



IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och
utbildningspolitisk utvärdering

Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola

Helena Holmlund
Josefin Häggblom
Erica Lindahl
Sara Martinson
Anna Sjögren
Ulrika Vikman
Björn Öckert

RAPPORT 2014:25

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU delar även ut forskningsbidrag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Forskningsbidragen delas ut en gång per år och sista dag för ansökan är den 1 oktober. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om forskningsbidrag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid institutet finns ett vetenskapligt råd bestående av en ordförande, institutets chef och fem andra ledamöter. Det vetenskapliga rådet har bl.a. som uppgift att lämna förslag till beslut vid beviljandet av forskningsbidrag. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagsarsidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Rapporterna finns även i tryckt format. Du kan beställa de tryckta rapporterna via telefon eller mejl. Se nedanstående kontaktinformation.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala
Telefon: 018-471 70 70
Fax: 018-471 70 71
ifau@ifau.uu.se
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola¹

av

Helena Holmlund, Josefin Häggblom, Erica Lindahl, Sara Martinson,
Anna Sjögren, Ulrika Vikman och Björn Öckert²

2014-12-11

Sammanfattning

Under 1990-talet förändrades det svenska skolväsendet. Skolan kommunaliserades, mål- och resultatstyrning infördes samt fritt skolval och etablering av fristående skolor tilläts. I denna rapport undersöker vi betydelsen av dessa skolreformer för utvecklingen i den svenska skolan. Vi beskriver den kommunala skolpolitiken, resursfördelningen till skolan, och den framväxande skolmarknaden. Vi försöker belysa reformernas betydelse för skolans resultat och elevsortering. En viktig slutsats är att resultatnedgången i den svenska skolan påbörjades redan före skolreformerna, men att vi inte kan utesluta att reformerna påverkat den fortsatta utvecklingen. Andelen elever som inte avslutar gymnasiet ökade till följd av programgymnasiet och det nya betygssystemet, men dessa elever tycks ändå ha deltagit i undervisningen. Betygsskillnaderna mellan skolor har växt markant sedan 1990-talet, men kan nästan helt förklaras av ökande elevsortering snarare än av skillnader i skolornas kvalitet. Den tilltagande elevsorteringen i grundskolan kan i sin tur kopplas till ökande boendesegregation, men beror till viss del också på friskolevalet. Elevers familjebakgrund har inte fått större betydelse för betygen i grundskolan än tidigare. Däremot ökade familjens betydelse sannolikt för gymnasiebetygen i samband med gymnasiereformerna. Betygen har stigit mest i storstadsområdena, men betygsskillnader mellan kommuner kan inte förklaras av kommunal skolpolitik eller förändrad resursallokering.

¹ I arbetet med denna rapport har Carl Björvang och Katarina Galic kodat skolplaner och arbetat med att ta fram resultat kring skolplanerna. Martina Hansson och Josefin Pasanen har bidragit med forskningsassistans kring resultaten i internationella studier. Linda Gottfridsson har bidragit till uppkodning av skolplaner. Ett stort tack för era insatser. IFAU vill rikta stor tacksamhet mot alla de arkivarier och andra tjänstemän i landets kommuner som har bistått vårt arbete genom att leta fram och skicka skolplaner och andra handlingar till oss. Författarna vill också tacka Peter Fredriksson, Mikael Lindahl och Ulla Riis för insiktsfulla och granskande kommentarer samt kolleger och seminariedeltagare på IFAU för synpunkter under arbetets gång. Särskilt tack till Patrik Lind som bistått oss med att ta fram kartorna i kapitel 10.

² helena.holmlund@ifau.uu.se, josefin.haggblom@ifau.uu.se, erica.lindahl@ifau.uu.se, sara.martinson@ifau.uu.se, anna.sjogren@ifau.uu.se, ulrika.vikman@ifau.uu.se, bjorn.ockert@ifau.uu.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	5
1.1	Uppdraget	6
1.2	IFAU:s tolkning och genomförande av uppdraget	6
1.3	Syfte.....	7
1.4	Genomförande	9
1.5	Några viktiga avgränsningar.....	9
1.6	Vad vi gör och kommer fram till	9
2	Teoretiska och empiriska utgångspunkter	14
2.1	Skolgång är inte en vara som andra.....	14
2.2	Samhällets målfunktion och skolans organisation.....	16
2.3	Decentralisering.....	19
2.4	Skolval, friskolor och konkurrens.....	20
2.5	Decentralisering, skolval, sortering och likvärdighet	24
2.6	Vad kan vi förvänta oss för effekter av 1990-talets skolreformer?	28
2.7	Vår analysram.....	30
2.8	Data.....	31
3	En beskrivning av 1990-talets stora skolreformer	33
3.1	En bakgrund till kommunaliserings- och decentraliseringsreformerna..	33
3.2	Decentralisering, kommunalisering och målstyrning 1991	34
3.3	Från styrda till generella statsbidrag till skolan.....	36
3.4	Läroplaner och målrelaterade betyg	39
3.5	Lärare och rektorer före och efter kommunaliseringen	42
3.6	Lärarutbildningen ska följa ny styrning och kunskapssyn.....	45
3.7	Kommunernas nya roll att följa upp och utvärdera sina resultat	46
3.8	Reformering av gymnasiet – treårigt kursutformat programgymnasium	47
3.9	Det fria skolvalet och friskolor	49
3.10	Fritt skolval och fristående skolors etablering 1992/1993.....	52
3.11	Socialdemokratisk reformering av friskolorna 1997	53
3.12	Sammanfattning.....	54
4	Vad vet vi sedan tidigare om kommunaliseringen av den svenska skolan och om skolvals- och friskolereformerna?	56
4.1	Vad vet vi om vad som hände med skolan efter decentraliserings- och kommunaliseringsreformen?	56
4.2	Fristående skolor, konkurrens och det fria skolvalet	62
4.3	Skolval, skolkonkurrens, skolsegregation och likvärdighet	65
4.4	Sammanfattning och något om den vidare forskningen	70

5	Eleverna i skolan	72
5.1	Elevernas familjebakgrund – förändringar över tid.....	73
5.2	Skillnader mellan kommuner, bostadsområden och skolor i elevers bakgrund	79
5.3	Skol- och boendesegregation	93
5.4	Sammanfattning.....	98
6	Utbildningsdeltagande och skolresultat	99
6.1	Utbildningsdeltagande	99
6.2	Resultatutveckling	112
6.3	Sammanfattande diskussion	130
7	Skillnader i skolresultat	132
7.1	Skillnader i skolresultat	132
7.2	Tidiga skolmisslyckanden och senare utfall	167
7.3	Sammanfattande diskussion	184
8	Kommunernas skolpolitik och de kommunala skolplanerna.....	187
8.1	Den kommunala skolplanens funktion och innehåll.....	189
8.2	Skolplanerna och skolpolitiken.....	191
8.3	Sammanfattande diskussion	219
9	Resurserna i skolan.....	221
9.1	Lärarkårens egenskaper	224
9.2	Lärartäthet och kvalitetsjusterad lärartäthet i skolan	231
9.3	Övriga personalresurser i skolan	238
9.4	Spridningen i lärarresurser på grundskolan	245
9.5	Är resurstilldelningen kompensatorisk?	248
9.6	Avslutande sammanfattning	257
10	Den förändrade skolmarknaden.....	259
10.1	Etablering av fristående skolor och det fria skolvalet.....	259
10.2	Fristående skolors etableringsmönster – i vilka områden finns fristående skolor?	264
10.3	Skolval till fristående skola och alternativ kommunal skola – vilka elever väljer?	267
10.4	Friskolor och resurserna i skolan.....	284
10.5	Fristående skolor och marknadsmekanismer.....	292
10.6	Sammanfattning.....	301
11	Reformer, resurser och resultat.....	303
11.1	Effektutvärdering och metod	304
11.2	Skolplanernas anpassning till lokala förutsättningar	309

11.3	Skolplanernas intentioner och skolresurser	313
11.4	Reformer, resurser och elevers utbildningsresultat.....	317
11.5	Reformer, resultatskillnader och skolsegregation.....	328
11.6	Sammanfattning.....	335
12	1990-talets skolreformer och den svenska skolan	337
12.1	Eleverna i skolan	337
12.2	Resultatutvecklingen i skolan	338
12.3	Skolpolitiken i kommunerna	339
12.4	Resurserna i skolan	340
12.5	Skolmarknaden	342
12.6	Kommunal skolpolitik, resurser, skolval, friskolor	343
12.7	Diskussion	345
	Referenser	351
	Bilaga 1 Översikt reformer	370
	Bilaga 2: Data	374
	Bilaga 3: Löneutveckling i olika grupper	391

1 Inledning

En fungerande, högkvalitativ och likvärdig skola som förmår förbereda den unga generationen för ett rikt och framgångsrikt liv är en grundpelare i de flesta samhällen. Skolplikt, eller läroplikt, finns för att garantera att denna grundläggande rättighet kommer alla barn till del: dels av omsorg om barnen, dels för att det ligger i allas intresse att talanger och förmågor tas tillvara då en välutbildad befolkning förmår delta i samhällsliv, värna demokrati och bidra till samhällsutvecklingen. Hur ett sådant skolväsende bäst organiseras är däremot en svår fråga. Det finns spänningsfält mellan effektivitet och jämlikhet och mellan rätt till likvärdig utbildning och lokal anpassning och mångfald.

I den politiska debatten finns krav på att skolan ska återförstatligas, vinstförbud, minskad segregering, begränsat skolval, bättre villkor för lärare och ytterligare reformer av skolans uppföljning och dokumentation. Kraven på förändring har vuxit ur ett behov av att vända en negativ utveckling av svenska elevers resultat. Oron är också stor för att likvärdigheten i skolan har minskat, lärarnas missnöje och framtida rekryteringsutmaningar.

Vårt uppdrag är att utvärdera 1990-talets stora skolreformer – decentraliseringen och kommunaliseringen av skolan, möjligheten att välja mellan skolor och fristående skolors etablering. Kopplat till dessa reformer studerar vi också mål- och resultatstyrning, programgymnasiet och det målrelaterade betygssystemet.

I diskussionen om skolan har reformerna kommit att ifrågasättas. Vissa debattörer lyfter fram problem med kommunaliseringen. I utredningen *Staten får inte abdikera*, går Leif Lewin så långt som att dra slutsatsen att staten i och med kommunaliserings- och decentraliseringsreformerna i stort sett abdikerade från ansvaret för landets skolväsende.³ Andra har lyft fram att skolvals- och friskolereformerna och marknadsanpassningen av skolan orsakat ökade skillnader i resultat mellan skolor och ökad skolsegregation (Kornhall 2013, Östh m.fl. 2013). Införandet av ett målrelaterat betygssystem, med stort utrymme för lärare och skolor att tolka mål och betygskriterier och utan förankring i externt rättade nationella prov anses ha bidragit till betygsinflation (Gustafsson och Yang Hansen, 2009). Argumenten för att skolkonkurrens skulle vara en ytterligare drivkraft för betygsinflation har också presenterats, även om den empiriska evidensen inte är så stark (Vlachos, 2010). Nedgången i andelen som klarar gymnasiet och ökningen av andelen elever som går ut grundskolan med ofullständiga betyg har också uppmärksamrats. En koppling har gjorts till

³ SOU 2014:5

förlängningen av gymnasiet och införandet av betyget icke-godkänt (Björklund m.fl. 2010).

Upplevda brister med 1990-talets reformer har legat till grund för ett reformarbete under 2000-talets första årtionden. Betygssystem och läroplaner har återigen gjorts om och staten har arbetat aktivt med inspektion, kontroller och för att förändra arbetssätten i skolan. Denna återreglering har i sin tur ifrågasatts och krav väckts på att återupprätta förtroendet för de professioner som arbetar i skolan snarare än att ytterligare kringskära deras frirum.

