viss administrativ kapacitet men även att huvudmännens organisation, flexibilitet och ekonomiska ramar skiljer sig åt. I en stor organisation kan det vara lättare att anpassa verksamheten för att kunna ta del av de erbjudanden som staten kommer med.

Ett annat problem är att satsningarna riskerar att tränga undan huvudmännens egna satsningar på området. I den mån dessa egna satsningar är bättre anpassade efter de faktiska lokala behoven kan de statliga stödåtgärderna faktiskt sänka kvaliteten i det som erbjuds. Även om risken för detta kanske inte är överhängande är det svårt för staten att faktiskt påverka hur resurserna används när staten inte har kontroll över hela budgeten. Riktas exempelvis statligt stöd till ökad lärartäthet eller höjda lärarlöner är det möjligt för kommunerna att själva minska sina anslag till skolan och istället lägga pengarna på annat. Ett exempel på detta är att en del huvudmän villkorat de statligt subventionerade karriärtjänsterna med en övergång från ferietjänst med långa lov till semestertjänst med 40 timmars arbetsvecka och normal semester. Då ferietjänst är populärt bland lärarna kan detta uppfattas som en real-lönesänkning, vilket motverkar karriärläroreformens syfte att göra läraryrket mer attraktivt. Om de statliga satsningarna på skolan istället tar sig uttryck i öknings av det generella statsbidraget till kommunerna är det inget som säger att de ens kommer att läggas på skolan.

En annan variant är att rikta statligt stöd till skolor vars verksamhet uppfattas ha vissa brister. Till exempel har stöd utgått till skolor som enligt staten inte lägger tillräckligt på elevhälsoåtgärder. En sådan utformning kan te sig mer träffsäker än andra satsningar – stödet går direkt till att avhjälpa de brister som upplevs finnas på en viss skola. En sådan modell innebär dock att man ger extra ersättning till de aktörer som sparar in på just det staten önskar gynna, medan de som redan lägger resurser på detta inte får något stöd för det; som vi såg ovan (tabell 8.2) är skillnaderna på kommunal nivå i kostnadsfördelning avsevärda och

mellan enskilda skolor naturligtvis ännu större. Man belönar därmed de aktörer som i statens ögon bedriver en lågkvalitativ verksamhet, vilket knappast är önskvärt, i varje fall inte så länge som det är huvudmannens val att bedriva verksamheten på detta sätt. Ett annat exempel på detta är fortbildning av lärare som saknar behörighet: sådana stöd kommer i högre grad att utnyttjas av huvudmän som valt att anställa obehöriga lärare medan huvudmän som valt att satsa på utbildade lärare blir utan detta stöd.

## Ett nytt system för resurstilldelning

Sverige lägger alltså relativt stora resurser på skolan även om den, som sagts, vid en internationell jämförelse inte är exceptionellt dyr. Lärartätheten är också förhållandevis hög och klasserna generellt sett relativt små, även om det finns en betydande variation i klasstorlek. Det finns inte heller något som tyder på att minskade resurser skulle ligga bakom de fallande kunskapsresultaten. En nedgång skedde visserligen i samband med 1990-talskrisen men därefter har resurstilldelningen ökat och är idag jämförbar med det tidiga 1990-talets nivåer. Det finns dock anledning att tro att resursbehovet är större idag än i början av 1990-talet: den psykiska ohälsan bland unga har ökat och den ökade invandringen ställer sina krav på skolan.

Det finns tydliga tecken på att resurserna inte används på rätt sätt. Trots relativt hög lärartäthet och trots att eleverna har förhållandevis lite undervisningstid arbetar svenska lärare mycket och de är vid en internationell jämförelse missnöjda med sin arbetssituation. Detta tyder på systematiska organisatoriska problem och svagheter. Det kan vara så att svenska lärare har förhållandevis många elevkontakter, vilket ökar arbetsbördan eftersom var och en av dessa måste underhållas och dokumenteras. Som diskuteras i denna rapporters avsnitt om betygen är det också möjligt att den administrativa hanteringen av eleverna kring och under godkäntnivån är betungande. Tyvärr går det bara att spekulera kring vilka de huvudsakliga bristerna i resursanvändningen är och vilka orsaker de har. Däremot är det något som förtjänar att undersökas djupare.

Medan skolans resurstilldelning, sett som ett nationellt genomsnitt, är god är den ojämnt fördelad och styrs endast i begränsad utsträckning

av elevernas förutsättningar och behov. Detta gäller mellan skolorna *inom* en kommun, men kanske i än högre grad *mellan* kommunerna: det finns i princip ingen relation mellan elevernas sociala bakgrund och hur mycket pengar kommunerna lägger på skolan. Staten har nyligen ålagt kommunerna att fördela resurser efter elevernas behov och förutsättningar, men då både nivå och form för denna fördelning avgörs av varje kommun är det tveksamt om detta kommer att leda till några dramatiska förändringar. Anmärkningsvärt är också att statsbidragssystemet till kommunerna endast i mycket begränsad omfattning tar hänsyn till skillnader i kommunernas elevunderlag. Det är i sammanhanget värt att notera att det är svårare att rekrytera och behålla erfarna och välutbildade lärare till socialt utsatta skolor i Sverige än i de flesta andra länder (Skolverket 2014b).<sup>21</sup>

Staten försöker på olika sätt styra resurser till skolan via riktade statsbidrag men dessa utnyttjas ojämnt och utnyttjandet bestäms inte av elevernas behov. Istället förefaller huvudmännens organisation och intresse vara det som avgör. Statsbidrag är också problematiska eftersom staten inte har kontroll över skolornas budget och det är svårt att få oberoende aktörer att vidta åtgärder som de inte anser ligger i deras intresse. Bidragen riskerar därför att tränga undan huvudmännens egna satsningar och beroende på utformning kan ersättningar betalas ut till huvudmän som valt att spara in på det staten önskar stödja. Att aktörer som av ekonomiska skäl valt att anställa obehöriga lärare får del av statliga fortbildningsansatningar, medan de som valt att satsa på behöriga blir utan dessa extraanslag, kan exempelvis ses som besvärande. Dessutom tenderar en mångfald av riktade statliga bidrag att göra ansvaret för skolan otydligt.

Då skollagen föreskriver att elevernas utbildning ska vara av likvärdig kvalitet är dessa mönster problematiska. Även om självfallet fler faktorer än resurstillgången avgör hur väl skolorna fungerar så underlättas naturligtvis arbetet när större resurser finns att tillgå, vilket kanske är tydligast vad gäller elever med särskilda behov. Det vore därför önskvärt med en tydligare och mer direkt statlig styrning av skolornas resurser. Utformningen av en sådan måste övervägas noga men i breda drag kan ett sådant system utformas som en statlig skolpeng. En sådan skolpeng

---

21 Skolverkets rapport baseras i denna del på enkätuppgifter.

bör vara viktad efter elevernas förutsättningar och behov, liksom efter andra strukturella kostnadsskillnader mellan skolor och kommuner. Vissa trögheter bör byggas in i skolornas anslag så att inte mindre variationer i elevunderlaget omgående får stora konsekvenser för skolans ekonomi. Naturligtvis måste skolans budget anpassas efter antalet elever, men dagens skolpengssystem – där även förlusten av ett par elever får omedelbara konsekvenser för skolans ekonomi – skapar en finansierings- och planeringsosäkerhet som knappast är önskvärd.

I möjligaste mån bör denna statliga skolpeng öronmärkas för skolan, vilket är en utmaning i ett i övrigt generellt system för kommunala bidrag. Eftersom resurstilldelningen skiljer sig stort mellan olika kommuner idag skulle en omläggning till en statlig skolpeng leda till en dramatisk resursomfördelning mellan landets skolor. Det finns dessutom andra aspekter att fundera kring, exempelvis hur man inom ramen för ett dylikt system bäst ska kunna utnyttja stordriftsfördelar vad gäller administration, fortbildning, specialpedagogiska resurser och andra kostnader som bäst delas av flera skolor. Utformningen av och övergången till ett resursfördelningssystem som detta måste utredas i detalj och vi har här bara presenterat några korta tankar om huvuddragen. Med detta sagt förefaller dagens system vara bristfälligt när det gäller att möjliggöra likvärdighet, kvalitet och en tydlig ansvarsfördelning mellan skolans olika aktörer.

En ytterligare fråga är i vilken utsträckning resurserna till enskilda skolor ska styras till särskilda ändamål, till exempel minskad klasstorlek. Allmänt sett bör man vara försiktig med sådan styrning då den lokala kunskapen kring vilka utmaningar skolan står inför är större än den som finns på central nivå. Samtidigt är den enskilda skolans handlingsutrymme ofta kringskuret – exempelvis får skolan hålla tillgodo med de lokaler som huvudmannen ställer till förfogande – varför en viss reglering kan vara värdefull. Ett förslag är därför att resursfördelningssystemet kompletteras med ett tak för klasstorleken, först och främst i skolans lägre årskurser. En sådan reglering är betydligt mindre resurskrävande än en generell ökning av lärartätheten, och om taket placeras på 20 elever per klass så befinner sig redan idag en majoritet av landets klasser under detta.



# 9

## **En reformdagordning för skolan – sammanfattande analys och rekommendationer**

Svensk skola bygger på en grundläggande skyldighet för eleven att gå i skola i nio år och i praktiken att fortsätta den i ytterligare tre. Denna skolplikt motsvaras av två rättigheter: att få en utbildning av sådan kvalitet att eleven lär sig det som motsvaras av skolans kunskapsmål, och att utbildningen är likvärdig.

Dessa mål och rättigheter uppnås för närvarande inte av skolan. Avståndet till att nå dem är betydande, både vad gäller kunskapsmålet och likvärdighetsmålet. I detta kapitel använder vi de underlag som givits i de föregående kapitlen till att på ett mer samlat sätt analysera det vi uppfattar som de centrala verkande krafterna bakom denna nedgång för skolans samlade resultat. Vi diskuterar också vad vi ser som de viktigaste åtgärderna för att bryta den negativa utvecklingen och på nytt göra den svenska skolan till en kunskapsskola och den möjlighetsskapande samhällsinstitution den skall vara.