Mot bakgrund av den livliga diskussion som förs om skolan finns det ett stort behov av en sammanhållen och så långt det går korrekt verklighetsbeskrivning som tecknar en bild av såväl resultatutveckling som skolans utveckling som olika grupperingar kan enas om. Tolkningar kommer naturligtvis alltid att skilja sig, men en förutsättning för en konstruktiv diskussion är en gemensam utgångspunkt i fakta. Det är vår förhoppning att bidra med ett empiriskt underlag för en sådan gemensam verklighetsbeskrivning.

1.1 Uppdraget

IFAU fick december 2012 i uppdrag av regeringen att göra en samlad utvärdering av decentraliseringen av skolan när kommunerna övertog huvudmannaskapet, möjligheten att välja skola och fristående skolors etablering. I uppdraget framgår att utvärderingen särskilt ska beakta aspekter som betygsresultat och fullföljandet av utbildning liksom kön, utländsk bakgrund och tid i Sverige.⁴ Uppdraget är avgränsat till grund- och gymnasieskolan.

Som bakgrund till uppdraget anges att Skolverkets nationella utvärderingar av grundskolan 1992 och 2003 visar att elevernas studieresultat försämrades drastiskt under den perioden och att andelen elever som inte slutfört sin gymnasieutbildning har ökat sedan mitten på 1990-talet. Tidigare tillsatte regeringen också en utredning med uppgift att utvärdera eventuella effekter av kommunaliseringen av skolan för elevernas studieresultat, läraryrkets status, lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter samt likvärdigheten i skolväsendet, (SOU 2014:5) och en utredning för att bedöma tänkbara effekter av de åtgärder och reformer av skolan som har vidtagits från 2007 och framåt (SOU 2013:30).

1.2 IFAU:s tolkning och genomförande av uppdraget

Att förstå hur decentraliserings-, skolvals- och friskolereformerna kan ha påverkat utvecklingen av den svenska skolan och elevernas resultat är en grannlaga uppgift. Förutsättningarna för en kvantitativ effekttvärdering är inte

⁴ Denna beskrivning av uppdraget bygger på regeringsbeslut I:15, 2012 och Utbildningsdepartementets pressmeddelande den 20 december 2012 när uppdraget offentliggjordes.

de bästa. Som diskuteras nedan beror detta dels på sättet reformerna genomfördes, dels på brist på empiriskt underlag som möjliggör en operationalisering av hur reformerna påverkat skolan och mätning av dess effekter på elevernas resultat.

Reformerna genomfördes under en följd av år så att varje delreform påverkade hela landet samtidigt.⁵ Detta gör att det är mycket svårt att uttala sig om vad som hade hänt med svensk skola om reformerna inte hade genomförts. Dessutom finns det flera förändringar av skolan som indirekt kan kopplas till dessa stora reformer, men som genomförts under en lång och utdragen tidsperiod. Att särskilja effekter av dessa olika reformer är därmed mycket svårt. Det är snarare så att de olika elevkullar som gick igenom skolan under denna reformperiod i olika utsträckning påverkats av de olika delarna av reformerna. En ansats är därför att jämföra resultatutvecklingen mellan olika elevkullar och koppla den till vilka reformer de har påverkats av. En svårighet är dock att skilja reformpåverkan från övergripande trender som också kan ha påverkat resultaten i skolan men som inte har med reformerna att göra. En annan ansats är att utnyttja att förutsättningarna för att implementera reformerna sannolikt sett olika ut i olika kommuner. Expansionen av friskolemarknaden är ett exempel där skillnader mellan olika kommuner har vuxit fram med tiden. På motsvarande sätt har kommuners huvudmannaskap för skolan sannolikt inneburit olika förändringar i olika delar av landet. Det var ju också en av grundidéerna med kommunaliseringen att skolan skulle kunna anpassas efter lokala behov. Denna lokala variation i hur reformerna har fått genomslag öppnar för en utvärderingsstrategi som jämför resultatutvecklingen mellan kommuner. Vi kommer att tillämpa bägge dessa ansatser.

Hur man kan fånga denna kommunala variation i skolutveckling, och därtill koppla den till elevers resultatutveckling, är dock inte självklart. Befintliga register och dokumentation innehåller mycket knapphändig information om hur skolan organiserats lokalt och hur skolan kom att utvecklas efter reformerna i början av 1990-talet. Dessutom är det inte självklart hur man ska följa resultatutvecklingen i skolan i avsaknad av regelbundna absoluta kunskapsmätningar under en tid med förändrat betygssystem och potentiella problem med betygsinflation.

1.3 Syfte

För att på bästa sätt genomföra detta regeringsuppdrag vars syfte är att göra en samlad utvärdering av decentraliseringen av skolan när kommunerna övertog

⁵ En matris som redogör för reformerna, när och vilka årskullar som berörts finns i Bilaga 1.

huvudmannaskapet, möjligheten att välja skola och fristående skolors etablering har IFAU formulerat följande mål för denna rapport, nämligen att

- i. tillhandahålla en samlad beskrivning av resultatutvecklingen i skolan som i möjligaste mån tar hänsyn till förändrade betygssystem, betygsinflation med mera,
- ii. kvantitativt och kvalitativt beskriva förändringar i kommunernas skolstrategier så som de uttrycks i kommunernas skolplaner under 1990-talet och början av 2000-talet samt
- iii. mäta förändringar i lärartäthet och lärarkvalitet på skolnivå.

Avsikten är sedan att använda detta empiriska underlag för att analysera reformernas betydelse för resultatutvecklingen i skolan och för utvecklingen av likvärdigheten i skolan. Vi kommer att koppla resultatutvecklingen dels till reformer som genomförts på systemnivå, som gymnasie- och betygsreformerna, dels till de resursförändringar och förändringar av skolpolitiken och skolmarknaden på kommunnivå som följt av decentraliserings- och skolvalsreformerna. Ambitionen är att i och med detta tillföra ny kunskap om hur den svenska skolan förändrades under denna period och möjligen också ge ytterligare förståelse för varför.

Regeringen specificerar att IFAU ska sammanställa egeninitierade och andras för detta uppdrag relevanta utvärderingar och uppdrag, och att komplettera med nya studier för det fall det krävs för att kunna ge en samlad bild. IFAU bedömer att en central del i uppdraget är att ge en samlad bild. Vi har därför valt en bred deskriptiv ansats snarare än en ansats vars huvudfokus är att klargöra välidentifierade orsakssamband. Vi bedömer också att det senare knappast är görligt eftersom de reformer som studeras i huvudsak genomförts samtidigt i hela landet och eftersom det därmed inte finns någon obehandlad elevgrupp att jämföra med.

Men även att ge en samlad bild av hur skolan och elevers resultat utvecklats i samband med de reformer som genomfördes på skolans område under början av 1990-talet är som redan nämnts en svår uppgift. Detaljerad empirisk kunskap om hur skolan utvecklats såväl nationellt som inom olika kommuner, är begränsad. IFAU har därför lagt stor vikt vid att förbättra just dessa empiriska förutsättningar, till gagn inte bara för detta uppdrag utan också för framtida skolforskning. Vi lägger en tonvikt vid kvantitativa studier och metoder. Ett viktigt motiv är att det är på detta område IFAU har sin största kompetens, ett annat motiv är att en sådan ansats kompletterar den mycket utförliga, i huvudsak kvalitativa, analys av skolans kommunalisering som presenteras i SOU 2014:5.

1.4 Genomförande

IFAU:s genomförande av uppdraget har bestått av flera olika delar. För det första en inventering av tidigare forskning om svenska skolreformerna och motsvarande reformer i andra länder. För det andra har vi skapat förutsättning för en samlad empirisk analys av reformperioden genom att 1) i möjligaste mån skapa jämförbara tidsserier över elevers skolresultat och kunskapsutveckling, 2) samla in och systematisera information om kommunernas skolpolitik och 3) via nationella dataregister i möjligaste mån på *skolnivå* skapa dataserier över lärartäthet och lärarkvalitet. För det tredje har vi med det nya empiriska underlaget replikerat tidigare studier av t.ex. skolvals- och friskolereformerna och för det fjärde har vi genomfört nya analyser med fokus på i hur reformerna på olika sätt kan kopplas samman med utvecklingen av resultat och likvärdighet i svensk skola.

1.5 Några viktiga avgränsningar

Vi fokuserar på perioden mellan slutet av 1980-talet och 2006. Detta skulle kunna motiveras av att uppdraget gäller de stora reformer som genomfördes under 1990-talets första hälft och att en annan utredning har granskat det som skett från 2007, men databegränsningar är ändå det huvudsakliga skälet att analysen inte kan sträcka sig längre. I registren från SCB har vi tillgång till arbetsmarknads- och utbildningsregister från 1985. Fram till år 2006 har vi detaljerad information om elever (ÅK9 och Gymnasiet), skolor (skolregistret) och lärare (lärarregistret). Där så är möjligt kommer vi dock att förlänga analysen till senare år. De register över skolor och lärare vi har tillgång till innehåller heller inte detaljerade uppgifter om skolors driftsform och vi kommer alltså inte kunna göra åtskillnad mellan vinstdrivande och andra fristående huvudmän, men vi kan däremot analysera kommunala och fristående skolor separat.

Internationell litteratur behandlas i huvudsak i kapitlet om teoretiska och empiriska utgångspunkter, men tas i viss mån upp i de olika delkapitlen. I litteraturgenomgången i kapitel 4 ligger fokus på studier och utvärderingar av de svenska reformerna.

1.6 Vad vi gör och kommer fram till

Ambitionen är som nämnts att koppla politik-, resurs- och resultatförändringar till reformerna genom att studera utveckling i olika kommuner och skolor. Vi kommer att studera genomsnittsnivåer, men vi är också intresserade av spridningen mellan elever, skolor och kommuner. Vi utgår alltså från att kommunaliseringen av skolan innebar att implementeringen och uttolkningen av bland annat målstyrning och nya läroplaner kan ha skiljt sig mellan landets

kommuner, med konsekvenser för såväl resurstilldelning som organisationen av skolan. Dessutom skiljer sig förutsättningarna för skoletablering och skolval åt mellan olika kommuner, vilket innebär att elever i olika typer av kommuner kan ha påverkats av reformerna på olika sätt.

Vi mäter genomslaget av decentraliseringsreformen dels genom att studera formuleringen av den kommunala skolpolitiken i skolplanerna, dels genom dess effekt på lärarresurserna i skolan (främst lärartäthet och lärarkvalitet, i viss utsträckning andra personalresurser). Motivet till detta är att det före reformerna fanns mycket litet utrymme för kommunala prioriteringar i skolan. Likaså var resurserna i skolan till stor del givna av det statliga resursfördelningssystemet. Olika utveckling av resursfördelning och skolpolitik mellan kommuner är därför att betrakta som en konsekvens av kommunaliseringen av skolan. Kommunaliseringen innebar att kommuner inte bara kunde utan skulle uttolka de statliga målen för skolan, och fördela resurser mellan skolor efter lokala prioriteringar och preferenser. Sedan de öronmärkta sektorsstöden avskaffades innebar kommunaliseringen också att skolans totala resurser inte längre styrdes av staten.

Hur man ska mäta skolpolitik är dock inte självklart. I och med kommunaliseringen var kommunerna ålagda att i skolplanerna formulera lokala målsättningar och prioriteringar för skolan vilket gör dessa dokument till en viktig källa för att följa hur det lokala ansvaret för skolan uttolkades i olika kommuner och följa förändringar över tid. Kvaliteten i dessa dokument speglar sannolikt också skillnader mellan kommuner i resurser och kapacitet att ta ansvar för styrningen av skolan.