Vi inleder med att peka på några centrala förklaringar till resultatförsämringen i svensk skola (avsnitt 1). Därefter övergår vi till att diskutera några åtgärdsdimensioner i det vi kallar skolans »inre liv«, alltså sådant som handlar om villkoren för det dagliga arbetet i skolan: lärarförsörjningen, lärarlönerna, resurserna, betygen och det övergripande systemet för kunskapsbedömningen (avsnitt 2). I nästa avsnitt skildrar vi de yttre

och styrande villkoren för skolan, med frågor om huvudmannaskap, myndigheter, ägandeformer och den marknadsisering som skett av skolan. Vi kallar detta för styrsystemet och beskriver detta och dess systemiska effekter som vi menar är omfattande (avsnitt 3). Också för styrsystemet föreslår vi ett antal åtgärder som vi mot bakgrund av vår analys anser måste till för att skolans mål, och även de stora skolreformernas syften – däribland valfrihet, förnyelse och mångfald – skall kunna uppnås. Det handlar om konkurrens, etableringsrätt, vinst, skolpeng, skolval och ansvar för elevernas rättigheter, alltså hur en arena för skilda skolaktörer skall kunna utformas som fungerar bättre än den nuvarande (avsnitt 4). Avslutningsvis sammanfattar vi i punktform våra viktigaste policyrekommendationer (avsnitt 5).

Sammantaget bildar detta något av en reformdagordning för skolan. Den är på intet sätt fullständig. Man kan heller inte reformera allt samtidigt; en prioritering måste göras. Vi måste identifiera problemens verkliga bakgrund och sammanhang och arbeta med dem. Handlingskraften i svensk skolpolitik har under lång tid på ett besvärande sätt riktats mot fel saker, små saker – ibland rena symbolfrågor – medan flera av de mest centrala frågorna lämnats åt sidan.

## 1. Vad förklarar resultatförsämringen i grundskolan?

Att kunskapsresultaten i den svenska skolan fallit står bortom allt tvivel, men att datera när denna nedgång inleddes och under vilka perioder resultaten fallit som mest är svårare. En viktig orsak till dessa problem är att det saknats – och saknas – inhemska utvärderingsinstrument av kunskapsutvecklingen. Enligt de internationella undersökningar som ligger till grund för flertalet analyser uppvisade svenska elever goda resultat i början av 2000-talet. Sett över de tre ämnen som undersöks i PISA 2000 presterade Sverige på en betryggande nivå över det internationella medelvärdet. Enligt PIRLS-undersökningen av läsförståelse i årskurs 4 låg svenska elever ännu 2001 i internationell topp, om än med lägre resultat än i samma undersökning tio år tidigare. Sammantaget verkar resultatutvecklingen ha varit svagt negativ sedan runt 1990 medan denna negativa utveckling har accelererat under 2000-talet. Våra analyser tyder på att resultatnedgången i matematik inleddes under början

av 2000-talet eller sent 1990-tal, och högst tio år tidigare för läsning.

De försämrade resultaten för dem som lämnade grundskolan vid mitten av 1990-talet kan inte mer än i mycket liten utsträckning ha sin grund i 1990-talsreformerna. Rosén och Gustafsson (2014) visar att en del av försämringarna i läsesresultaten mellan 1991 och 2001 för elever i årskurs 3 i Sverige och flera andra länder kunde förklaras av en ökad datoranvändning i hemmet, med åtföljande minskning av bokläsande. För elever som lämnade grundskolan 1993–1997 kan ökad datoranvändning knappast vara en förklaring till försämrade läsesresultat, men från mitten av 1980-talet ökade användningen av tv-spel och andra elektroniska spel kraftigt, och det kan inte uteslutas att detta också bidragit till en minskning av bokläsandet. Både faktorer utanför skolan och slumpeffekter kan sålunda bidra till att förklara de svaga resultaten för gruppen som lämnade grundskolan vid mitten av 1990-talet.

Men det kan också finnas andra bidragande orsaker till nedgången i läsesresultat i grundskolans avgångsklasser från 1988–1992 till 1998–2002. Den uppluckring av behörighetsbestämmelserna som skedde under början 1990-talet gjorde att en lärare kunde betraktas som behörig för en befattning även om läraren inte hade vissa bestämda lärarutbildningar eller ämneskombinationer. Uppluckringen av behörighetsbestämmelserna skedde tidsmässigt i nära anslutning till beslutet om införande av grundskollärarutbildningen 1989, vars syfte också var att åstadkomma mer flexibelt placeringsbara lärare. De tidigare utbildningarna som förberedde för undervisning på lägstadiet hade haft sitt huvudsakliga fokus på läsinläring och svenska, men i grundskollärutbildningen minskades omfattningen av detta innehåll kraftigt. En hypotes är därför att både avvecklingen av kravet på adekvat lärarutbildning för behörighet och förändringen av lärarutbildningen successivt ledde till en försämring av kvaliteten i den tidiga läsundervisningen, vilket gradvis fått allt större betydelse för elevernas läsförmåga.

I såväl den svenska som den internationella forskningslitteraturen finns en lång rad studier som pekar på att formella kvalifikationer i form av exempelvis lärarutbildning inte har någon relation till elevresultat. En förklaring till denna avsaknad av effekter av formella kvalifikationer är att lärarkompetensen är en specifik kompetens att undervisa inom vissa ämnen för vissa åldersgrupper (se Jackson, Rockoff och Staiger 2014) och att formell behörighet i allmänhet inte representerar denna kompetens.

Det finns dock undantag. Myrberg (2007) visade med hjälp av data från PIRLS-undersökningen 2001 att de lärare som fått sin utbildning som lågstadielärare före lärarutbildningsreformen 1989 hade elever som presterade betydligt bättre (cirka 25 poäng) än de som hade en annan lärarutbildning eller som saknade lärarutbildning.

Mellan 2001 och 2011 sjönk de svenska PIRLS-resultaten med 19 poäng. En del av denna nedgång kan förklaras av en ytterligare ökning av datoranvändning i hemmet (Rosén och Gustafsson 2014). Ytterligare en del av nedgången torde kunna förklaras av att en minskande andel av lärarna har en för den tidiga läsundervisningen adekvat utbildning, både som en följd av förändringar i lärarutbildningen och som en följd av sämre korrespondens mellan utbildning och befattning. Den ökade invandringen förklarar också en viss del av nedgången.

Sverige har inte heller utvecklat ett effektivt system för tidiga specialläraresatser för elever med läs- och skrivsvårigheter. Medan Sverige och Finland fram till mitten av 1980-talet hade läsresultat på ungefär samma nivå, var utvecklingen av läsförmågan i Finland därefter positiv på ett närmast dramatiskt sätt. En möjlig förklaring till detta är den specialundervisning som byggdes upp i anslutning till införandet av den finska grundskolan (Gustafsson 2014). En stor del av denna nya specialundervisning fokuserades på läs- och skrivsvårigheter som klassläraren diagnosticerat under det första skolåret, och som läraren inte själv kommit till rätta med. Detta system var fullt utbyggt vid mitten av 1980-talet, vilket tidsmässigt stämmer väl med att det fått effekt vid 1990-talets början.

Sammanfattningsvis drar vi slutsatsen att det finns flera orsaker till de successivt sjunkande läsresultaten i Sverige: erodering av den specialiserade kompetensen kring tidig läsundervisning och svenska språket som en följd av förändringar i lärarutbildningen, avreglering av behörighetsreglerna, bristande tidiga specialläraresatser för elever med läs- och skrivsvårigheter, minskad omfattning av läsning utanför skolan som en följd bland annat av ökad användning av datorer hemma samt ökad invandring.

Läs- och skrivförmåga har betydelse för resultat i skolans samtliga ämnen, inklusive matematik. Försämringarna i läsförmåga har därför också i åtminstone någon mån bidragit till nedgången i matematikresultat. Förändringarna i behörighetsreglerna har dessutom förmodligen

inverkat negativt även på matematikresultaten. Även förändringarna i lärarutbildningen kan förmodas ha haft negativa effekter på resultaten i matematik. De resultatförsämringar som följer av dessa förändringar kan förväntas vara successiva och av relativt begränsad omfattning från ett år till ett annat.

Vi visade i kapitel 2 att de svenska elevernas resultat i läsning och naturvetenskap under 2000-talet hållit sig på en relativt god internationell nivå för elever i årskurs 4. Det gäller dock inte för elever i slutet av grundskolan där resultaten enligt de senaste undersökningarna ligger under det internationella medelvärdet. Detta pekar på att de stora problemen i grundskolan ligger efter årskurs 4. Mellan 1995 och 2003 försämrades också resultaten i matematik och naturvetenskap dramatiskt i årskurs 8, vilket tyder på att försämringarna har en direkt koppling till 1990-talsreformerna. Utredaren Leif Lewins huvudförklaring till de sjunkande resultaten (se kapitel 3) är införandet av den decentraliserade mål- och resultatstyrningsmodellen med den nya läroplanen (Lp094) och det nya betygssystemet. Detta framstår som rimligt, men det är angeläget att hitta mer preciserade förklaringar så att det går att urskilja vilka aspekter av dessa reformer som är mest betydelsefulla.

I kapitel 5 diskuterar vi godkäntgränsen i det målrelaterade betygssystemet och pekar på att detta ger skolorna ett incitament att fokusera på de svaga eleverna. Särskilt i skolor med många svaga elever kan detta förväntas leda till en sänkt kravnivå, vilket i sin tur kan förväntas leda till ökade krav- och kunskapsskillnader mellan skolor. Att fokus riktats mot godkäntnivån kan också vara en delförklaring till försämringen av de högpresterande elevernas resultat. Såväl de fallande medelresultaten som de ökande skillnaderna mellan skolornas resultat skulle därför delvis kunna förklaras av införandet av denna gräns. Det finns dock behov av mer forskning för att belysa detta. En annan möjlig förklaring är att allmän och särskild kurs i matematik avskaffades, vilket tillsammans med införandet av godkäntgränsen kan ha lett till en gradvis nedjustering av ambitionsnivån. Men även forskningen kring effekterna av nivågruppering är spretig och förklaringsvärdet därför oklart.

Ännu en tänkbar förklaring till de försämrade resultaten är den förändring av undervisningsmönstren från helklassundervisning mot individuellt arbete som vi diskuterar i kapitel 7. Att en sådan förändring har ägt rum inom matematikundervisningen efter 1995 framstår som

väl belagt och på både empirisk och teoretisk grund är det rimligt att förvänta sig att en sådan förändring av undervisningsmönstren leder till försämrade kunskapsresultat.

Dessa förklaringar är dock förmodligen inte uttömmande. Styrningen av skolans verksamhet framstår enligt resultaten i TALIS, och andra studier, som suboptimal, med rektorer som endast i begränsad utsträckning ägnar sig åt det pedagogiska ledarskap som förväntas vara huvuduppgiften. Lärarna i sin tur ser det i stor utsträckning som sin uppgift att rapportera resultat till rektor, snarare än att ge feedback till eleverna, exempelvis grundad på provinformation och kontroll av arbetsböcker och läxor. Informationsflödet i skolan går sålunda uppåt i systemet: från eleverna till läraren, från läraren till rektor, och från rektor till huvudmannen. Denna informationsflödesmodell är i enlighet med principerna för *new public management*, men strider mot forskningsresultat som visar på rektors betydelse för att leda och stödja det pedagogiska arbetet och lärarens betydelse för att ge återkoppling till eleverna. Den andra kanalen i *new public management*, att utvärderingarna ska ligga till grund för åtgärder i verksamheten, verkar därmed av någon anledning inte fungera väl.