Skolvals- och friskolereformerna innebar i sin tur att skolmarknaderna och matchningen av elever och lärare på olika skolenheter potentiellt kom att förändras i takt med att dessa reformer fick genomslag. Genomslaget av skolvals- och friskolereformerna kommer vi att mäta via andelen elever som utövar sitt skolval i bemärkelsen att de går i en annan kommunal skola än den närmaste, respektive andelen elever som går i fristående skolor i grundskola respektive gymnasium. Vi kommer att undersöka hur denna sortering förändrats och i vilken utsträckning resultatutvecklingen i olika kommuner kan kopplas till reformgenomslag och förändrad sortering i skolan. Här är det dock centralt, men långt ifrån självklart, att hålla isär förändringar i elevsammansättning på skolor som hänger samman med förändrad befolkningsstruktur snarare än med förändrad matchning som följer av reformerna.

En viktig begränsning med denna ansats som fokuserar på variation mellan kommuner, är att den inte förmår fånga upp konsekvenser på hela utbildningsväsendet som följer av ett ökat inslag av individuella val och lokalt inflytande

över den kommunala skolpolitiken, dvs. effekter som är gemensamma för alla kommuner eller som beror på att det finns externa effekter. Denna ansats kan inte heller direkt användas för att analysera effekter av de aspekter av 1990-talsreformerna som påverkar hela skolväsendet. Exempel på sådana reformer är de nya läroplanerna, det reformerade betygssystemet, med införandet av målrelaterade betyg i grundskolan och målrelaterade kursbetyg i gymnasiet. För att undersöka möjliga konsekvenser av den typen av reformer som påverkar alla elever från en viss årskurs kommer vi att studera utvecklingen över tid i elevresultat i olika åldrar och undersöka utvecklingen i olika kommuntyper.

En av rapportens viktigaste slutsatser är att den resultatnedgång som skett i svensk skola och som uppmärksammats i såväl nationella som internationella mätningar ser ut att ha påbörjats redan innan 1990-talets reformer rimligen kan ha påverkat eleverna i skolan.⁶ Dessutom tyder våra resultat på att den försämring av resultaten som kan ses sker redan innan barnen når högstadiet men att den förstärks i tonåren. Den nedåtgående trenden fortsätter dock genom hela reformperioden och vi kan inte utesluta att trenden påverkats av förändringar i skolan till följd av 1990-talets skolreformer. I gymnasiet kan vi knyta minskningen i andelen av en elevkull som fullföljer sina gymnasiestudier till förlängningen av yrkesprogrammen och införandet av det målrelaterade betygssystemet som var en viktig led i att införa en målstyrd skola. Bytet av betygssystem bidrog sannolikt också till försämrade genomströmning i grundskolan. Analysen av gymnasieskolan visar dock att minskningen i andelen som fullföljer sina gymnasiestudier inte tycks bero på avhopp. Eleverna som inte fullföljer gymnasiet är fortsatt registrerade på gymnasiet och mönstringsresultat och arbetsmarknadsutfall tyder på att det faktiskt tillgodogör sig kunskaper.

Liksom tidigare studier (t.ex. Skolverket 2009, Böhlmark och Holmlund 2012, Fredriksson och Vlachos 2011) kan vi konstatera att skillnader i elevers skolresultat i grundskolan har ökat sedan slutet av 1980-talet. Denna ökade spridning kan delvis kopplas till 1990-talets skolreformer. Vi kan visa att de ökade resultatskillnaderna mellan skolor beror på att ökad boendesegregation och skolval inneburit att skolan blivit mer segregerad med avseende på elevernas bakgrund.

Vi drar i likhet med Böhlmark och Holmlund (2012) men till skillnad från till exempel Gustafsson och Yang Hansen (2009) och Skolverket (2012), slutsatsen att elevers familjebakgrund, trots den ökade sorteringen i skolan, inte fått ökat genomslag för elevernas resultat i grundskolan. Däremot kan vi se tecken på att familjebakgrund fick ökad betydelse för gymnasiebetygen i samband med 1990-talets gymnasiereform.

⁶ Detta är något som konstateras också i Gustafsson m.fl. (2014).

Vi kan visa att en ökad friskoleandel, men inte ökat kommunalt skolval, hänger samman med ökad skolsegregation, men vi kan däremot inte se att en ökad friskoleandel skulle ha bidragit till ökade skillnader i resultat mellan skolor utöver den effekt som går via den ökade elevsorteringen. Det är här värt att påpeka att det inte är uppenbart hur resultaten för till exempel en enskild elev med svagare individuella och familjemässiga förutsättningar kan förväntas påverkas av ökad segregation. Det går att tänka sig både negativa effekter som att klassens resultat försämras när den innehåller fler barn med svårigheter som konkurrerar om lärarens tid och positiva effekter om en homogen elevgrupp gör att undervisningen blir bättre anpassad till barnets nivå.

En möjlig förklaring till att ökad sortering i skolan inte slår igenom i att familjebakgrund får ökad betydelse för elevernas skolresultat, skulle kunna vara att resurstilldelningen fullt ut förmår kompensera för att skolor har alltmer olika förutsättningar. Vi finner dock inte att resurstilldelningen skulle ha blivit mer kompensatorisk i och med kommunaliseringen. Såväl lärartäthet som kvalitetsjusterad lärartäthet ökade kraftigt åren före kommunaliseringen för att sedan kraftigt minska innan nivåerna stabiliserats, men de hade vid 2006 inte nått nivåerna de låg på före kommunaliseringen. Endast en liten del av skillnaderna i resurser mellan skolor kan förklaras av skillnader mellan kommuner. Spridningen i resurser förklaras alltså i huvudsak av spridning inom kommuner mellan skolor och denna minskade något i samband med kommunaliseringen. Det finns dock en kompensatoriskhet i resurstilldelningen, men denna är svag och har alltså inte ökat nämnvärt vilket skulle kunna tyda på att resurserna i slutet av perioden inte kompenserar tillräckligt för den ökade spridningen i förutsättningar mellan skolor. Det ser alltså inte ut som att det är ökad kompensatoriskhet i resurstilldelningen som motverkat ett ökat genomslag av familjebakgrundens betydelse för elevresultaten.

När vi studerar kommunernas skolplaner kan vi konstatera att kommunernas skolpolitik i många fall har begränsningar i konkretion och koppling mellan mål och åtgärder. Inte förrän slutet av 1990-talet började kommunernas skolplaner innehålla skrivningar om resultatuppföljning med fokus på hur det går för eleverna. Kommunernas betoning av likvärdighet, skolans kompensatoriska uppdrag och lärarnas kompetens måste också bedömas som mycket svag. Analysen av skolplanerna bekräftar därmed den bild som tidigare presenterats i SOU 2014:5. Skillnader finns dock mellan kommuner av olika storlek och generellt ser kommuner i storstadsregioner ut att ha haft en tydligare och aktivare lokal skolpolitik än landsbygdskommuner, vilket kan ha sin förklaring i att det finns stordriftsfördelar i att utveckla skolpolitik och organisera skolan som bättre kans utnyttjas i områden med större elevunderlag.

Sammantaget visar dock analysen av kommunpolitik och kommunala skolresurser att det inte finns evidens för att förändringar och ökade skillnader i skolpolitik och resurstilldelning på kommunnivå som följt av kommunaliseringsreformen skulle ha drivit resultatnedgången i skolan. Liksom tidigare studier kan vi däremot se att det ökade skolvalet och friskolereformen ser ut att ha påverkat genomsnittresultaten i positiv riktning, men att effekterna är små. Det finns alltså inte heller något som tyder på att skolvalsreformerna skulle kunna förklara den generella nedgången i resultaten i svensk skola även om de bidragit till ökad elevsortering.

Rapporten är upplagd som följer. I kapitel 2 går vi igenom teoretiska och empiriska utgångspunkter för rapporten. I kapitel 3 redogör vi i viss detalj för de reformer till skolväsendet som genomfördes under 1990-talet och som hängde samman med decentraliserings- och kommunaliseringsreformen och med det fria skolvalet och friskolereformen. Därefter gör vi, i kapitel 4, en översikt av tidigare forskning om de svenska skolreformerna. Kapitel 5 beskriver hur demografiska faktorer, migration och den ekonomiska utvecklingen påverkat sammansättningen av eleverna i landet som helhet, i landets kommuner och i skolan. Vi beskriver också hur sorteringen i skolan har förändrats. Kapitel 6 och 7 behandlar sedan resultatutvecklingen i skolan och hur resultat-skillnader har utvecklats mellan olika grupper och kommuner. Vi undersöker bland annat hur variationen i resultat mellan skolor påverkats av den ökade sorteringen i skolan. I kapitel 8 redogör vi för hur skolpolitiken i landets kommuner tagit sig i uttryck i kommunernas skolplaner. Kapitel 9 undersöker hur resurserna i skolan har förändrats, med fokus på lärartäthet och lärarkvalitet och vi undersöker också hur kompensatorisk resursfördelningen i skolan är. I kapitel 10 studeras hur skolval och friskolors etablering påverkat den svenska skolmarknaden. I kapitel 11 analyseras slutligen hur skolpolitik, resurser, skolval och friskoleetablering hänger samman med resultatutvecklingen i skolan och med den ökade spridningen i resultat mellan skolor. I kapitel 12 sammanfattar och diskuterar vi rapportens slutsatser.

2 Teoretiska och empiriska utgångspunkter

I detta kapitel behandlar vi rapportens teoretiska och empiriska utgångspunkter. Vi diskuterar forskning som har bäring på samhällets målsättning för skolan och skolsystemets utformning samt på frågor som rör decentralisering, skolval och konkurrens i skolsektorn. Mot bakgrund av detta diskuterar vi vad vi kan vänta oss för effekter av de svenska skolreformerna. Därefter formulerar vi analysramen och det empiriska material som analysen utgår ifrån.

2.1 Skolgång är inte en vara som andra

Att tillhandahålla skolgång för alla barn är en av samhällets viktigaste funktioner. Ett av de klassiska argumenten för att samhället ska svara för åtminstone en del av kostnaderna är att en del av vinsterna med att alla barn får en gedigen utbildning tillfaller samhället i stort (och inte endast de enskilda individerna eller familjerna), som till exempel minskad kriminalitet och ökat deltagande i samhällslivet.⁷ Det finns alltså så kallade positiva externa effekter förknippade med utbildning. Sådana positiva externaliteter av individers utbildning innebär att enskilda individer eller familjer kommer att investera i för lite utbildning jämfört med vad som vore samhällsekonomiskt effektivt.

Ett annat viktigt argument för varför samhället ska garantera alla barn en god utbildning är att barn inte väljer sina föräldrar och inte heller sina förutsättningar att klara skolan. Detta har av nobelpristagaren James Heckman benämnts som ett av de allvarligaste marknadsmisslyckandena på utbildningsområdet. Samhällets insatser för att utjämna livschanser behövs för att alla föräldrar inte har samma möjligheter och förutsättningar att ge sina barn en god start i livet. Detta är viktigt inte bara av rättviseskäl utan också av effektivitetsskäl eftersom ett barns förutsättningar att tillgodogöra sig utbildning på längre sikt kan förbättras med tidiga insatser och högkvalitativ skola i unga år.

Ett tredje viktigt argument för varför samhället bör medfinansiera investeringar i barns utbildning är att det inte är möjligt för föräldrar att in-teckna barnens framtida inkomster för att finansiera barnens skolgång och universitetsstudier. Detta ger upphov till vad som brukar benämnas en kreditmarknadsimperfektion; i avsaknad av offentligt finansierad skola får resurssvaga föräldrars barn för lite utbildning, trots att det i ett längre perspektiv skulle löna sig för familjen att satsa mer på barnens utbildning.

Att utjämna barns livschanser genom att ge dem en god utbildning motive-ras också av att det kan höja den samhällsekonomiska effektiviteten genom att

⁷ Att utbildning leder till minskad kriminalitet och ökat samhällsengagemang diskuteras i t.ex. Lochner och Moretti (2004) och Lochner (2011).

förebygga och begränsa framtida behov av omfördelande beskattning (som i sin tur minskar effektiviteten i ekonomin). Dessa argument bygger på några av humankapitalteorins grundinsikter och är viktiga skäl för varför humankapitalinvesteringar skiljer sig från vanliga kapitalinvesteringar.⁸

Det finns alltså starka motiv för varför samhället eller staten ska ta ett visst ansvar för finansieringen av humankapitalinvesteringar. Men hur ska marknaden för dessa utbildnings- eller humankapitaltjänster organiseras? Ska de tillhandahållas av samhället eller av privata aktörer? I vilken utsträckning ska skolväsendet regleras centralt och vem ska fatta beslut om vilka skolor barn ska gå i och hur ska tilldelningen av skolor gå till?

De olika motiven för varför staten ska vara med och finansiera barns skolgång har viss bäring på dessa frågor. Förekomsten av externaliteter – varför och på vilka nivåer de uppstår – är av betydelse inte bara för om det är samhället eller individen som ska ha ansvar för utbildningsinvesteringar utan också för vilken grad av centralisering som är önskvärd i skolväsendet och när och i vilken utsträckning marknadsmekanismer fungerar. En annan aspekt som är betydelsefull för på vilken nivå i samhället skolväsendet ska styras och organiseras är skalfördelar. Detta är centrala resultat i litteraturen om fiskal federalism (Oates, 1999). Skalfördelar och externaliteter på nationell nivå talar för en statligt organiserad skola, medan lokal information om efterfrågan och produktion talar för en lokalt (kommunalt) organiserad skola.

Utöver externaliteter och begränsade möjligheter att finansiera utbildningsinvesteringar lyfter McLeod och Urquiola (2012) fram flera faktorer som gör att skolgång och utbildning inte kan betraktas som en vanlig vara eller tjänst och som därmed påverkar hur väl en marknad för utbildning fungerar, jämfört med marknader för andra varor och tjänster. Även detta har implikationer för hur utbildningsväsendet bör utformas. Svårigheten med att skriva kompletta kontrakt och att utkräva ansvar är en sådan faktor. Jämfört med andra komplexa tjänster, som till exempel att låta bygga ett hus, är det med skolgång ännu svårare att bedöma tjänstens kvalitet och sedan utkräva kompensation för om man som kund är missnöjd. Skolgången kan inte heller säljas vidare om man hellre vill ha en annan. Svårigheten att bedöma utbildningens kvalitet grundar sig bland annat i att eleven och hans familj är medproducenter. Relationen mellan eleven och skolan kan därför liknas vid ett anställningsförhållande eller ett ”joint venture” snarare än en kundrelation. Det är också svårt att definiera vad som är eller ska vara resultatet av denna relation. På kort sikt är trivsel och andra skolegenskaper viktiga för eleven, men i slutänden är det viktiga för eleven och hans familj sannolikt också de kunskaper, färdigheter, kontakter och

⁸ Se exempelvis Becker och Toms (1986) och Cunha och Heckman (2007).

andra förutsättningar eleven får med sig ut i livet. Det fulla värdet av dessa realiserar inte förrän många år efter att eleven har slutat skolan. Det är då svårt att avgöra hur mycket av elevens trivsel i skolan eller framgång i livet som faktiskt beror på skolan och hur mycket som istället beror på exempelvis sammansättningen av skolkamrater, elevens eller familjens egna förutsättningar och ansträngningar eller vad eleven lärt sig utanför skolan.

Svårigheten att bedöma en skolas kvalitet påverkar dels elevers och familjers möjligheter att fatta informerade beslut vid val av skola, dels makthavares möjligheter att fatta välgrundade beslut om resurstilldelning mellan skolor och utgivning av tillstånd att bedriva skolverksamhet. Slutsatser om en skolas eller en utbildnings kvalitet kommer därför ofta grundas på testresultat (om sådana finns), genomsnittsbetyg eller hur tidigare elever klarat sig i livet eller på tidigare elevers egenskaper. En skolas rykte och anseende kan bli viktiga faktorer i bedömning av skolors kvalitet och för elevers val av skola.

Att skolgång utgörs av en relation mellan eleven och skolan innebär att såväl eleven som lärare och kamraterna investerar i elevens skolgång: ett relationsspecifikt kapital byggs upp. Detta kapital påverkar såväl trivsel som lärande. Eftersom detta kapital inte går att ta med vid ett skolbyte är det kostsamt för eleven att byta skola även om eleven skulle ha perfekt information om sin egen och andra skolors kvalitet. Denna aspekt begränsar konkurrensen mellan skolor ytterligare och ger därför upphov till minskad effektivitet på skolmarknaden.

2.2 Samhällets målfunktion och skolans organisation

Enligt den svenska skollagens första kapitel och fjärde paragraf är syftet med skolan (Skollagen 2010, SFS 2010:800)

”att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.

I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.”

För att garantera en likvärdig skolgång för alla inom ramen för ett decentraliserat skolväsende slogs det i och med kommunaliseringsreformen i skollagen fast att alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Detta är en central

del av begreppet likvärdighet. Enligt nuvarande lag ska skolan också ge alla barn mesta möjliga utbildning och dessutom vara kompensatorisk och sträva efter att uppväga skillnader i förutsättningar. Dessa, till viss del svårförenliga mål, ingår idag också i begreppet likvärdig utbildning. Före 1990-talets skolreformer var istället samhällets målsättning om en likvärdig utbildning en del av läroplanen (Lgr80). Formuleringarna om skolans kompensatoriska uppdrag var inte lika långtgående och inte heller var det ett mål att varje elev ska utvecklas så långt som möjligt. I stället står där:

”Barn är olika då de kommer till skolan. Skolan bör heller inte sträva efter att göra dem lika. När de lämnar skolan bör de göra det med bibehållen individualitet och särprägel och med en uppövad förmåga att respektera individualiteten hos andra människor. Skolans insatser skall planeras och krav ställas utifrån varje barns aktuella förutsättningar. Skolan har skyldighet att ta väl hand om alla elever och att stödja och uppmuntra envar att utveckla sin förmåga och sina intressen. Ett särskilt ansvar har skolan för elever med svårigheter och för barn och ungdom som tillhör olika minoriteter. Skolan kan därför inte ge alla lika mycket hjälp. Den måste speciellt och i samverkan med andra stödja dem som av olika anledningar har särskilda svårigheter.” (Lgr80)

Samhällsekonomisk effektivitet, effektivitet inom skolväsendet och jämlikhet är viktiga målsättningar för ett skolväsende.⁹ Skolans samhällsekonomiska effektivitet beror på hur väl skolan kan möta medborgarnas efterfrågan på skola och utbildning, hur väl skolväsendet förmår förvalta och göra det bästa av landets begåvningar och förmågor samt hur väl skolväsendet förmår ta hänsyn till de externaliteter som finns. Detta innebär också att arbetsmarknadens efterfrågan på olika kunskaper ska tillgodoses. Effektivitet inom skolväsendet handlar om att leverera mesta möjliga kunskaper till en given kostnad och att förmå utveckla skolans produktivitet. Skolans betydelse för jämlikhet och likvärdighet handlar både om att ge barn med samma förutsättningar att lära samma chanser till utbildning oberoende av vilken skola och var i landet de bor och att ge barn från olika uppväxtmiljö och olika förutsättningar samma chanser till god utbildning och att därmed utjämna livschanser. I den mån utjämnade livschanser också innebär ett mindre framtida behov av omfördelning via skatter och transfereringar, kan skolans likvärdighetsmål också leda till långsiktig samhällsekonomisk effektivitet.

⁹ Winkler (1989)

Frågor om vilka beslut om skolan som bör fattas centralt, lokalt eller i enskilda familjer och huruvida skolor ska drivas av fristående eller offentliga aktörer bör diskuteras mot bakgrund av hur väl samhällets mål för skolan kan uppnås. Medan vissa typer av beslut sannolikt fattas bättre nära eleven och lokalt, finns tydliga argument för att övergripande systembeslut och utformning av institutioner som sätter spelreglerna för skolväsendet och de enskilda aktörerna bäst fattas på en nationell nivå. Centralt för vilken nivå beslut bör ligga på och hur väl en skolmarknad kan fungera är förekomsten av externaliteter och var och hur de uppstår samt informationsasymmetrier och konflikter mellan olika aktörers intressen. Viktigt är också hur de ramverk och institutioner som utgör skolsystemet påverkar aktörernas drivkrafter och hur väl den incitamentsstruktur som uppstår styr mot samhällets målsättningar.

Utvärderings- och betygssystem tillhör denna incitamentsstruktur. Skolväsendets utvärderingssystem, till exempel standardiserade tester och betygssystem, och annan kvalitetsuppföljning har en central roll för att förmedla information om skolors kvalitet och elevers resultat, dels till politiker och dem som allokera resurser, dels till elever och föräldrar som väljer skola. Utvärderingssystemet signalerar också till skolor, lärare och elever vad som är viktigt i skolan. Detta kan påverka hur skolor profilerar sig, vilken kunskapssyn som blir rådande och hur lärare bedriver undervisning (Neal och Schanzenbach, 2010).¹⁰

Externaliteter och skalfördelar Vilka externaliteter är förknippade med utbildning? En välutbildad och kunnig person kan bidra till att göra andra medarbetare på en arbetsplats mer produktiva, men kunskapen kan också gynna andra i omgivningen. En väl utbildad personal kan också bidra till innovationsförmågan i en organisation och i samhället i stort. En utbildad befolkning kan därför stimulera till bättre tillväxt. Men utbildning påverkar inte bara produktiviteten på arbetsmarknaden. En mer utbildad befolkning kan också ha betydelse socialt och politiskt eftersom utbildning ofta innebär minskad kriminalitet och ökat samhällsengagemang och deltagande i demokratiska processer som gynnar hela samhället (se t.ex. Lochner 2011). Utbildning har också externaliteter med betydelse för kommande generationer i den utsträckning föräldrars utbildning har positiva effekter på barns hälsa och utbildning (Lundborg et al 2014; Currie, 2009; Lochner 2011, Mazumder, 2012). Värdet för ett lokalsamhälle att utbilda sina ungdomar hänger delvis samman med hur dessa externaliteter påverkar lokalsamhället och i vilken utsträckning de också påverkar det

¹⁰ Skolor och lärare som själva utvärderas på basis av hur det går för eleverna på t.ex. nationella prov kommer att sträva efter att så många elever som möjligt lyckas (se t.ex. Jacob 2005; Koretz, 2008).

omgivande samhället. Om unga människor flyttar, är det andra delar av landet eller världen som drar nytta av deras kunskaper. Hur lokala utbildningens externaliteter är kommer alltså ha betydelse för hur samhällen väljer att utforma sina utbildningssatsningar och det finns risk för underinvesteringar i utbildning om finansieringsbeslut fattas allför lokalt.

Externaliteter finns också inom själva utbildningsväsendet och precis som i andra verksamheter finns det i skolans värld sådant som fordrar en viss skala för att det ska vara lönt att bygga upp och investera i. Detta gäller till exempel administrativa stödfunktioner, uppföljnings- och utvärderingssystem, läromedelsutveckling, en fungerande lärarutbildning och utveckling av pedagogiska verktyg.