## 2. Åtgärdsdimensioner för skolans inre liv

Vilka förslag till åtgärder leder då denna analys av orsakerna till skolans försämrade resultat fram till? Vi tecknar här förslag inom vad vi uppfattar som några av de mest angelägna områdena.

### *Lärarytelse*

Förslaget om lärarytelse som är under införande är i princip i linje med det identifierade behovet av behörighetsregler som anger att läraren skall ha adekvat utbildning för sin lärarbefattning. Den senaste lärarytelseutbildningsreformen, som infördes 2011, har som syfte att i större utsträckning ge en mot olika stadier och ämnen specialiserad lärarytelseutbildning, vilket också vi identifierat som ett behov. Även om dessa två reformer är steg i rätt riktning framstår det dock som djupt problematiskt att lärarytelseutbildningen kan få verkan endast inom de få områden där det finns tillgång på lärare med adekvat utbildning. Så som lärarytelseutbildningen idag är utformad är den främst ett ytterligare examensbevis

som ges till de redan lärarutbildade. Legitimationen skulle istället kunna fungera som en ingång till läraryrket för personer utan den vanliga lärarutbildningen men med ämneskunskaper och kompetens från andra områden och andra länder, alltså en form av validering med möjlighet till ett snabbspår in i läraryrket.

För att den ordinarie lärarutbildningen skall kunna utvecklas till en attraktiv professionsutbildning krävs både en förstärkt forskningsanknytning och en ökning av de praktiska inslagen i utbildningen. Som vi pekat på i kapitel 7 har lärarutbildningarnas resurser dock skurits ned kraftigt sedan slutet av 1980-talet, och det krävs betydande resursförstärkningar för att det skall bli möjligt att skapa en utbildning som förmår att konkurrera om studenterna med andra utbildningar.

Implementeringen av den nya lärarutbildningen är också problematisk på grund av brist på adekvat lärarutbildningskompetens på vissa områden inom de lärosäten som har ansvar för lärarutbildningen. Detta gäller inte minst utbildning av lärare med ansvar för den tidiga läsundervisningen och speciallärare med fokus på läs- och skrivsvårigheter. Härtill kommer att det finns ett stort behov av kompetensutveckling för stora grupper av de lärare som nu har anställning i skolan, som en följd av brister i såväl den grundläggande utbildningen som i den fortbildning de fått tillgång till.

Vi har också (kapitel 7) identifierat den stora andelen individuellt lärande som kännetecknande för undervisningen i synnerhet i matematik. Sedan 2012 pågår den omfattande fortbildningssatsningen Matematiklyftet, som fokuserar på matematikdidaktik, med syfte att stärka och utveckla kvaliteten i undervisningen. Fortbildningen äger rum under delvis nya former och sker huvudsakligen genom kollegialt lärande. Det är av stort intresse att se i vilken utsträckning denna satsning förmår att förändra de undervisningsmönster som är fokuserade på individuellt arbete och som vi ovan anfört som en tänkbar förklaring till resultatförsämringarna i matematik.

Den förmodligen främsta anledningen till strävan att utbilda lärare med generalist- snarare än specialistkompetens är den stora variation i födelsekohorternas storlek som kännetecknar den svenska demografiska strukturen. År 1981 föddes exempelvis cirka 94 000 barn, 1991 cirka 124 000 barn och 2001 cirka 91 500 barn. Denna variation orsakar stora förändringar i behovet av olika kategorier av lärare över tid, och det är

enklare att möta dessa behov med lätt omplaceringsbara lärare. Eftersom det ur kvalitetssynpunkt är fördelaktigt med lärare som är specialiserade stadievis skulle en bättre lösning kunna vara att låta lärarna behålla sina befattningar, men utnyttja överskottet av lärare under de perioder då relevanta är litet till fortbildning, utvecklingsarbete och stärkt forskningsanknytning i syfte att inte endast bevara utan även höja kvaliteten. Detta skulle kunna skapa ett utrymme för att utveckla lärarprofessionen med fokus på lärarkärnets kärna, nämligen kvaliteten i undervisningen.

Ansvar för kvalitetsutveckling och fortbildning ligger för närvarande på huvudmännen, men vi har konstaterat att de olika huvudmännen har olika förutsättningar för och intresse av att ta detta ansvar. Skolverket ansvarar för fördelning av Matematiklyftets resurser till skolorna, men vi har också konstaterat att statliga satsningar i det decentraliserade systemet kan leda till oklar ansvarsfördelning och till icke önskvärda styreffekter. Det verkar därför finnas behov av en myndighetsstruktur som aktivt understödjer skolornas kvalitetsarbete och som kan tillhandahålla en infrastruktur för fortbildning. Vi påminner om att länskolnämnderna, som avvecklades 1991, hade sådana uppgifter, vilket pekar på att någon form av regional organisation skulle behöva övervägas.

### *Lärarlöner*

Att förstärka lärarutbildningen är sannolikt inte nog för att på längre sikt höja lärarkårens kompetens; det måste även bli avsevärt mer attraktivt att söka sig till läraryrket. Lärarnas relativa löneutveckling har ända sedan 1980-talet varit mycket svag och det gäller särskilt i förhållande till andra tjänstemannagrupper med motsvarande utbildningsnivå. Att göra läraryrket attraktivt, genom starkt utvecklade möjligheter till fortbildning, fördjupning, forskningsanknytning, karriär i yrket och väsentligt högre löner, är därför önskvärt för att kunna öka nyrekryteringen men också för att kunna locka tillbaka de många lärare som lämnat yrket. Det är därför besvärande att svenska lärare och rektorer har en låg grad av arbetstillfredsställelse och att arbetsbelastningen internationellt sett är hög. Att så är fallet, trots förhållandevis god tillgång till resurser, pekar på att det finns grundläggande problem med styrningen och organisationen av skolan.

Inom ramen för dagens decentraliserade skola är det dock svårt att från centralt håll påverka arbetsvillkor och arbetsmiljö. Behörighetsreg-



ler måste till exempel innehålla ett visst mått av flexibilitet, och sådan flexibilitet kan utnyttjas av huvudmän som inte anser att det ligger i deras intresse att följa regelverkets anda. Det är också rimligt att tro att huvudmännen har andra prioriteringar än läraryrkets långsiktiga attraktivitet. Vad som *kan* göras från centralt håll är att göra det mer attraktivt att välja lärarutbildningen. En framkomlig väg kan då vara att stipendiefinansiera lärarstudenterna under studietiden. Att göra detta för en enskild studentkategori kan naturligtvis vara politiskt känsligt, men samtidigt är det ett nationellt sätt att säkra lärarförsörjningen. Frågan bör avvägas och undersökas närmare.

### *Betyg*

Betygssystemet har många problem. Några av de främsta är bristande likvärdighet i betygssättningen, ett fokus på godkäntnivån som orsakar utslagning ur utbildningssystemet och riskerar att sänka skolornas ambitionsnivå för de normal- och högpresterande eleverna samt en betoning på elevernas svagheter som riskerar att underminera deras motivation att lära och utvecklas.

För att hantera dessa problem vore ett första steg att ersätta gymnasiets kursbetyg med ämnesbetyg. Nästa vore att väga samman de olika betygsriterierna på ett mer balanserat sätt än genom dagens fokus på elevernas svagheter. Då det knappast är önskvärt eller ens möjligt att från centralt håll exakt avgöra vilken vikt som ska ges åt olika kriterier är detta något som lämpligen bör överlåtas till lärarnas professionella omdöme. Samtidigt kan inte betygssättningen vara helt fri. En framkomlig väg vore därför att på skolnivå (eller, på gymnasiet, skolprogramnivå) koppla genomsnittsbetygen till skolans genomsnittliga resultat på nationella kunskapsutvärderingar utformade för detta ändamål, exempelvis enligt den modell som skisseras i kapitel 2. En sådan ordning skulle öka likvärdigheten i betygssättningen och samtidigt öka utrymmet för lärarnas professionella bedömning av enskilda elever. Detta är ingen enkel lösning i ett målrelaterat system, och utformningen måste utredas noga. Samtidigt går det inte att bortse från svagheter i dagens betygssystem och det är en from förhoppning att lösningen skulle ligga i än mer detaljerade betygsriterier eller mer komplexa sammanvägningsmatriser.

Då det är svårt att konstruera likvärdiga kunskapsutvärderingar från år till år kommer en ordning som denna att i ett målrelaterat system

kunna leda till viss variation i betygssnittet mellan årskullar, även om kunskapsnivån är densamma. Eftersom nästan alla elever söker till gymnasiet samma år som de går ut grundskolan är detta inte ett problem vad gäller betygens roll som urvalsinstrument till gymnasiet. Däremot kan problem uppstå vid antagningen till högskolan. Förslagsvis kan detta hanteras genom att det jämförelsetal som sammanfattar de enskilda betygen standardiseras för respektive årskull när de används som urvalsinstrument för högre studier.

Både ur de enskilda elevernas och ur skolans perspektiv vore det önskvärt om icke-godkända betyg fick mindre dramatiska konsekvenser än idag. Möjligheterna för elever att få tillgång till goda gymnasieutbildningar, trots att de inte uppnått minst E i en stor mängd ämnen, måste utredas och förbättras. Detta skulle sannolikt också minska den administrativa börda som hanteringen av dessa elever idag lägger på lärarna. För att tydliggöra att *alla* elevers kunskapsutveckling är viktig borde också dagens skeva fördelning av meritvärdespoäng göras jämnare; idag ger ett F o (noll) meritpoäng, ett E ger 10 och ett A ger 20. För en skolledning som vill höja skolans genomsnittliga meritpoäng är det alltså lika viktigt att lyfta elever från F till E som att hjälpa dem utveckla ett E till ett A.

Slutligen finns det inte mycket som tyder på att tidiga betyg är särskilt betydelsefulla och frågan är därför om de ens behöver regleras nationellt. En möjlighet är att betrakta betyg som inte används för urval som de pedagogiska instrument de trots allt är och helt enkelt låta den enskilda skolan avgöra om och hur den vill använda sig av betyg eller betygsliknande omdömen i undervisningen. Behovet av att upprätthålla nationell likhet i denna tidiga betygssättning skulle därmed försvinna, vilket väsentligt skulle minska den administrativa apparat som annars följer med betygen. Med tanke på betygens stora betydelse kan det dock vara önskvärt att via regelverket garantera att eleverna inte betygssätts första gången när de går ut årskurs 9.