När en skola framgångsrikt utvecklar sina undervisningsmetoder och pedagogik kan kunskapen om dessa spridas och gynna andra skolor. En förutsättning för att utveckling ska ske är att experimenterande och lokala initiativ är möjliga, vilket i sin tur kan underlättas av att det finns en mångfald av skolor och huvudmän (Shleifer, 1998) och att dessa har något att vinna på att utveckla sin verksamhet. Skalan på verksamheten kommer att påverka drivkraften att förnya, men när den som satsar resurser på att utveckla nya metoder inte själv kan dra nytta av hela värdet av denna utveckling begränsas dock viljan att satsa resurser på skolutveckling. I samhällets intresse ligger både att skolinnovation kommer till stånd överhuvudtaget och att goda undervisningsmetoder sprids. Enskilda skolor, huvudmän och kommuner kommer dock att ha svagt intresse att satsa resurser på att såväl sprida som att investera i utveckling i en utsträckning som är samhällsekonomiskt effektiv.

Betygsättning är ett annat område där det i Sverige förekommer externaliteter mellan skolor och mellan elevkohorter. Detta följer av att antagningen av elever till högre nivåer inom utbildningsväsendet sker via betyg i lokala (oftast på kommun- eller länsnivå) eller nationella antagningssystem vilket innebär att generositeten i betygsättningen på en grundskola (gymnasium) påverkar andra skolors elevers chanser att komma in på gymnasiet (högskola). Betygsinflation gör också att yngre elevkullar har en konkurrensfördel i antagningen till högre utbildning jämfört med äldre elevkullar (Vlachos, 2010).

2.3 Decentralisering

Ett viktigt argument för decentralisering och lokalt inflytande över skolor som lyfts fram i litteraturen är att lokala beslutsfattare har en större förståelse för och kunskap om skolornas villkor och kapacitet, och vilken skola som bäst möter den lokala efterfrågan. De har därmed större möjligheter att anpassa skolans resurser, organisation och pedagogik till detta. På samma sätt kan

elevers föräldrar ha bättre kunskap om det egna barnets behov och bedöma vilken skola som bäst passar barnet. Ett annat argument är att lokalt och enskilt beslutsfattande ökar medborgarnas delaktighet och engagemang, och möjlighet att ha kontroll över verksamheten och förutsättningar att utkräva ansvar.¹¹

Argument för centralisering bygger å sin sida ofta på att kunskapen och kapaciteten att styra och följa upp skolan istället kan vara begränsad lokalt. Ett viktigt skäl till detta är de skalfördelar som diskuterades i föregående avsnitt och att lokala beslutsfattare, precis som individer, inte till fullo har intresse av att beakta skolans externa effekter som till exempel den fördel det innebär för landet som helhet och för arbetsmarknaden utanför den egna kommunen att unga människor får en god utbildning, de negativa konsekvenserna för andra elever av att skolor sätter glädjebetyg, eller de negativa konsekvenserna på rekryteringen till läraryrket som följer av att man lyckas spara resurser genom att hålla nere lärarlönerna. Detta innebär, precis som på individnivå, att lokala investeringar i skolan ur samhällsekonomisk effektivitetssynvinkel totalt sett kan bli för små. Att det dessutom i Sverige är förbjudet för kommuner att låna till investeringar gör att det även i detta sammanhang finns en kreditmarknadsimperfektion.

I praktiken är ett skolsystem ofta en kombination av centraliserat och decentraliserat beslutsfattande. Hur graden av decentralisering i en dimension fungerar är därför också beroende av hur systemet ser ut i andra dimensioner. Den svenska skolans kombination av decentraliserat beslutsfattande (på skolnivå) kring betygsättning och centraliserade antagningssystem till högre utbildningsnivåer som baseras på de lokalt satta betygen har lyfts fram som problematisk för likvärdigheten i skolan och som en drivkraft bakom betygsinflation, med skadeverkningar för hur konkurrensen mellan skolor fungerar.¹² Det är också så att ett genomslag av lokala preferenser, skillnader i resurstilldelning och anpassning till den lokala arbetsmarknaden eller för den delen en stark anpassning av skolan till föräldrars önskemål kan innebära att skolan blir mindre likvärdig.¹³

2.4 Skolval, friskolor och konkurrens

Inom offentligt finansierade skolsystem förekommer i princip två olika modeller för hur elevers skoltillhörighet bestäms.¹⁴ I den första modellen,

¹¹ Se Hanushek, Link och Woessmann (2013) och Galiani med flera (2008) för diskussioner av för och nackdelar med decentralisering av skolan.

¹² Se diskussion i Sanandaji (2014) Sahlgren och Le Grand (2014) och Vlachos (2014).

¹³ Att skolplikt råder i många länder har att göra med att alla barn ska garanteras skolgång även om föräldrarna inte anser att barnen behöver skolgång.

¹⁴ I praktiken förekommer också blandformer.

närhetsmodellen, går eleverna i en skola som ligger nära hemmet och som bestäms av vilket skolupptagningsområde elevens bostadsadress tillhör. Skolorna drivs då oftast i offentlig regi (av stat eller kommun). I den andra modellen, *skolvalsmodellen*, delegeras beslutet att välja skola till barnens föräldrar. Skolor kan då anta elever oavsett var de bor, och skolornas finansiering kopplas till antalet elever som väljer att gå på respektive skola genom att finansiering i form av en skolpeng följer eleven till den skola hen har valt. Ett skolpengssystem möjliggör att en skolmarknad uppstår som tillåter fristående aktörer att driva skola. Villkoren för fristående och offentliga aktörer kan vara mer eller mindre lika beroende på vilka krav som ställs på aktörerna.

Fristående skolor kan i sig förbättra skolresultaten om de, genom sin organisationsform, pedagogik eller genom ekonomisk effektivitet, lyckas uppnå högre kvalitet än offentligt drivna skolor. Utvärderingar av vissa amerikanska så kallade *Charter Schools* visar att potentialen för förbättrade elevresultat är avsevärda (Angrist m.fl 2013). Förbättrad kvalitet var ett av de argument som lyftes fram i samband med friskolereformen.

Ett annat viktigt argument för fristående skolor och skolvalsmodellen är dock inte att fristående skolor skulle erbjuda bättre utbildning i sig, utan att valfrihet och mångfald kan tänkas påverka hela skolväsendet – även de offentligt drivna skolorna. Skolvalsmodellen ger upphov till en *kvasimarknad*, där marknadsmässiga mekanismer förväntas leda till högre ekonomisk effektivitet. Samtidigt är tanken att skolvalet möjliggör en bättre matchning mellan elevers enskilda behov och skola samt att skolpengen är tänkt att garantera att jämlikhetsmålet om alla elevers lika rättigheter och möjligheter till utbildning upprätthålls.¹⁵ Mångfald i skolväsendet påverkar inte bara elevernas möjlighet att välja en skola som passar dem. I och med skolkonkurrens och fristående skolhuvudmän uppstår också konkurrens om lärare som i avsaknad av en skolmarknad endast har en arbetsgivare. Detta kan påverka lönebildningen för lärare och rekryteringen till läraryrket (Hensvik, 2010).

Skolvalsmodellen har motiverats utifrån två effektivitetsargument (Shleifer 1998; Gibbons m.fl. 2008):

- 1 *Konkurrens*. Närhetsmodellen innebär att skolorna är garanterade ett visst elevunderlag och därmed har sin finansiering säkrad, och kan därför ses som lokala monopol inom upptagningsområdet. Detta leder till svaga incitament för att höja kvaliteten på undervisningen. Genom att istället ge föräldrar möjlighet att välja skola till sina barn, och koppla skolornas finan-

¹⁵ Se till exempel Barrow och Rouse (2009). Se också Jackson (2015) och Grönqvist och Vlachos (2008) om matchningen lärare och elev som visar att vissa elever passar bättre ihop med vissa lärare och att vissa lärare fungerar bättre på vissa skolor.

siering till elevunderlaget, skapas incitament för att skolor att ständigt arbeta för att uppnå god kvalitet och kontinuerligt arbeta med uppföljning och granskning av sin egen verksamhet. På så sätt skapas en marknads-mekanism, där skolor konkurrerar om elever (och resurser). Under förutsättning att föräldrar värderar skolor med hög undervisningskvalitet har skolorna därmed en drivkraft att upprätthålla och utveckla kvaliteten. Skolor som håller låg kvalitet förväntas bli impopulära och kommer på sikt att läggas ned. På så sätt styr marknadsmekanismen bort icke-fungerande skolor från marknaden och höjer kvaliteten i skolväsendet som helhet. De incitament som konkurrens mellan skolor skapar förväntas också stimulera till förnyelse av det pedagogiska arbetet för att ständigt hålla hög kvalitet och attrahera fler elever.

- 2 *Elevers behov.* Föräldrar och barn har olika egenskaper och varierande preferenser vad gäller barnets skolgång, t.ex. vad gäller pedagogisk inriktning eller skolans och klassernas storlek. Genom att tillåta föräldrar att välja skola, kan man uppnå en bättre överensstämmelse ("matchning") mellan familjens behov och önskemål, och den utbildning som skolan erbjuder. Givet att alla elever kan välja en skola som är minst lika bra som den skola de gått i om närhetsmodellen varit rådande, kan förbättrad matchning ha positiva effekter på både elevernas trivsel och lärande. Det är dock viktigt att ha i åtanke att närhetsmodellen och skolvalsmodellen inte nödvändigtvis innebär att skolornas lokalisering och antal blir den samma.

Både teori och empiri visar dock att det finns skäl att ifrågasätta om skolväsendet kan bli en välfungerande (kvasi-)marknad utan interventioner från samhällets sida. Inom nationalekonomisk teori används begreppet marknadsmisslyckande för att beskriva att resultatet av den fria marknadens drivkrafter inte är optimalt. Marknadsmisslyckanden kan bero på flera olika faktorer, det kan till exempel handla om att aktörerna på marknaden har bristande information eller att en aktör inte har motiv att verka i en annans intresse. När det gäller skolvalsmodellen finns ett antal faktorer som pekar på att de beskrivna marknadsmekanismerna inte alltid ger ett optimalt utfall (se Vlachos 2012 för en detaljerad genomgång).

För det första krävs att föräldrar har kunskap och tillgång till god information för att välja skola. Det är, som vi har diskuterat, svårt att bedöma både en skolas kvalitet och huruvida skolan är en bra miljö för ett barns individuella behov; man kan säga att en skolmarknad karaktäriseras av *asymmetrisk information* där familjerna ("kunderna") inte har lika utförlig information om skolans kvalitet som skolorna själva ("företagen"). Även om resultat från kunskapsprov ofta används som ett mått på skolkvalitet är det ett mått som är

behäftat med problem: resultat speglar inte bara undervisningens kvalitet utan även den socioekonomiska sammansättningen på skolan och hur motiverade eleverna är. Dessutom innebär användandet av provresultat eller betyg som kvalitetsmått att det skapas incitament för skolor att styra undervisningen mot mätbara kunskaper eller vara generösa i sin betygsättning.

I teorin kan man tänka sig att eleven som svar på bristande information byter skola upprepade gånger tills dess hon har hittat en skola som motsvarar familjens önskemål med avseende på kvalitet och miljö. I praktiken är detta problematiskt då ett skolbyte är förknippat med stora förluster både socialt och kunskapsmässigt (Hattie, 2009). Ett annat alternativ är att missnöjda föräldrar försöker påverka skolan och undervisningen. Detta innebär att föräldrar med bättre kapacitet att påverka kan få inflytande över undervisning och betygsättning och att skolorna anpassar sig efter röststarka grupper. Bristande information är därför en faktor som både leder till minskad konkurrens och försvårar sökandet efter en skola som uppfyller elevens behov. En annan faktor som innebär att det är svårt att på förhand bedöma en skolas kvalitet och som bidrar till att det är svårt att i efterhand utkräva ansvar från en skola för att utbildningen inte hållit utlovad kvalitet, är att elevernas ansträngningar påverkar både den egna och skolkamraternas kunskapsutveckling – de är själva medproducenter. Det blir svårt att avgöra vilken del av en skolas och en enskild elevs resultat som kan tillskrivas skolan.

För att förstå effekter av skolval och skolkonkurrens måste både skolors, föräldrars och elevers motiv och drivkrafter som aktörer på en skolmarknad beaktas noggrant. Vi kan utgå från att samhällets intresse är att skolorna ska hålla så hög kvalitet som möjligt och att eleverna ska nå upp till relevanta kunskapsmål. I en skolvalsmodell där skolornas finansiering bygger på elevunderlaget har skolorna starka motiv att locka till sig tillräckligt med elever för att överleva på marknaden. En strategi för att attrahera elever är att hålla hög undervisningskvalitet, men skolor kan också ta marknadsandelar genom att lägga undervisningen på en låg nivå för att locka till sig studieomotiverade elever, sätta för höga betyg givet elevernas prestationer, eller profilera sig på ett sätt som gör skolan attraktiv för vissa elevgrupper, men som inte nödvändigtvis ligger i samhällets intresse. Medan vinstmaximerande aktörer har incitament att hålla nere kostnaderna med konsekvenser för t.ex. lärartäthet och skolornas geografiska etablering, kan ideella aktörer istället inrikta sin verksamhet för att passa en viss målgrupp.

Föräldrars och elevers motiv kan också avvika från samhällets mål. Familjer värderar inte bara goda kunskapsresultat, utan även betygsnivå (givet kunskapsresultat) eller förutsättningarna för barnet att komma in på önskad

utbildning på nästa nivå, den socioekonomiska sammansättningen på skolan, och skolans närhet till hemmet. När familjer värderar höga betyg och trivsel, och skolor har intresse av att behålla så många elever som möjligt, uppstår en risk för betygsinflation och en situation där skolorna eventuellt kompromissar med sitt uppdrag att förmedla kunskap (Black och Machin 2010; Jacob och Lefgren 2006; Vlachos, 2011, 2012). Det finns också en risk att elever vars föräldrar inte aktivt väljer skola blir kvar i impopulära skolor med krympande resurser och resultat.

Men även om föräldrar och barn främst värderar utbildningens långsiktiga effekt på kunskaper och framgång i livet innebär svårigheten att bedöma en skolas kvalitet, som diskuterades i avsnitt 2.1, att valet ofta kommer grundas på testresultat eller att skolan har ett gott rykte baserat exempelvis på skolans testhistoria. Eftersom testresultat både beror på skolans kvalitet och elevernas förutsättningar kan det vara en lönsam strategi för en skola att profilera sig på ett sätt som gör att den kan locka till sig så bra elever som möjligt eftersom det är kostsamt att satsa på kvalitet i undervisningen. McLeod och Urquiola (2012) visar att detta kan innebära att konkurrens mellan skolor sänker den genomsnittliga skolkvaliteten och resultaten.

Förutom att marknadsmisslyckanden kan reducera effektivitetsvinsterna i ett konkurrensutsatt skolväsende, finns även andra invändningar mot skolvalsmodellen. En första invändning handlar om kostnadseffektivitet: konkurrens förväntas bidra till högre kostnadseffektivitet, men kan också ha den motsatta effekten om skolpengsmodellen försvårar och fördyrar kommunernas planering och verksamhet. Givet att samhället har ett ansvar för alla barns rätt till bra skolgång behåller kommunerna ett ansvar för alla elevers utbildning. Detta innebär att kommunala skolor på kort sikt står med över- eller underkapacitet när friskolesektorn växer eller krymper. En annan invändning gäller resursfördelningen: skolvalsmodellen innebär att skolresurserna minskar i impopulära skolor och att de elever som av olika anledningar går kvar på dessa skolor tvingas byta skola om skolan läggs ned eller får gå i en skola utan resurser. Detta innebär att elever, vars föräldrar inte aktivt väljer skola, eller elever som inte fått plats på den skola de önskat riskerar bli kvar i skolor som inte längre har de resurser som krävs för att förbättra och utveckla sin kvalitet för att locka tillbaka eleverna. Marknadsmekanismen kan alltså innebära en resursfördelning som står i konflikt med skolans kompensatoriska uppdrag.

2.5 Decentralisering, skolval, sortering och likvärdighet

Decentralisering av skolan innebär att lokala förutsättningar att bedriva skola kan slå igenom i skillnader i resurstilldelning och att skolan anpassas efter

lokala preferenser så att hur den skola eleven möter ser ut beror på var hen bor. Denna lokala anpassning var en av avsikterna med kommunaliseringsreformen. Att skolans likvärdighet slogs fast i skollagen innebar dock inte att skolan skulle se likadan ut överallt, och det är en empirisk fråga i vilken utsträckning lokala lösningar är förenliga med homogen skolkvalitet mellan kommuner.

En möjlig följd av skolval och ett skolsystem byggt på konkurrens är också att föräldrars och elevers motiv för skolval och skolors motiv för var de lokaliserar sig och hur de lockar till sig elever och lärare tenderar att leda till en differentierad skolmarknad, där elever med olika bakgrund går i olika skolor. En naturlig följd av att skolor etablerar sig i olika områden och att de vill locka till sig elever är att de vill profilera sig på olika sätt. Detta var också en av målsättningarna med friskolereformen. Skolorna blir inte lika vilket gör att elever eller deras familjer kommer att välja en skola som passar dem. Detta kan få konsekvenser för elevsammansättningen som kan komma att i vissa dimensioner blir mer segregerad.

Även i avsaknad av skolval kan skolan bli segregerad i och med att en skola med närhetsprincipen gör att skolans sammansättning av elever styrs av hur segregerat boendet är. I exempelvis USA och Indien har detta motiverat att man på olika sätt försöker möjliggöra för elever från fattiga områden att gå i skolan i välbeställda områden.¹⁶ Ett motiv för skolval har därför också varit just att bryta segregation även om det är långt ifrån självklart att segregationen minskar i praktiken när skolval införs. Böhlmark och Holmlund (2012) visar att sorteringen i skolan har ökat sedan början av 1990-talet.

En viktig fråga är om effektiviteten i skolväsendet och elevernas skolresultat påverkas av segregation? Forskningen om differentiering i skolan fokuserar ofta på effekter av nivågruppering, eller på så kallad. kamrateffekter som innebär att elevers studieresultat påverkas av deras klasskamraters resultat. Differentieringens effekter diskuteras därmed företrädesvis utifrån att elever delas upp med avseende på begåvning, prestationer eller val av inriktning – en form av gruppindelning som skiljer sig från den differentiering som socioekonomisk segregation innebär. Men i och med att socioekonomisk bakgrund och skolprestationer är starkt korrelerade, innebär skolsegregation utifrån elevernas familjebakgrund med stor sannolikhet en viss grad av differentiering också med avseende på skolförutsättningar. Vi kan därför diskutera segregationens effekter på effektiviteten i skolan med hjälp av ett antal mekanismer som relaterar till differentiering med avseende på prestation: nivågruppering, kamrateffekter, kvalitetseffekter och kravnivå.

¹⁶ Se Billings m.fl. (2013) och Rao (2014).

Nivågruppering innebär att elever differentieras och undervisas i homogena grupper som baseras på tidigare prestationer eller studiebegåvning. Argumentet för en sådan uppdelning är att undervisningen kan anpassas till den specifika gruppens behov, att undervisningen därmed blir mer effektiv och att både hög- och lågpresterande elever gynnas av denna modell. En möjlig invändning mot att alla elever gynnas av nivågruppering skulle kunna vara att det krävs en kritisk massa av studiemotiverade elever i varje undervisningsgrupp för att undervisningen ska fungera. De minst motiverade eleverna kan utifrån detta resonemang därför missgynnas av differentiering.

Kamrateffekter innebär att eleven påverkas av sina klasskamrater, och att studieresultat kan förbättras i en grupp av högpresterande kamrater, och försämrats i en grupp av lågpresterade kamrater, eller att elever gynnas av att vara bland likar som kan hjälpa och sporra varandra. Differentiering utifrån tidigare prestation eller begåvning kan därmed påverka både genomsnittsnivå och spridning i elevprestationer. Effekterna av elevgruppens sammansättning beror på hur elever i olika delar av kunskapsfördelningen påverkas.

Vad säger då den empiriska forskningen om effekterna av nivågruppering och kamratgruppens sammansättning? Den nationalekonomiska forskningen om kamrateffekter är relativt omfattande, och har tillämpat en rad olika empiriska ansatser för att ta hänsyn till det så kallade simultanitetsproblem som uppstår när en elev påverkas av sina klasskamrater, men samtidigt själv påverkar sin klass. En del studier använder klasskamraternas kön eller etnicitet som mått på klassens genomsnittliga prestation (se t.ex. Hoxby 2000 och Lavy och Schlosser 2011) medan andra fokuserar direkt på gruppens prestationsnivå genom att utnyttja prestationsmått från tidigare stadier i utbildningssystemet (Sund 2009; Sacerdote 2001; Lavy m.fl. 2012). Dessa studier finner alla positiva effekter av en prestationsmässigt starkare kamratgrupp, men det är svårt att dra någon slutsats om hur stora effekterna är, eftersom storleksordningen varierar i de olika studierna.

Närliggande forskning som visar negativa konsekvenser för samhället av att elever från olika social bakgrund inte möter varandra är Billings m.fl. (2014), som studerar ökad skolsegregation till följd av att den så kallade. Bussningen av minoritets elever till socioekonomiskt starkare skoldistrikt avskaffades i USA. Den ökade segregationen fick negativa konsekvenser på studieresultaten bland de elevgrupper, såväl svarta som vita, som därigenom kom att i ökad utsträckning exponeras för minoritets elever i skolan. Genom ökade inslag av kompensatorisk resurstilldelning och högre lärartäthet lyckades dock vissa fattiga och utsatta skoldistrikt begränsa de negativa effekterna på elevernas skolresultat, men däremot ökade kriminaliteten bland svarta manliga elever när

de återigen fick gå i etniskt segregerade skolor. Detta pekar på att segregerade skolmiljöer kan ha negativa konsekvenser på elevernas sociala utveckling och för samhället som helhet. I en studie av en intervention i skolor i New Delhi, i Indien, som innebar att fattiga elever fick möjlighet att gå i välbärgade privatskolor, visar Rao (2014) att de rika elevernas exponering för skolkamrater ur ett annat samhällsskikt medförde att de blev mer generösa och positivt inställda till att vara solidariska med fattiga och utsatta grupper.

När det gäller nivågruppering konstaterar en genomgång av forskningen i Björklund m.fl. (2010) att det inte finns något starkt stöd för att nivågruppering skulle ha några stora positiva effekter för vare sig hög- eller lågpresterande elever, om något tycks lågpresterande elever prestera sämre i ett differentierat system. Ny forskning på området pekar dock i motsatt riktning. Duflo m.fl. (2011) jämför slumpmässigt nivågrupperade och icke-nivågrupperade skolor i Kenya, och visar att alla elever påverkas positivt av nivågruppering genom att undervisningen därmed kan anpassas till gruppens nivå. Booij m.fl. (2014) jämför universitetsstudenter i nivågrupperade och icke-nivågrupperade studiegrupper, och konstaterar också där att studenterna som nivågrupperats presterar bättre.

Nivågruppering och kamrateffekter är tätt sammankopplade. När elever differentieras utifrån förmåga kan undervisningen anpassas till elevernas nivå, men samtidigt går de lågpresterande eleverna i ett sådant system miste om de positiva kamrateffekter som ett sammanhållet system innebär. Nivågrupperingens effektivitetshöjande effekt motverkas då av kamrateffekter som går i en negativ riktning.