#### *Ett nationellt kunskapsbedömningsystem*

Informationen om kunskapsutvecklingen i den svenska skolan bygger i allt väsentligt på de internationella undersökningarna. Denna information är värdefull, men som framgår av diskussionen i kapitel 2 är den otillräcklig i sin täckning av olika årskurser, ämnen, ämnesdelar

och utfall. Ett system för långsiktig nationell kunskapsbedömning bör därför byggas upp med resultatuppföljning och nationell utvärdering som primär uppgift. Systemet bör alltså vara utvärderande (summativt) snarare än direkt undervisningsstödjande (formativt). Som föreslagits kan ett sådant system baseras på nationella stickprovsundersökningar, i kombination med de internationella undersökningarna (Gustafsson, Cliffordson och Erickson 2014). Förutom att erbjuda ett större mått av flexibilitet och enkelhet i genomförandet än totalundersökningar, har stickprovsundersökningar fördelen av att utöva en mer begränsad belastning på lärarna och eleverna och på skolsystemet i övrigt.

### *Resurser*

Resursfrågan i skolan är mångdimensionell. Sverige lägger relativt stora resurser på grundskole- och gymnasieutbildning även om den vid en internationell jämförelse inte är exceptionellt dyr. Lärartätheten är förhållandevis hög och klasserna generellt sett relativt små även om det finns en betydande variation i klasstorlek. En nedgång i resurstilldelningen skedde i samband med 1990-talskrisen, men därefter har resurstilldelningen ökat och är idag jämförbar med det tidiga 1990-talets nivåer.

Man kan dock fundera över om skolan kostar tillräckligt – ökad status, högre löner och bättre fortbildning för lärare innebär förstärkt kostnader – men även om långsiktiga orsakssammanhang är komplexa, finns det idag inte någon forskning som tyder på att minskade resurser *generellt* skulle ligga bakom de fallande kunskapsresultaten i svensk skola. Det finns dock tydliga tecken på att resurserna inte används på rätt sätt. Trots relativt hög lärartäthet och trots att eleverna har förhållandevis liten undervisningstid arbetar svenska lärare mycket och de är vid en internationell jämförelse missnöjda med sin arbetssituation. Detta tyder på systematiska, organisatoriska problem och svagheter. En möjlighet är att svenska lärare kan ha förhållandevis många elevkontakter, vilket ökar arbetsbördan eftersom var och en av dessa måste underhållas och dokumenteras. Som diskuteras i denna rapports avsnitt om betygen är det också möjligt att den administrativa hanteringen av eleverna kring och under godkäntnivån är betungande. Tyvärr är det svårt att annat än spekulera kring vilka de huvudsakliga bristerna är och vilka orsaker de har. Detta är något som förtjänar att undersökas närmare.

Skolans resurser är emellertid ojämnt fördelade och tilldelningen

stys endast i begränsad utsträckning av elevernas förutsättningar och behov. Detta gäller mellan skolorna inom en kommun, men kanske i än högre grad mellan kommunerna; det finns i princip ingen relation mellan elevernas sociala bakgrund och hur mycket pengar kommunerna lägger på skolan, trots skollagens uttryckliga krav på kompenserande åtgärder. Samtidigt ska det poängteras att resurserna generellt fördelas kompensatoriskt idag, men i vilken grad detta sker varierar alltså stort från kommun till kommun. Staten har nyligen ålagt kommunerna att fördela resurser efter elevernas behov och förutsättningar men då både nivå eller form för denna fördelning beslutas i varje kommun är det tveksamt om detta kommer att leda till några nämnvärda förändringar.

Anmärkningsvärt är också att statsbidragssystemet till kommunerna endast i mycket begränsad omfattning tar hänsyn till skillnader i kommunernas elevunderlag. Det är i sammanhanget värt att notera att det finns större svårigheter att rekrytera och behålla erfarna och välutbildade lärare till socialt utsatta skolor än i de flesta andra länder (Skolverket 2014b).

Staten försöker på olika sätt styra resurser till skolan via riktade statsbidrag men dessa utnyttjas ojämnt och utnyttjandet bestäms inte av elevernas behov. Istället förefaller huvudmännens organisation och intresse vara det som avgör. Statsbidrag är också problematiska eftersom staten inte har kontroll över skolornas budget och det är svårt att få oberoende aktörer att vidta åtgärder som de inte anser ligger i deras intresse. Bidragen riskerar därför att tränga undan huvudmännens egna satsningar och beroende på utformning kan ersättningar betalas ut till huvudmän som valt att spara in på det staten önskar stödja. Att aktörer som av ekonomiska skäl valt att anställa obehöriga lärare får del av statliga fortbildningsansatningar medan de som valt att satsa på behöriga blir utan dessa extraanslag kan exempelvis ses som besvärande. Dessutom tenderar en mångfald av riktade statliga bidrag att göra ansvaret för skolan otydligt.

### 3. Styrsystemet

Den svenska skolans styrsystem fungerar inte väl och frågan är varför. Styrsystemet har i grunden två delar: en skolmarknad där det råder en hög grad av etableringsfrihet för skolanordnare och pengarna följer eleven, och som alltså stys av agerandet hos skolor, elever och deras

familjer samt en statlig myndighetsstruktur huvudsakligen bestående av Skolverket och Skolinspektionen. Relationerna mellan dessa delar i styrsystemet är asymmetriska. Marknaden är den starkare parten, myndigheterna den svagare.

När skolan på samma gång marknadsiserades och kommunaliserades fanns inga direkta förebilder i svensk statsförvaltning eller marknadstradition. I detta läge valdes principen om konkurrensneutralitet som grund för verksamheten på den nya skolmarknaden. Denna från andra, mer normala, marknader väl beprövade princip fick på skolans område en rad effekter som inte kan ha varit särskilt genomtänkta i förväg. Vad den framför allt ledde till var att skolmyndigheternas räckvidd begränsades. Alla typer av skolor i alla slags sociala sammanhang skulle ha samma skolpeng och samma villkor i övrigt. Myndigheterna kunde eller fick inte ingripa selektivt; det som var tillåtet för den ene blev tillåtet för den andre – eftersom varje skillnad i villkor kunde uppfattas som en diskriminering på marknaden. Marknadsaktörens autonomi blev en överordnad princip, inte omsorgen om resultatet i form av kunskap eller inlärningskvalitet. Dessa effekter skulle, som på varje fungerande marknad, komma som ett resultat av konkurrensen på marknaden.

I samband med införandet av konkurrensneutralitet skedde också en, kanske reflexmässig, sammanblandning. Valfrihet, som var ett av målen med friskolereformen och också ett värde, gjordes inte till föremål för några noggrannare överväganden utan översattes till den befintliga konkurrensmodellen. Marknadsisering blev den form som valfriheten gavs. Detta, som hade karaktär av storskaligt experiment, fick alltså på samma gång rollen av överordnat styrsystem till vilket myndigheterna i sin tur anpassade sig.

I det följande pekar vi på centrala drag i detta styrsystem och hur det skulle kunna modifieras för att svensk skola skulle kunna fungera bättre genom att styras mer ändamålsenligt. Vi inleder med myndighetsstrukturen för att därefter ägna oss åt marknadsiseringens olika delar. Dessa är i själva verket flera och det är viktigt att dessa behandlas var för sig eftersom valfrihet, pedagogisk mångfald och andra värden är kopplade i olika grad och på olika sätt till de olika delarna.

### *Myndighetsstrukturen*

Skollagens bestämmelser om allas rätt till likvärdig utbildning är i praktiken inte längre någon rätt och det är svårt att se hur likvärdighet skulle kunna åstadkommas under ett system med decentraliserat ansvar, skolval och en hög grad av etableringsfrihet för fristående skolor. Att skolan skall vara likvärdig, och att detta är ett primärt ansvar som staten delegerar till kommunerna att verkställa, är fundamentalt men har inte fått den status som uppdraget egentligen kräver.

En mer energisk uppföljning av likvärdigheten borde ske från skolmyndigheternas sida och denna borde resultera i tydliga uppdrag att återställa likvärdigheten i de kommuner där skillnaderna i likvärdighet nått över en viss angiven nivå. Kommunerna måste i det arbetet kunna arbeta med hela skalan av instrument, från att disponera sin skolpersonal effektivare och satsa på fortbildning till att dimensionera olika skolors elevintag, inklusive de fristående skolornas. I kombination med att lottnings bör introduceras för att fördela elever till översökta fristående skolors platser (se nedan) tror vi att sådana grepp kan minska den resultatspridning som sedan flera år ökat i svensk skola.

Detta reser dock frågor om skolmyndigheternas förmåga och räckvidd. En slående och genomgående iakttagelse i arbetet med denna rapport har varit att det saknas en kraftfull aktör som har incitament, kompetens och maktmedel att upprätthålla en hög och likvärdig kvalitet i skolväsendet. Det är osannolikt att decentraliserade aktörer som kommuner och fristående skolor kan hantera detta under nuvarande regelverk och allt talar för att staten måste gripa in i högre grad än idag. Det främsta redskapet för detta är för närvarande Skolinspektionen som dock fokuserar på regelefterlevnad och inte kvalitetsutveckling.

Det behövs därför en grundlig reflektion över myndighetsstrukturen. En tanke att ta med sig i detta arbete är den viktiga roll som före 1990-talets reformer spelades av länskolnämnderna, som aktivt och med god lokal och regional förankring understödde skolornas kvalitetsarbete. En reformerad variant av länskolnämnderna kan, som nämnts (kapitel 6), även vara tillhandahållare av en infrastruktur för fortbildning. Om denna kvalitets- och likvärdighetsstödande roll skall kunna tas på ett rättvist och fullständigt sätt bör dessa nya »länskolnämnder« – egentligen alltså en regionalt baserad organisation för kvalitetsutveckling och fortbildning av lärare – hantera både offentliga och enskilt drivna skolor.

En förstärkt myndighetsstruktur skulle också kunna fungera som ett alternativ till ett fullskaligt förstatligande av skolan.

### *Marknadiseringens systemiska effekter*

Ända sedan skolvalets införande i början av 1990-talet har det funnits en debatt om dess möjliga och, efterhand, reella effekter på utbildningsresultat, likvärdighet och andra egenskaper hos svensk skola. Debatten har försvårats av att teoretiska förutsägelser varit motsägelsefulla och av att empiriska erfarenheter saknats, särskilt som det svenska systemet är mer långtgående i sin marknadisering än något annat skolsystem i världen. Med årens lopp har empirin vuxit och det finns nu flera studier som undersökt och utvärderat effekterna (vi diskuterar dessa främst i kapitel 4 och 6). Även om studierna blivit alltmer sofistikerade kretsar de huvudsakligen kring jämförelser mellan friskolor och kommunala skolor, och även om dessa är intressanta fångar de endast en mycket begränsad del av de effekter som införandet av skolpengssystemet åstadkommit.

Kanske är det i praktiken omöjligt att empiriskt och med fullständig precision undersöka om ett skolsystem som helhet fungerar bättre eller sämre med ett marknadsbaserat system för finansiering av skolornas verksamhet och en hög grad av decentralisering av ansvaret för utförandet. Detta är förmodligen en förklaring till varför denna fråga aldrig har ställts, men en annan anledning torde vara att resultatfrågor här blandar sig med värderingsfrågor. Vad menar man egentligen med att ett nationellt skolsystem fungerar »bättre« eller »sämre«? För många kan möjlighet till valfrihet, pedagogisk och institutionell mångfald och önskan att utbreda marknadsekonomin till större delar av samhället vara dimensioner i denna fråga även om dessa inte ingår bland skolans mål. Andra kan på motsvarande sätt vilja minska skillnader och begränsa privat företagsamhet på centrala samhällsområden. Friskolereformen styrdes av marknadsfrämjande värderingar med en stark betoning av elevers och föräldrars fria val. Mångfald, pedagogisk förnyelse och konkurrens förutsattes visserligen leda till högre utbildningskvalitet men relationen mellan resultat och värderingar blev oartikulerad och framställdes heller aldrig som utvärderingsbar eller politiskt prövbar i framtiden.

När marknadiseringen introducerades var det också i en situation där få hade haft någon djupare anledning att tvivla på den svenska skolans förmåga att leverera resultat. Sverige hade ett skolsystem som var rela-

tivt högpresterande och föreföll robust. Det var i ett sådant system som marknadsieringen inympades, inte för att åtgärda ett resultatproblem utan för att främja andra värden.

Läget idag, omkring ett kvartssekel efter reformens genomförande, är att reformen i vissa av sina deklarerade värderingsdimensioner överlag tycks ha varit framgångsrik. Reformen har fått brett genomslag. En stor andel av Sveriges skolor är friskolor och andelen växer. Marknaden är i full verksamhet med många av en marknads egenskaper – konkurrens om personal, storskaliga affärer där skolor köps och säljs, en del konkurser, ett internationaliserat ägande, en intensiv marknadsföring, varumärkesbyggande och PR. Valfriheten används i vissa kommuner och i vissa samhällsgrupper mycket aktivt. Mångfalden i utbud och profiler har ökat, men det är mer tveksamt om det pedagogiska nyskapandet ökat i motsvarande grad. Idéburna anordnare förekommer men utgör en ganska liten andel av skolorna. Företagandet i svensk skola har vuxit, medan dess roll som pedagogisk förebild inte tycks ha utvecklats. Svensk skola är i alla dessa avseenden totalt förvandlad på ett par årtionden.

Under samma tidsrymd har skolans resultat totalt sett bara blivit sämre. De jämförande undersökningarna av kommunala och fristående skolor ger nästan ingen vägledning alls till att förstå denna utveckling. Som vi kunnat konstatera efter vår genomgång av dessa studier finns egentligen inga påvisbara kvalitetskillnader mellan fristående och kommunala skolor på skolnivå och på kommunnivå verkar konkurrensens positiva effekter vara små.

Att se till resultatskillnader av detta slag är ett mycket begränsat sätt att förstå ett lands samlade skolprestation. Skolpolitiskt är det oanvändbart om det inte relateras till andra effekter som står i direkt eller indirekt samband med friskoleetablering och skolval. Vi har diskuterat sådana effekter i viss detalj i kapitel 4 och 6 och funnit att det finns många skäl att tro att det *samlade resultatet av marknadsieringen* är negativt för skolans resultat på nationell nivå, alldeles oavsett att många enskilda fristående skolor har en elevpopulation som presterar bra och uppvisar höga betyg. En viktig anledning till detta är att den decentraliserade styrmodellen där ansvaret ligger på den enskilda huvudmannen – och i hög grad den enskilda skolan – är svår att förena med ett aktivt myndighetsutövande anpassat till skolans individuella behov. I den decentraliserade styrmodellen är istället myndighetsrollen att dra upp generella riktlinjer och regelverk.



Mot bakgrund av sådana systemiska effekter har redan röster av tvivel höjts mot det svenska skolvalssystemet. Den OECD-rapport som beställdes av regeringen efter PISA-resultaten i december 2013 diskuterar exempelvis effekter av olika länders skolvalssystem. Där sägs sammanfattningsvis att det är oklart om »de förmodade fördelarna med skolval« uppnåtts (OECD 2015, s. 145). Hela OECD-gruppens resonemang förtjänar att återges:

The aim was to give parents and students more control over how their educational wishes and needs are met and, in so doing, to force schools to compete to attract students. It was expected that increased competition would boost innovation and diversity of provision and also drive up quality. However, competition among schools can also create a potential disincentive to engage in the kind of school-to-school and teacher-to-teacher collaboration that can be an important element in educational improvement [...]. In practice, the extent to which the presumed benefits of school choice have been achieved remains unclear. (OECD 2015, s. 145)

En systemisk effekt är sålunda det faktum att det konkurrensbaserade systemet är ett hinder för samarbete mellan skolor, vilket är en enkel och självklar konsekvens som drabbar hela skolsystemet. Denna tillskrivs av OECD en direkt betydelse för den negativa resultatutvecklingen och Sverige utpekas inte som något undantag. En annan systemeffekt är att relationen mellan skolan å ena sidan och eleven/föräldrarna å andra sidan delvis förändrats från en situation där skolan har en professions- och regelbaserad auktoritet till en situation där skolan också som aktör på en marknad måste ta hänsyn till kundens önskemål, till exempel om ett högre betyg. Detta försvarar möjligheterna att upprätthålla ett förtroende för skolan och lärarna grundat på professionell kompetens och myndighetsutövande.

I kapitel 3 konstaterar vi i anslutning till Leif Lewins kommunaliseringsutredning att 1990-talets marknadsiseringsreformer som avvecklingen av meritvärderingssystemet, uppluckringen av behörighetsreglerna och avregleringen av lönesättningen bidrog till att andelen obehöriga lärare ökade och till en försämrad löneutveckling. Fortbildningens omfattning minskade och fick en förändrad inriktning, vilket har lett till att lärarnas kontroll över yrkets kunskapsbas har försämrats. Vidare har

lärarnas arbetsbörda ökat markant, bland annat därför att de tvingas lägga alltmer tid på administration och dokumentation. Den dåliga löneutvecklingen och den ökade andelen obehöriga lärare signalerar att läraryrket värderas lågt, vilket bidragit till att läraryrket har låg status och att få studenter söker sig till lärarutbildningen. Att höja löneläget i skolan och lägga mer resurser på lärarnas fortbildning ligger i friskolekoncernernas intresse lika litet som i kommunernas: löneläget i friskolorna är också lägre, liksom behörigheten och andelen lärare som undervisar i ämnen de är behöriga i.

Vi konstaterar också att de svenska rektorerna i mycket begränsad utsträckning arbetar med de pedagogiska frågorna och istället arbetar med skolans ekonomi, lönesättning och andra personalfrågor. En tänkbar förklaring till detta är att den marknadsstyrda finansieringsmodellen i sig är så resurskrävande att rektorernas arbetskraft i stor utsträckning går åt till ekonomiska och administrativa frågor.

Ännu en systemeffekt, kanske den allvarligaste, består i segregering och klustring. Nyare undersökningar bekräftar teoretiska förutsägelser om att socioekonomiskt gynnade grupper aktivt söker sig till varandra och därmed lämnar andra grupper kvar i skolor som missgynnas av såväl svagare elevunderlag som svagare lärare (Malmberg, Andersson och Bergsten 2014). Storleken av dessa effekter är svår att beräkna eftersom alternativfallet, med mindre segregerade skolor, inte fullt ut kan provas empiriskt.

Detta är några exempel (fler finns i främst kapitel 4 och 6) på hur marknadsbaserad finansiering av skolverksamhet har eller kan förväntas ha negativa konsekvenser på effektiviteten i systemet och på dess aktörer, och därmed på skolresultaten. Det verkar således rimligt att en del av det svenska skolsystemets negativa utveckling kan förklaras av införandet av skolpengen och marknadssystemet.

#### 4. En ny styrning för att uppnå kunskap, likvärdighet, mångfald och valfrihet

Mot denna allmänna bakgrund om marknadsieringens systemeffekter är det möjligt att förhålla sig till ett antal enskilda delar av det nuvarande skolsystemet. Skolan måste nå sina mål och med det styrsystem vi har finns det mycket som talar för att detta inte kommer att ske även med

stora ansträngningar. Analysen i föregående avsnitt ger emellertid vid handen att det finns realistiska förutsättningar att bibehålla flera av de ambitioner som funnits i de senaste årtiondenas reformer utan att behöva fortsätta att göra avkall på skolans mål. Det kräver att styrsystemet i viktiga avseenden reformeras. Här nedan pekar vi på vad vi uppfattar som centrala delar i den reformdagordning som krävs för att styrsystemet skall bli mer lämpat för sin uppgift.

### *Privatisering och konkurrens*

Det sena 1980- och tidiga 1990-talets skolreformer byggde på decentralisering, privat utförande och konkurrens, vilket tyder på en stor tilltro till marknadsstyrning som bärande princip. Som diskuterats ovan finns en mängd anledningar att ifrågasätta denna princip i skolan: utförarna har ofta ett informationsövertag gentemot de skolväljande familjerna, i många fall kan de premisser utifrån vilka familjer väljer skola vara svåröfrenliga med samhällets bredare ambitioner, konkurrensen är på många håll begränsad och där den är stark kan den få skolor och lärare att kompromissa med myndighetsrollen. Samtidigt finns ett värde i att elever kan välja och byta skola liksom i en viss mångfald bland utövarna.

Det är också viktigt att komma ihåg att analyser av privatiseringarnas och konkurrensens konsekvenser sker inom ramen för ett system som bygger på konkurrens som huvudsaklig kvalitetsgarant. I ett system baserat på marknadsstyrning och konkurrensneutralitet är myndigheternas huvudsakliga roll att se till att regelverket efterlevs. Marknadsstyrningen är därför svår att förena med en mer aktivt stödjande och kvalitativt orienterad myndighetsutövning. En sammanhängande struktur för sådan myndighetsutövning saknas också i Sverige och vad konsekvenserna av denna avsaknad är går inte att svara på med traditionella utvärderingsinstrument.

Det är alltså oklart vad en alternativ styrmodell för skolan hade kunnat åstadkomma, men det går knappast att hävda att det är otillräcklig användning av konkurrens som är huvudförklaringen till att svensk skola nu dras med stora problem. Mot bakgrund av detta allmänna konstaterande finns det anledning till vissa preciseringar av privatiseringens och konkurrensens olika beståndsdelar. Detta är nämligen inte *en* fråga utan flera och i den fortsatta diskussionen om skolans organisation är det viktigt att se de olika delarna både var och en för sig och som en helhet.