Det finns också forskning som explicit studerar hur invandring påverkar de inhemska elevernas skolresultat (Gould m.fl. 2009; Geay m.fl. 2013). Dessa studier utnyttjar slumpmässig variation i andelen utrikesfödda elever som uppstår inom skolor över flera årskullar, för att ta hänsyn till att andelen utrikesfödda elever samvarierar med andra faktorer som kan påverka elevresultaten. Resultaten i dessa studier är dock inte samstämmiga: Gould m.fl. finner att ökad invandring har en negativ effekt på de inhemska eleverna, medan Geay m.fl. inte finner någon sådant samband. Åslund m.fl. (2011) visar däremot att en högre andel invandrare i närområdet har en negativ inverkan på invandrar-
elevers skolresultat.

Kvalitetseffekter med konsekvenser för skolans likvärdighet uppstår om differentiering i sig leder till ökade kvalitetsskillnader mellan skolor eller klasser. Forskning visar att högpresterande grupper vid nivågruppering i högre utsträckning tenderar att få de mer erfarna lärarna (Oakes 1985; 1990). Socio-ekonomisk segregation kan också ha liknande effekter. Detta gäller i synnerhet

i ett system där lärarlönerna är sammanpressade och lärare inte kan kompenseras lönemässigt för att undervisa socioekonomiskt svaga eller lågpresterande grupper.

Slutligen kan differentiering ha konsekvenser för *kravnivån* i skolan, och därmed påverka spridning och genomsnittsresultat. Om de kunskapskrav som ställs för att uppnå ett visst betyg anpassas till gruppens prestationsnivå, kommer elever i ett differentierat system att möta olika krav beroende på vilken grupp de tillhör.¹⁷ Forskning finner belägg för att kravnivån är viktig för hur mycket eleverna lär sig (Figlio och Lucas 2004; Bonesrønning 2008) – och därmed kan differentiering genom denna mekanism påverka elevers prestationer. Externa utvärderingssystem, som till exempel att skolan utvärderas efter andel elever som klarar en gränsen för godkänt har också visats påverka hur resurser och undervisning styrs mot elever som är på gränsen till att klara målen och mot den typ av kunskaper som fordras för att klara målen. (Neal och Schanzenbach 2010). Det är möjligt att den kunskapssyn som präglar elever och lärare i klassrummet också kan komma att påverkas av sammansättningen av elever i klassrummet.

Skolsegregation eller differentiering av elever utifrån prestationsnivå kan alltså påverka skolan och undervisningssituationen på flera olika sätt. Hur påverkar detta skolans likvärdighetsuppdrag? Segregation behöver inte påverka likvärdigheten i skolan om elevernas skolprestationer inte påverkas av den ökade sorteringen. Om däremot de mekanismer som vi diskuterat ovan har betydelse för elevresultaten, kan segregation i förlängningen stå i konflikt med målet om en likvärdig utbildning. Ökade kvalitetsskillnader mellan skolor som en konsekvens av segregation är ett sådant exempel. Även om man genom kompensatorisk resurstilldelning, som i exemplet från USA, lyckas motverka de negativa konsekvenserna på elevers skolresultat av att sorteringen i skolan ökar, kan en ökad segregering i skolan få negativa konsekvenser för likvärdigheten i skolan när det gäller att förmedla värderingar och att rusta eleverna inte bara kunskapsmässigt, utan också socialt för framtiden.

2.6 Vad kan vi förvänta oss för effekter av 1990-talets skolreformer?

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns starka argument för att samhället ska ta ett stort ansvar för barns utbildning. Redogörelsen ovan visar också att samtidigt som föräldrar och lokala myndigheter sannolikt har bättre kunskap om barnens behov och de lokala förutsättningarna att driva skola,

¹⁷ Skolverket (2007) finner stöd för att skolor med hög andel lågpresterande elever ställer lägre krav.

vilket talar för decentralisering och fritt skolval, finns det goda skäl att tro att enskilda aktörer, vare sig det rör sig om föräldrar, rektorer, skolhuvudmän eller kommunalpolitiker kommer att fatta beslut som bortser från många av de externa effekter som finns i utbildningssammanhang. Många av dessa externa effekter finns på nationell nivå. Det finns dessutom skalfördelar och kapacitetsbegränsningar lokalt som gör att vissa funktioner i ett skolväsende behöver vara gemensamt utformade och styrda.

Vi har också pekat på flera potentiella hinder för att marknadsmekanismerna i skolvalsmodellen ska fungera i enlighet med teorin och resultera i ökad effektivitet och förbättrade skolresultat. Samtidigt är det långt ifrån självklart hur man reglerar fram en bra och välfungerande skola, givet att vare sig skolans professionella, forskare eller politiker vet hur den optimala produktionsfunktionen för en bra skola ser ut. Hanushek (1995) argumenterar för att just detta är ett motiv för att skapa en skolmarknad; ett decentraliserat beslutsfattande har bättre förutsättningar att leda skolväsendet i rätt riktning under förutsättningar att man förmår utforma ett system med incitament som gör att marknadens aktörer har att vinna på att sträva efter goda skolresultat. Men av samma skäl som det är svårt att från centralt håll reglera fram bra skolor är det svårt att utforma ett regelverk som skapar rätt samhällsekonomiskt effektiva incitament för marknadens privata och offentliga aktörer. Olika grad av decentraliserat och centraliserat beslutsfattande inom olika delar av skolväsendet ger tillsammans med regelverk och institutioner upphov till en komplex incitamentsstruktur som påverkar olika aktörers motiv och agerande.

I en studie av hur decentraliseringsreformer och ökad skolautonomi påverkar länders testresultat i PISA drar Hanushek m.fl. (2013) slutsatsen att effekterna beror på hur välutvecklade landets, de lokala aktörernas och skolornas administrativa kapacitet är. Galiani m.fl. (2008) finner motsvarande resultat i en studie av decentraliseringen av argentinska gymnasieskolor. Studieresultat höjdes i skolor som togs över av välfungerande, välbärgade distrikt, medan inga resultatförbättringar skedde i skolor som togs över av fattiga distrikt med begränsad kapacitet. McLeod och Urquiola (2012) drar slutsatsen att erfarenheten av marknadsorienterade skolreformer är blandad och att positiva effekter på genomsnittliga skolresultat, i den mån de finns, är små i förhållande till motsvarande erfarenheter från andra typer av marknader. De pekar på att utformningen av antagningssystem och elevavgifter är centrala för effekterna av konkurrens. Dessa påverkar nämligen skolornas möjligheter att nå framgång och popularitet genom att attrahera duktiga elever snarare än genom att hålla hög undervisningskvalitet. Begränsade möjligheter att ta ut avgifter och att välja elever, till exempel antagning via lotterier om en skola är populär, och

högkvalitativa, externt kontrollerade nationella prov är exempel på sätt att få marknaden att leverera de potentiellt positiva effekterna på skolresultat.

Mot bakgrund av denna genomgång är frågan om hur den svenska decentraliseringsreformen och införandet av skolpengen och det fria skolvalet påverkat effektiviteten i det svenska skolväsendet och elevernas skolresultat i slutändan en empirisk fråga.

2.7 Vår analysram

1990-talets stora skolreformer påverkade förutsättningarna att driva skola i Sverige på en rad olika sätt. För att på ett förenklat sätt försöka beskriva de många faktorer och samband som är relevanta för analysen kan vi utgå från en så kallad produktionsfunktion för skolan. Denna beskriver hur skolresultat produceras genom att lärare, elever och andra insatsfaktorer, det vill säga skolresurser av olika slag, möts i skolenheter där undervisning bedrivs under olika organisatoriska former och med olika typer av pedagogik och styrdokument. Resultaten (det som produceras på en viss skola vid en viss tidpunkt) kommer att vara en komplicerad funktion av en mängd faktorer som varierar i flera dimensioner. Några av de mer centrala är:

- Organisation, styrning och pedagogik på nationell, kommunal respektive skolnivå. När det gäller skolor med fristående huvudmän kan man antingen tänka att huvudmannen är som en egen kommun, men eftersom kommuner avgör utformningen av skolpengen och dessutom har visst uppföljningsansvar även för fristående skolor tillkommer snarast en ytterligare nivå så att skolan påverkas av såväl kommunen som av huvudmannens organisation och styrning.
- Resurser i form av lärare och övrig personal (skolhälsovård, bibliotekarier, vaktmästeri, administration), och skolans övriga resurser: läromedel, byggnader och andra faciliteter.
- Skolans elever, deras familjer och andra bakgrundsförutsättningar.
- Andra kommun- och skolegenskaper eller chocker (händelser, förändringar) som påverkar förutsättningar att driva skola.

De reformer som analyseras i denna rapport påverkade direkt organisation och styrning på nationell och kommunal nivå. De har också inverkan på skolnivå eftersom det är upp till varje skolledning att organisera sin verksamhet för att uppnå läroplanernas och lokalt satta mål med de resurser de har tillgängliga. Genom att kommuner fick ansvar för resurstilldelning påverkades också lärar-, personal- och övriga resurser (Fredriksson och Öckert 2008). Lärar- och perso-

nalresurser kan också ha påverkats av skolvals- och friskolereformerna eftersom dessa bidragit till att förändra sammansättningen av skolor (Böhlmark och Lindahl 2012). Skolvals- och friskolereformerna, men också kommunaliseringen, påverkade potentiellt också skolornas elevsammansättning, dels för att nya skolor kommit till och andra lagt ned, dels för att skolvalet potentiellt ger upphov till omfördelning av elever bland befintliga skolor. Det är också viktigt att påpeka att olika faktorer i denna produktionsfunktion kan samverka och innebära att förändringar i en dimension får olika genomslag beroende på förutsättningarna i andra dimensioner. Över tid är det också sannolikt att insatsfaktorena kan påverka varandra – t.ex. genom att organisatoriska eller resursmässiga förutsättningar påverkar vilka elever och lärare som söker sig till skolan. Denna process kan naturligtvis också bero på tidigare resultat i den aktuella skolan.

Även om reformerna formellt genomfördes samtidigt i hela landet kan vi alltså tänka oss att genomslaget av reformerna ser olika ut i olika kommuner; dels för att lärarkår, personalresurser och elever samt lokala preferenser och förutsättningar att bedriva skola ser olika ut, kanske redan från början, dels för att dessa kan ha förändrats på olika sätt i olika kommuner till följd av skillnader i ekonomisk utveckling, förändrad befolkningsstruktur genom lokal variation i barnafödande, men också olika invandringsflöden. Dessa skilda förutsättningar ligger sannolikt också till grund för att friskole- och skolvalsreformerna fått olika genomslag i olika delar av landet. Till stor del är utvecklingen av dessa marknader kopplad till storleken på den lokala potentiella skolmarknaden. Men skilda förutsättningar och preferenser gör också att överföring av inflytande över skolan till lokala beslutsfattare inneburit att resurserna utvecklats olika i olika kommuner.

2.8 Data¹⁸

För att genomföra analysen använder vi oss av data från en mängd olika källor. Främst bygger analysen på olika registerdata, men vi har också samlat in ny data i form av skolplaner från kommunerna.