### *En nationell skolpeng*

En nyckel i marknadsiseringen är skolpengssystemet. Även om andra faktorer än resurstillgången avgör hur väl skolorna fungerar, så underlättas naturligtvis arbetet när mer resurser finns att tillgå, vilket kanske blir allra tydligast när det gäller elever med särskilda behov. Det vore därför önskvärt med en tydligare och mer direkt statlig styrning av skolornas resurser. En sådan måste utredas noga men i breda drag kan den ha karaktären av en nationellt utformad skolpeng. En sådan skolpeng bör vara viktad efter elevernas förutsättningar och behov, liksom efter andra strukturella kostnadsskillnader. Vissa trögheter bör byggas in i skolornas anslag så att inte mindre variationer i elevunderlaget omgående får stora konsekvenser för den enskilda skolans ekonomi. Naturligtvis måste skolans budget anpassas efter antalet elever, men dagens skolpengssystem – där även förlusten av ett par elever får omedelbara konsekvenser för skolans ekonomi – skapar en osäkerhet i finansiering och planering som knappast är önskvärd.

Även om man bör vara försiktig med att detaljstyra hur resurserna används på skolorna kan det vara önskvärt att komplettera regelverket med ett tak för klasstorleken, främst i grundskolans lägre åldrar. En sådan regel kan motiveras med att klasstorleken ofta dikteras av lokal-tillgången som ligger bortom den enskilda skolans kontroll. En sådan reglering är också betydligt mindre resurskrävande än en generell ökning av lärartätheten, och om taket ligger runt 20 elever så är redan idag en majoritet av landets klasser mindre än så.

Eftersom resurstilldelningen skiljer sig stort mellan kommuner skulle en omläggning till en statlig utformad skolpeng leda till en kraftig resursomfördelning mellan landets skolor jämfört med dagsläget. Det finns dessutom andra aspekter att fundera kring, exempelvis hur man inom ramen för ett dylikt system bäst ska kunna utnyttja stordriftsfördelar vad gäller administration, fortbildning, specialpedagogiska resurser och andra kostnader som bäst delas av flera skolor tillsammans. En fördel med systemet är dock att det kan underlätta en regionalisering av dylika kringtjänster i regioner där kommunerna är för små för att själva kunna utnyttja stordriftsfördelarna. Även en sådan förändring skulle kunna knytas till (åter) införandet av en regional stödorganisation för fortbildning.

Utformningen av och övergången till ett resursfördelningssystem

som detta måste utredas i detalj och vi har här bara presenterat några korta tankar om dess möjliga huvuddrag. Med detta sagt förefaller dagens system ändå vara mycket bristfälligt när det gäller att möjliggöra likvärdighet, kvalitet och en tydlig ansvarsfördelning mellan skolans olika aktörer.

### *Vinst*

Det är till att börja med tveksamt om vinstmotivet är en lämplig drivkraft i utbildningssektorn. Dess grundläggande avigsida, som är svår att undvika, är att strävan efter vinst ger starka incitament för att sänka kostnaderna på bekostnad av kvaliteten. Kvalitetsspridningen inom friskolesektorn förefaller också att vara stor och för att hantera lågkvalitativa aktörer kan hård reglering krävas. Tillit till utförarna är en stor tillgång inom skolan och om man inte litar på utförarna och deras motiv krävs en hårdare detaljreglering av dem, vilket krockar med idén om autonomi på skolnivå och minskar möjligheterna till lokal anpassning av verksamheten. Det kolliderar också med idén om att stärka lärarnas status som en autonom profession med eget ansvar. Slutsatsen bör vara att det finns anledning till en hårdare reglering av vem som får driva skolor och vilka motiv bakom verksamheten som anses vara godtagbara. Det är då tveksamt om vinstmotiv är en acceptabel drivkraft just därför att den ger starka incitament till kostnadsminimering.

Om möjligheterna till vinstutdelning begränsas kommer möjligheterna att öppna nya friskolor att minska. Intresset bland vinstmotiverade aktörer kommer förstås också att minska, men även bland andra aktörer, som stiftelser och andra idéburna anordnare, kommer kapitalförsörjningen att vara ett problem. Anledningen till detta är att ersättningen till privata utförare helt baseras på det elevunderlag utföraren lyckas attrahera. Investeringar måste dock betalas i ett tidigare skede, vilket förutsätter kapital. För att möjliggöra för fria aktörer att starta skolor även i framtiden kan man därför överväga att komplettera vinstutdelningsbegränsningar med en offentlig infrastruktur för lån till godkända utförare.

En utfasning av möjligheterna att driva skolor med vinst som inte återinvesteras i verksamheten bör föregås av en utredning om att knyta valfriheten till den civila sektorn av samhället. Runt om i världen finns stiftelser, samfund och organisationer som framgångsrikt bedriver utbildning. I Sverige däremot är det civila samhället bara i liten ut-

sträckning aktivt, även om vissa exempel finns. Här ser vi en betydande utvecklingspotential som kan förena valfrihetens och mångfaldens fördelar med ett undvikande av de risker och målkonflikter som följer av marknadsmodellen.

### *Etableringsfrihet*

Det finns även anledning att oroa sig för överetablering på en marknad som skolan. Skolan kännetecknas av differentierade tjänster där varje aktör har en viss monopolmakt. Vi har sett tydliga tendenser till sådan överetablering på främst gymnasie marknaden. För att undvika detta finns det anledning att begränsa inträdet av nya aktörer. Skolinspektionen har också blivit hårdare i sin tillståndsgivning de senaste åren och större hänsyn tas till lokala förhållanden. En sådan begränsning är dock i sig också en anledning att begränsa vinstmotivet då inträdeshinder kan ge upphov till de facto-monopol för friskolor i många kommuner och därmed inbjuda till stora vinstuttag som fungerar delegitimerande både för det enskilda skolföretaget och för skolan som samhällsinstitution.

Som vi redan konstaterat är det en intressant tanke att se på fristående skolor som en del av den ideella sektorn i samhället, eller en del av det civila samhället om man så vill. Ska det kunna finnas några positiva effekter av fri etablering måste dessa i så fall bero på själva mångfalden och på att olika skolor erbjuder intressanta och välfungerande alternativ som var för sig erbjuder god måluppfyllelse och hög kvalitet. Det är värt att betona att skolval är fullt möjligt även inom system som inte har vinstmotiverade aktörer. Många sådana finns redan i Sverige inom samfund, studieförbund, ideella organisationer och synes arbeta framgångsrikt och utan problem med kortsiktighet och drastiska nedläggningar. Nyetableringar inom denna sektor har i flera sammanhang lyfts fram som önskvärda. Etableringsfriheten bör också ges en geografisk dimension. Segregeringen är i hög grad ett resultat av att problematiska områden överges, men för det samlade skolresultatet kan det i vissa fall vara bättre att nya anordnare etablerar sig i de områden där de behövs och där erbjuder alternativ och konkurrens.

Frågan om skolval och frågan om etableringsfrihet och reglering av utförarna är alltså två skilda frågor. Det finns tecken på vissa positiva effekter av konkurrens men också en del negativa, vilket är att förvänta sig då elevers och familjers intressen och kunskapsnivåer markant kan

skilja sig åt. Det är dock svårt att inom ramen för ett system som bygger på konkurrens upprätthålla likvärdighet: fritt skolval där aktörerna har lika villkor tenderar att leda till segregation. Det finns anledning att tro att den ökade segregationen kommer att göra det svårt att nå likvärdighet i den svenska skolan.

### *Skolval*

Den som vill ta ansvar för resultat och måluppfyllelse i svensk skola och för svenska elevers kunskaper och framtida livschanser kan inte bortse från skolvalssystemet. Samtidigt är skolval populärt i breda grupper och flera av argumenten från reformens genomförande om mångfald och förnyelse är förstås lika giltiga nu som då. Detta skapar ett genuint politiskt dilemma.

Vi menar att skolvalssystemet måste förändras. Men att det förändras behöver inte betyda att det avskaffas. En del av de negativa effekterna av det fria skolvalet är i själva verket knutna till marknadsiseringen och inte till valfriheten i sig. Problemet är konkurrensen på en marknad mellan aktörer vars intresse är att optimera vinst och inte att bidra till svenska elevers samlade kunskapsutveckling.

Hur val mellan skolor ska utformas är en komplicerad fråga och det finns inte heller idag ett enhetligt system för detta; landets kommuner har valt olika vägar. Det är dock rimligt att alla ges lika möjligheter att gå på de fristående skolor som finns, varför platserna till dessa som huvudprincip bör fördelas med lottning. Detta är sannolikt betydligt mindre segregering än dagens system med kötid som huvudprincip, en princip som för övrigt kraftigt diskriminerar nyinflyttade i en kommun eller stadsdel. En sådan lottning kan också ske inom kvotgrupper baserade på elevens bakgrund. Det kan vara känsligt att utforma kvotgrupper på detta sätt men samtidigt sker redan idag en resursfördelning mellan skolor baserad på elevens socioekonomiska och språkliga förutsättningar, förhållanden och familjebakgrund.

Valet till kommunala skolor bör utformas annorlunda då kommunen måste erbjuda plats till alla, och på familjenivå finns det starka logistiska skäl som talar för att knyta skolvalet – åtminstone i grundskolan – till närmiljön. Kommunerna bör motverka skolsegregation genom att placera skolor, rita upptagningsområden och använda sig av antagningsprioriteringar på sätt som gynnar blandade skolmiljöer.

Eftersom sådana åtgärder inte alltid är populära är det dessutom viktigt att alla skolor i kommunen omfattas av planeringen kring minskad social segregation. Vissa länder, exempelvis England, har system som för de offentliga skolorna kombinerar valfrihet med en närhetsprincip, det vill säga barn och familjer får välja på en grupp skolor inom ett geografiskt begränsat område som ändå är tillräckligt stort för att medge mångfald. En reformering av det svenska skolvalet skulle kunna hämta inspiration från välfungerande alternativ i Europa.

### *Skola och samhällsansvar*

Skolan är inte vilken samhällsinstitution som helst. Den är avgörande för människors liv, livschanser och personliga frihet att utforma sina liv i enlighet med sina drömmar och önskningar. Den är också en institution som formar grundvillkoren för ett lands förmåga att fungera ekonomiskt, socialt och kulturellt – inom sina egna gränser och i samspel med andra länder.

Det som sagts ovan anger konturerna och vissa detaljer kring hur vi tror att en förändring av skolan bör se ut, dess allmänna färdriktning. En del av förändringarna är redan på väg i form av en förändrad lärarutbildning, en allmän strävan att höja läraryrkets status och en successiv omvandling av synen på vinstmotivets funktion på skolmarknaden. Men det mesta återstår att göra.

Ett övergripande perspektiv i ett sådant arbete, för att undvika att nya misstag görs, är att minska risker. Det är uppenbart att riskbedömningar inte låg till grund för de stora reformerna vid 1990-talets början, i så fall hade de knappast genomförts och i alla fall inte på det sätt som skedde. Reformerna frisläppte krafter som visserligen i många fall ville väl och ibland hade vissa goda idéer, men som också gav upphov till problem.

I det reformarbete som förestår tror vi därför att en enkel men viktig utgångspunkt bör vara att se på skolan inte främst ur ett vinst- och valfrihetsperspektiv utan ur ett rättighets- och försäkringsperspektiv. Samhällets ansvar gentemot sina unga medborgare, och indirekt mot sig självt som samhälle, bör bestå i att minimera riskerna för misslyckande – samtidigt som man måste åta sig att så långt möjligt medverka till att förverkliga vars och ens inneboende potential. En modell som har risktagande och en hög tolerans för misslyckande som sina grundläggande beståndsdelar framstår då som mindre välbetänkt.



## 5. Policyrekommendationer i punktform

Nedan har vi i punktform ställt upp dem av våra viktigaste rekommendationer som låter sig sammanfattas på det sättet och som på ett någorlunda transparent vis kan överföras till konkreta åtgärder. Vi har grupperat dem inom några områden som här följer utan hierarkisk ordning.

### *Resultat och kunskapsuppföljning*

- Inför en nationell resultatuppföljning.
- Ge lärarprofessionen huvudansvaret för sammanvägningen av betygssättnings kriterier.
- Kvalitetssäkra betygen på skolnivå genom att koppla dem till skolans genomsnittliga resultat på nationella prov.
- Ge lokal beslutanderätt över betyg före högstadiet.
- Ersätt gymnasiets kursbetyg med ämnesbetyg.
- Ge alla elever tillgång till goda gymnasieutbildningar, oavsett eventuella icke godkända grundskolebetyg.
- Minska tröskleffekten i meritvärderingen mellan de lägsta betygsstegen (F och E).

### *Kompetensförsörjning och resursfördelning*

- Låt lärarlegitimationen fungera som en validering för att öka tillflödet av kompetens från andra områden och andra länder.
- Utveckla lärarutbildningen kvalitetsmässigt och stärk dess attraktionskraft genom förstärkt forskningsanknytning, ökning av de praktiska inslagen i utbildningen och resursförstärkningar.
- Stipendiefinansiera studenterna på lärarutbildningen.
- Satsa långsiktigt och kraftfullt på fortbildning och kompetens hos lärarna, knyt fortbildningen till volymförändringar i elevkohorterna.
- Anpassa lärarnas löner till andra högutbildade tjänstemannagrupper.
- Inför en nationell skolpeng, viktad efter elevernas förutsättningar och behov, liksom efter andra strukturella kostnadsskillnader.
- Inför ett tak för klasstorleken på cirka 20 elever för skolans lägre årskurser.

### *Skolval, utförare och drivkrafter*

- Skärp etableringskraven för fristående utbildningsanordnare.
- Begränsa kraftigt möjligheten till vinstutdelning för privata utbildningsanordnare.
- Komplettera vinstutdelningsbegränsningar med en offentlig infrastruktur för lån till godkända utförare.
- Inför lottningsmetoden som metod att fördela översökta friskoleplatser, exempelvis inom kvotgrupper som motsvarar kommunens genomsnittliga elevsammansättning.
- Utveckla nya modeller för skolval som tar till vara kombinationer av geografisk närhet och mångfald.

### *Myndigheterna*

- Ge kommunerna ett bindande uppdrag att aktivt nedbringa bristande likvärdighet (det vill säga ett ansvar för att skollagen efterlevs).
- Se över myndighetsstrukturen med sikte på att skapa regionala stödorganisationer – av typen »länskolnämnder« – för skolornas kvalitetsutveckling och fortbildning av lärare.

## Referenser

- Andersson, E., B. Malmberg och J. Östh (2012). »Travel-to-School Distances in Sweden 2000–2006: Changing School Geography with Equality Implications«, *Journal of Transport Geography*, 23, s. 35–43.
- Bach, F. (2001). *Om ljuset i tillvaron: ett undervisningsexperiment inom optik*. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.
- Ballatore, R. M., M. Fort och A. Ichino (2014). The Tower of Babel in the Classroom: Immigrants and Natives in Italian Schools. Discussion Paper 8732, IZA, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Barber, M. och M. Mourshed (2007). *How the world's best-performing schools systems come out on top*. McKinsey & Company.
- Berg, G., F. Andersson, G. Bostedt och J. Novak (2013). *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum*. Rapport utarbetad på uppdrag av Utredningen om skolans kommunalisering, U 2012:09. I SOU 2014:05.
- Berggren, H. (2012). *Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, rapport 2012:3.
- Bienenstock, A., S. Schwaag Serger, M. Benner och A. Lidgard (2014). *Utbildning, forskning, samverkan: Vad kan svenska universitet lära av Stanford och Berkeley?* Stockholm: SNS Förlag.
- Billings, S., D. Deming och J. Rockoff (2014). »School Segregation, Educational Attainment, and Crime. Evidence from the End of Busing in Charlotte-Mecklenburg«, *Quarterly Journal of Economics*, s. 435–476.
- Björklund, A., P. Fredriksson, J.-E. Gustafsson och B. Öckert (2010). »Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter. Vad säger forskningen?«, IFAU rapport 2010:3.
- Bonesrønning, H. (2004). »Do the teachers' grading practices affect student achievement?«, *Education Economics*, 12, s. 151–167.
- Böhlmark, A. och H. Holmlund (2011). *20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten?* Stockholm: SNS.
- Böhlmark, A. och M. Lindahl (2015). »Independent Schools and Long-Run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large Scale Voucher Reform«, *Economica*, 82, s. 508–551.
- Böhlmark, A., H. Holmlund och M. Lindahl (2015). »School Choice and Segregation: Evidence from Sweden«, IFAU WP 2015:8.
- Dahrendorf, R. (1979). *Life Chances: Approaches to Social and Political Theory*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Du Rietz, L., U. P. Lundgren och O. Wennäs (1987). *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*. Utbildningsdepartementet. DsU 1987:1.
- Edmark, K., M. Frölich och V. Wondratschek (2014a). »Hur har 1990-talets skolvalsreformer påverkat elever med olika familjebakgrund?«, IFAU-rapport 2014:15.

- Edmark, K., M. Frölich och V. Wondratschek (2014b). »Sweden's School Choice Reform and Equality of Opportunity«, *Labour Economics*, 30, s. 129–142.
- Englund, T. och A. Quennerstedt (2008). *Vadå likvärdighet? Studier i utbildningspolitisk språkavvärdning*. Göteborg: Daidalos.
- Ernst & Young (2014). *Kan resursfördelningen lösa skolkrisen? En studie om kommunal resursfördelning till grundskolan*.
- Figlio, D. och M. Lucas (2004). »Do high grading standards affect student performance?«, *Journal of Public Economics*, 88, s. 1815–1834.
- Flynn, J. R. (1984). »The mean IQ of Americans: Massive gains 1932 to 1978«, *Psychological Bulletin*, 95, s. 29–51.
- Flynn, J. R. (1987). »Massive IQ gains in 14 nations: What IQ tests really measure«, *Psychological Bulletin*, 101, s. 171–191.
- Fredriksson, P. och J. Vlachos (2011). Reformer och resultat. Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse? Rapport 2011/3 till Finanspolitiska rådet.
- Fredriksson, P., B. Öckert och H. Oosterbeek (2013). »Long Term Effects of Class Size«, *Quarterly Journal of Economics*, 128(1), s. 249–285.
- von Greiff, C. (2009). *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*. Rapport 2009:5. Stockholm: Fritzes.
- Grönqvist, E. och J. Vlachos (2008). *Hur lärares förmågor påverkar elevers studieresultat*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Rapport, 25.
- Gustafsson, J.-E. (2006). *Barns utbildningssituation. Bidrag till ett kommunalt barnindex*. Stockholm: Rädda Barnen.
- Gustafsson, J.-E. (2014). »Kunskapsutvecklingen i den svenska grundskolan enligt PIAAC«, i J.-E. Gustafsson, P. Lind, E. Mellander och M. Myrberg (red.), *Lära för livet? Om skolans och arbetslivets avtryck i vuxnas färdigheter*. Stockholm: SNS Förlag.
- Gustafsson, J.-E., C. Cliffordson och G. Erickson (2014). *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter*. Stockholm: SNS Förlag.
- Gustafsson, J.-E. och K. Yang Hansen (2009). Resultatförändringar i svensk grundskola, i Skolverket (2009), *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*, s. 40–85. Stockholm: Skolverket.
- Haertel, E. H. (2013). *Reliability and Validity of Inferences About Teachers Based on Student Test Scores*, William H. Angoff Memorial Lecture Series, Educational Testing Service.
- Hansson, Å. (2011). *Ansvar för matematiklärande. Effekter av undervisningsansvar i det flerspråkiga klassrummet*. Göteborg: Acta Universitatis.
- Hanushek, E. A., P. E. Peterson och L. Woessmann (2012). *Achievement growth: International and US state trends in student performance*. Harvard's Program on Education Policy and Governance.

- Hattie, J. (2013). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Routledge.
- Helenius, O. (2014). »Godkänt är inte bra nog«, Origo 2014-03-05, <http://www.larar-nasnyheter.se/origo/2014/03/05/godkant-ar-inte-bra-nog> (hämtad 2014-10-16).
- Hensvik, L. (2010). »Leder skolkonkurrens till högre löner? En studie av den svenska friskolereformen«, IFAU-rapport 2010:12.
- Holmlund, H., J. Häggblom, E. Lindahl, S. Martinson, A. Sjögren, U. Vikman och B. Öckert (2014). *Decentralisering, skolval och fristående skolor: Resultat och likvärdighet i svensk skola*. Rapport 2014:25. Uppsala: IFAU.
- IEA (2012). TIMSS 2011. International Results in Mathematics. ISC.
- IVA (2012). *Vem ska göra vad? En studie av kopplingen mellan utbildning och forskning*. Faugert & Co Utvärdering AB.
- Jackson, C. K., J. E. Rockoff och D. O. Staiger (2014). »Teacher Effects and Teacher-Related Policies«, *Annual Review of Economics*, 6, s. 801–825.
- Jackson, C. K., R. Johnson och C. Persico (2014). The Effects of School Finance Reforms on the Distribution of Spending, Academic Achievement, and Adult Outcomes. NBER Working Paper 20118.
- Jacob, B. och L. Lefgren (2006). »What do parents value in education? An empirical investigation of parent's revealed preferences for teachers«, *Quarterly Journal of Economics*, 122:4, s. 1603–1637.
- Jakobsson, A., E. Davidsson, K. G. Karlsson och M. Oskarsson (2013). Exploring epistemological trends in students' understanding of science from the perspective of large-scale studies. International Scholarly Research Notices Education, 2013, <http://dx.doi.org/10.1155/2013/196014>.
- Jepsen, C. och S. Rivkin (2009). »Class Size Reduction and Student Achievement. The Potential Tradeoff between Teacher Quality and Class Size«, *Journal of Human Resources*. 44:1, s. 223–250.
- Johansson, O. och E. Nihlfors (2013). *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*. Stockholm: SNS Förlag.
- Jordahl, H. (2008)]. »Privat produktion av offentligt finansierade tjänster«, *Ekonomisk Debatt*, nr 3, s. 46–58.
- Karbownik, K. (2013). *Essays in Education and Family Economics*. Uppsala Economic Studies: 140 (doktorsavhandling).
- Karbownik, K. (2014). »Do Changes in Student Quality Affect Teacher Mobility? Evidence from an Admissions Reform«, IFAU WP 2014:15.
- Klapp, A., C. Cliffordson och J.-E. Gustafsson (2014). »The effect of being graded on later achievement: evidence from 13-year olds in Swedish compulsory school«, *Educational Psychology*, s. 119.
- Koretz, D. (2008). *Measuring Up: What Educational Testing Really Tells Us*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Krantz, T. och J. Olsson (2012). »Dags att lägga ner dåliga gymnasieprogram«, *Newsmill*, <http://www.newsmill.se/trackback/43134> (hämtad 2012-02-16).

- Malmberg, B., E. Andersson och Z. Bergsten (2014). »Composite Geographical Context and School Choice Attitudes in Sweden: A Study Based on Individually Defined, Scalable Neighborhoods«, *Annals of the Association of American Geographers* 104:4, s. 869–888.
- Myrberg, E. (2007). »The effect of formal teacher education on reading achievement of 3rd-grade students in public and independent schools in Sweden«, *Educational Studies*, 33(2), s. 145–162.
- Mörk, E., A. Sjögren och H. Svaleryd (2014). *Hellre rik och frisk: om familjebakgrund och barns hälsa*. Stockholm: SNS Förlag.
- Neal, D. och D. Schantzebach (2010). »Left behind by design. Proficiency counts and test-based accountability«, *Review of Economics and Statistics*, 92, s. 263–283.
- Nihlfors, E. och O. Johansson (2013). *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*. Stockholm: SNS Förlag.
- OECD (2013a). *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*. OECD Publishing.
- OECD (2013b). *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Volume II)*, PISA, OECD Publishing.
- OECD (2013c). *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV)*, PISA, OECD Publishing.
- OECD (2013d), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing.
- <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>OECD (2014a). Resources, policies and practices in Sweden's schooling system: an in-depth analysis of Pisa 2012 results. OECD 18th February 2014.
- OECD (2014). TALIS 2013 – Country Note Sweden. <http://www.oecd.org/sweden/TALIS-2013-country-note-Sweden.pdf>.
- OECD (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. Paris: OECD.
- Prop. 1988/89:4 *Om skolans utveckling och styrning*.
- Prop. 1989/90:41 *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*.
- Prop. 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*.
- Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*.
- Prop. 1992/93:230 *Valfrihet i skolan*.
- Riksrevisionen (2014). *Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?* RiR 2014:18.
- Rosén, M. och J.-E. Gustafsson (2014). »Has the increased access to computers at home caused reading achievement to decrease in Sweden?«, i R. Strietholt, W. Bos, J.-E. Gustafsson och M. Rosén (red.), *Educational Policy Evaluation through International Comparative Assessments*. Munster, New York: Waxmann.
- Roth, A. (2015). *Who Gets What and Why?* New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Rothstein, J. (2006). »Good principals or good peers: Parental valuation of school characteristics, Tiebot equilibrium and the incentive effects of competition among jurisdictions«, *American Economic Review*, 96:4, s. 1333–1350.

- Sahlberg, P. (2011). *Finnish Lessons: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* New York: Teachers College Press.
- Sahlgren, G. H. (2015). Invandringen och Sveriges resultatfall i Pisa, IFN Policy Paper nr 71. Stockholm: Institutet för Näringslivsforskning.
- Saxenian, A. L. (1994). *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- SCB (2013). PIAAC – Den internationella undersökningen av vuxnas färdigheter, Rapport 2013:2. Statistiska Centralbyrån.
- Schelling, T. C. (1969). »Models of segregation«, *American Economic Review*, 59(2), s. 488–493.
- SFS (2013). *Studentens lärande i centrum: SFS om pedagogik i högskolan*. Sveriges förbundade studentkårer. Stockholm.
- Sjögren, A. (2010). »Betygsatta barn – spelar det någon roll i längden?«, IFAU rapport 2010:8.
- Skolinspektionen (2009). *Undervisningen i matematik – utbildningens innehåll och ändamålsenlighet*. Kvalitetsgranskning, Rapport 2009:5, Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2013). Beslut om ansökningar att starta fristående skola – läsåret 2014/15. Rapport Dnr 30-2013:5865.
- Skolinspektionen (2014). Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet. Rapport 2014:01.
- Skolverket (2004). *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003: sammanfattande huvudrapport*. Rapport 250. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2008). *TIMSS 2007: svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*. Rapport 323. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2012a). Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid. Rapport 374. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2012b). Internationella språkstudien 2011. Rapport 375. Skolverket: Stockholm.
- Skolverket (2012c). PIRLS 2011. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv. Rapport 381. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2012d) TIMSS 2011. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv. Rapport 380. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2013a). PISA 2012: 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap. Rapport 398. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2013b). Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning. Rapport 385. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2013c). *Skolverkets lägesbedömning 2013*. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2013d). Kommunernas resursfördelning till grundskolor. Rapport 391. Stockholm: Skolverket.

- Skolverket (2014a). »Redovisning av uppdrag om avvikelser mellan provresultat och kursbetyg i gymnasieskolan«, Dnr U2014/335/S. <http://www.skolverket.se/publikationer?id=3298>.
- Skolverket (2014b). TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9. Rapport 408. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2014c). PISA 2012: Digital problemlösningsförmåga hos 15-åringar i ett internationellt perspektiv. Rapport 406. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2014d). Elever i grundskolan läsåret 2013/14. PM Dnr 2014:00038. <http://www.skolverket.se/publikationer?id=3205>.
- SOU 1942:11, *Betänkande med utredning och förslag angående betygssättningen i folkskolan*. Stockholm: Utbildningsdepartementet
- SOU 2002:120, *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2004:29, *Tre vägar till den öppna högskolan*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2008:109, *En hållbar lärarutbildning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2013:30, *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2014:5, *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Sund, K. (2009). »Estimating peer effects in Swedish high school using school, teacher, and student fixed effects«, *Economics of Education Review*, 28, s. 329–336.
- Sundet, J. M., D. Barlaug och T. Torjussen (2004). »The end of the Flynn effect? A study of secular trends in the mean intelligence test scores of Norwegian conscripts during a half century«, *Intelligence*, 32(4), s. 349–362.
- Svensson, A. (2008). »Har dagens tonåringar sämre studieförutsättningar? En studie av förskjutningar i intelligenstestresultat från 1960-talet och framåt«, *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 13(4), s. 258–277, [http://www.ped.gu.se/pedfo/pdf-filer/svensson13\\_4.pdf](http://www.ped.gu.se/pedfo/pdf-filer/svensson13_4.pdf).
- Syverson, C. (2011). »What determines productivity?«, *Journal of Economic Literature*, 49:2, s. 326–365.
- Teasdale, T.W. och D. Owen (2000). »Forty-year secular trends in cognitive abilities«, *Intelligence*, 28(2), s. 115–120.
- Tyrefors Hinnerich, B. och J. Vlachos (2012). »Systematiska skillnader mellan interna och externa bedömningar av nationella prov«, bilaga 4 i <http://www.skolinspektionen.se/Documents/omrattning/omrattning-2012-resultatbilaga.pdf>.
- Tyrefors Hinnerich, B. och J. Vlachos (2013). »Systematiska skillnader mellan interna och externa bedömningar av nationella prov – en uppföljningsrapport«, bilaga 5 till Skolinspektionen (2013) *Olikheterna är för stora: Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan* redovisning av regeringsuppdrag dnr U2011/6544/GV.



- Valentin Kvist, A. och J.-E. Gustafsson (2008). »The relation between fluid intelligence and the general factor as a function of cultural background: A test of Cattell's Investment theory«, *Intelligence*, 36, s. 422–436.
- Weinstein, R. S. (2002). *Reaching Higher: The Power of Expectations in Schooling*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Vinterek, M. (2006). *Individualisering i ett skolsammanhang*. Forskning i fokus, 168. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.
- Vlachs, J. (2010). Betygets värde. En analys av hur konkurrens påverkar betygs-sättningen vid svenska skolor. Rapport 2010:6, Konkurrensverket, Stockholm.
- Vlachs, J. (2011). »Friskolor i förändring«, i Hartman, L. (red.), *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Wondratschek, V., K. Edmark och M. Fröhlich (2013a). »Effekter av 1992 års skolvals-reform«, IFAU rapport 2013:17.
- Wondratschek, V., K. Edmark och M. Fröhlich (2013b). »The short and long-term effects of school choice on student outcomes – evidence from a school choice reform in Sweden«, *Annals of Economics and Statistics*, 111/112, s. 71–102.
- Östh, J., E. Andersson och B. Malmberg (2013). »School choice and increasing performance differences: A counterfactual approach«, *Urban Studies*, 50(2), s. 407–425.

I ndikationerna på problemen i svensk skola är många. De sjunkande resultaten i jämförande internationella undersökningar är bara ett av dem. Allt fler lämnar skolan utan fullständiga betyg och likvärdigheten i svensk skola ifrågasätts.

I denna forskningsrapport ger tre forskare från olika discipliner – nationalekonomi, pedagogik och historia – sin bild av utvecklingen i den svenska skolan och analyserar dess orsaker.

Författarna uppmärksammar kvalitets- och resultatfrågor, lärarnas ställning och utbildning, undervisningskvaliteten, likvärdigheten, resurser och betyg och hur de stora reformerna på 1990-talet verkat.

Rapporten avslutas med att de tre författarna pekar ut en möjlig reformdagordning för svensk skola.

Författare är *Jan-Eric Gustafsson*, professor i pedagogik, Göteborgs universitet, *Sverker Sörlin*, professor i miljöhistoria, Kungliga Tekniska högskolan och *Jonas Vlachos*, professor i nationalekonomi, Stockholms universitet och affilierad forskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN).



FÖRLAG

ISBN 978-91-86949-77-8



9 789186 949778