När vi studerar elevernas bakgrund och resultat använder vi data från Statistiska centralbyrån (SCB). Från tabeller över utbildning hämtar vi avgångsbetyg från årskurs 9, antagna till gymnasiet och vilka som studerar på högskola. Via flergenerationsregistret kopplar vi samman eleverna med deras föräldrar och kan sedan från Louise-databasen hämta information om föräldrarnas utbildningsnivå och inkomster. Register över totalbefolkningen (RTB) ger oss

¹⁸ Avsnittet ger endast en kortfattad redogörelse för de datamaterial som används. Mer information finns i respektive avsnitt samt i Bilaga 2. Kontakta författarna för ytterligare detaljer.

information var eleven (och hens föräldrar) är född och när den, i aktuellt fall, invandrade till Sverige. För att följa resultatutvecklingen i skolan kompletteras dessa registeruppgifter med kunskaps- eller förmågetester ur urvalsundersökningarna UGU från Göteborgs universitet, mönstringsuppgifter från försvarsmakten och information från Internationella kunskapsmätningarna PISA, TIMSS, PIRLS och PIAAC.

Kommuner kan prioritera skolan på olika sätt. Vi har samlat in kommunala skolplaner från 1991 och framåt, för att studera vad kommunerna lyfter som prioriterade områden, samt hur de diskuterar skolans kunskapsuppdrag, likvärdighet, personalpolitik (personalförsörjning och kompetensutveckling) samt uppföljning och utvärdering av skolan.

När resursfördelningen (personal) i kommuner och på skolor studeras utgår vi från skolregistret som omfattar alla skolor i Sverige. Till detta har vi kopplat lärarregistret som för de flesta skolor innehåller alla lärare som jobbar på skolan under en mätvecka i oktober. Fram till 1994 finns lärarna i lärarregistret endast registrerade på rektorsområde och inte på enskilda skolor. Lärarna på skolorna (eller rektorsområdena) kopplas till taxeringsuppgifter ur den Registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS) som är heltäckande och där information om alla arbetsstagares arbetsställen finns. Detta möjliggör att vi för de flesta skolor kan koppla ett eller flera arbetsställen till själva skolan eller rektorsområdet¹⁹. Vi kan därmed identifiera den övriga personalen som arbetar på dessa skolor och rektorsområden.

Att lärare bara finns på rektorsområde fram till och med 1994 skapar vissa problem när vi vill studera resursfördelningen på skolor. För att komma runt denna kan vi dock använda oss av koppling mellan arbetsställen och skolor 1995 och gå bakåt i tiden för att därmed koppla skolor till arbetsställen även innan 1995 och därmed veta vilken skola lärarna arbetade på. Eftersom skolor tillkommer och försvinner blir dock koppling sämre ju längre tillbaka i tiden vi går. Att studera lärarresurser på kommunnivå påverkas dock inte av detta eftersom vi på kommunnivå har tillgång till information om alla lärare.

¹⁹ Endast arbetsställen som i huvudsak fungerar som skolor och därmed är registrerade med en SNI-kod som innebär grundskola respektive gymnasium har använts.

3 En beskrivning av 1990-talets stora skolreformer

I detta kapitel beskriver vi decentraliserings- och kommunaliseringsreformen, samt de reformer som möjliggjorde det fria skolvalet och fristående skolors etablering. Vi försöker på så sätt ge en bild av skolan före, under och efter reformerna. Vi begränsar oss till förändringar som skett fram till 2006.

3.1 En bakgrund till kommunaliserings- och decentraliserings-reformerna

Vi börjar med en kort styrningshistorisk tillbakablick. I den svenska folkskola med skolplikt som infördes år 1842 delades ansvaret för skolan mellan flera aktörer. Tidigare hade undervisningen främst drivits av kyrkan, men genom att bygga upp en folkskola tog staten ett fastare grepp om skolan. Kyrkan var dock fortfarande viktig. Församlingar och socknar var skyldiga att ha undervisning för barnen. Kyrkoherden var ordförande i den skolstyrelse (skolråd) som hade ansvar för driften. Staten inrättade och bekostade lärarutbildning samt gav fattiga kommuner bidrag till lärarlön. Vid kommunreformen 1863, då sockenstämmorna delades upp i kyrklig kommun med kyrkostämma (kyrkofullmäktige) och borgerlig kommun med kommunalstämma (kommunalfullmäktige), behöll kyrkan mycket inflytande över skolan på de borgerliga kommunernas bekostnad. Men under 1900-talets första hälft fick kyrkan successivt allt mindre makt medan kommunernas makt över skolan växte. Den sista länken mellan folkskola och domkapitel försvann dock först 1958, i och med länskolnämndernas införande (Richardson 1994, Lundgren 2010).

Statens ekonomiska och innehållsmässiga styrning av skolan växte under slutet av 1800-talet och första halvan av 1900-talet. Statens och kommunens delade ansvar försköts alltmer mot staten. Staten ökade finansieringen och införde nationell läroplan (1919), folkskolestadga (1921), en förstärkt folkskoleinspektion (1914) och skolöverstyrelse (1920).²⁰ Den svenska skolan kom med tiden att bli starkt central- och regelstyrd. Staten hade t.ex. makt över lärar- och rektorstillsättningar, löner, skolböcker, ekonomi, läroplaner och dimensionering av utbildningsplatser.

Diskussioner började redan under 1950-talet föras om en starkare lokal förankring av den statligt styrda skolan. I utredningar och kommittéer under 1970-talet lyftes ökad decentralisering fram. SIA-utredningen (SOU 1974:53) menade att en nödvändig väg till att förbättra arbetsmiljö i skolan var en friare

²⁰ Det fanns sedan tidigare statlig kontroll och styrning av folkskolan, till exempel normalundervisningsplaner (den första 1878), en mindre utbyggd inspektion sedan 1858/60 och staten bekostade ungefär 30 procent av kommunernas totala kostnader vid sekelskiftet 1800/1900 (Lundgren 2010).

lokal resursanvändning. Beslut skulle decentraliseras till kommuner, skolenheter och arbetsenheter.Handledning, rådgivning och stimulans borde ersätta den tidigare statligt kontrollerade detaljreglerade skolan, menade utredningen, som förordade decentralisering och målstyrning. Demokratisering, medborgarinflytande och decentralisering var en allmän trend i statsförvaltningen under den här tiden och fanns inte bara inom skolområdet. Utredningen om skolan, staten och kommunerna (SOU 1978:65) var ännu mer långtgående i sina decentraliseringsförslag. En oro fanns samtidigt för att decentralisering skulle äventyra skolans enhetlighet och nationella likvärdighet, samt att lokala beslutsfattare inte till fullo skulle ha intresse att beakta skolans effekter på hela samhället (se t.ex. Wahlström 2002, Quennerstedt 2006, Jarl 2012).

3.2 Decentralisering, kommunalisering och målstyrning 1991

Under 1980-talet skedde flera allmänna förändringar inom den offentliga sektorn. Längre hade den offentliga sektorn vuxit, men det fanns begränsade resurser och brist på arbetskraft. Riksdag och regering hade i flera sammanhang uttryckt att utgångspunkten för verksamheten i fortsättningen skulle vara strävan mot de mål och resultat som producerades, snarare än hur detta gjordes. Mindre detaljreglering och mer uppföljning och utvärdering genom mål- och resultatstyrning behövdes i statsförvaltningen (se t.ex. prop. 1988/89:150 bil.1).

Skolan var detaljstyrd och tung ”det är svårt för andra än erfarna och kunniga administratörer att behärska regelverket” (Ds 1990:32 s. 11). Den centraliserade styrningen var ett hinder för lokala initiativ och lokal frihet (Skolverket 2009). Det upplevdes dessutom finnas ett tryck från allmänheten att reformera och effektivisera skolsystemet. Kommunförbundet hade i flera skrivelser fört fram att ett generellt statsbidrag och ökat kommunalt självstyre vore att föredra. Det gamla statliga systemet bidrog vidare till att det på kommunnivå inte fanns några (eller få) incitament för rationalisering, omprövning, utveckling och anpassning av den befintliga organisationen (Ds 1990:32).²¹

I den socialdemokratiska regeringens Palmes budgetproposition i december 1985 (prop. 1985/86:100) slogs fast att en översikt av styrningen av skolan skulle göras. En sakkunnigutredning och en parlamentarisk utredning om skolans styrning tillsattes. Sakkunnigutredningen lyfte bland annat fram att likvärdigheten vid en decentralisering kunde garanteras av en statlig ekonomisk styrning (DsU 1987:1). Den parlamentariska utredningen menade att stat och kommun måste dela på ansvaret i större utsträckning och att mål- och resultat-

²¹ En utförlig genomgång av bakgrunden finns i SOU (2014:5).

styrning²² med tydliga statliga mål, effektivare tillsyn, lokala skolplaner och engagerade lokalpolitiker var en del av lösningen på balansen mellan decentralisering och likvärdig utbildning. Utredningen föreslog inte kommunalisering av de då statligt reglerade lärarna och skollädaarna (SOU 1988:20).

Utredningarna ledde sommaren 1988 fram till en proposition om skolans utveckling och styrning (prop.1988/89:4, bet.1988/89:UbU:7, rskr. 1988/89:95), den så kallade *styrpropositionen*. Ett ökat lokalt ansvar föreslogs. Kommunerna skulle ha övergripande ansvar för att de nationella målen med skolan förverkligades. Skolöverstyrelsen skulle ha nationell överblick och de statliga länskolnämnderna skulle kontrollera skolorna, samt bidra med rådgivning, stöd, planering och samordning. Statens grundläggande mål skulle läggas fast i skollagen och övriga mål och riktlinjer i läroplaner. Antalet bestämmelser för skolan minskade samtidigt kraftigt i och med nya förordningar för grundskolan (1988:655) och gymnasiet (1987:743).

Vidare utredning av styrningsfrågorna gjordes internt inom Utbildningsdepartementet i en arbetsgrupp benämnd Skolprojektet. Man arbetade fram förslag om att kommunerna helt skulle ta över ansvaret för lärare och skollädaare i den så kallade *kommunaliseringspropositionen* (prop. 1989/90:41, bet. 1989/89:UbU9, rskr. 1989/90:58) som vi återkommer till nedan, samt ett nytt sätt att styra skolan i *ansvarspropositionen* (prop. 1990/91:18 bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76).

Ansvarspropositionen var helt central för den förändrade styrningen av skolan, den föreslog målorienterad styrning där staten lade upp mål samt finansierade och utvärderade skolan. Kommunerna skulle vara ansvariga för utbildningens genomförande och utveckling genom organisation, lokaler, utrustning, personal, fortbildning av lärare samt uppföljning och utvärdering. Statsbidragen till skolan skulle vara riktade till skolområdet men inte som tidigare specialdestinerade till bestämda ändamål. Kommunerna skulle själva kunna prioritera resurser inom skolområdet.²³ Statens skolverk skulle ersätta Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna.

Dessa tre propositioner – styrpropositionen, kommunaliseringspropositionen och ansvarspropositionen – är grunden i decentraliseringen och kommuna-

²² Mål- och resultatstyrningen kan beskrivas som en mjuk statlig styrning där staten talar om vad som ska åstadkommas och med vilka ekonomiska ramar, snarare än hur, se t.ex. Bennich-Björkman L och P Blomqvist (2008).

²³ Redan under 1970-talet fanns diskussioner om att ge generella istället för specialdestinerade statsbidrag till kommunerna t.ex. diskuterades frågan i Utredningen om skolan, staten och kommunerna som pågick 1973–78. Utredningen publicerade flera betänkanden, bland annat Individ och skolan (SOU 1975:9). Specialdestinerade bidrag antogs upprätthålla likvärdig utbildningsstandard.

liseringen av skolan. År 1991 blev kommunerna formellt huvudmän för skolan. Mål- och resultatstyrningen fullbordades sedan under 1990-talet genom införandet av nya läroplaner och ett nytt betygssystem. Kommunerna fick även ytterligare ökad frihet att bestämma hur beslutsorganen skulle se ut i och med en ny kommunallag (1991:900) som trädde i kraft år 1992. År 1993 omvandlades de riktade statsbidragen till skolan till generella statsbidrag, vilket gav kommunerna frihet att fördela resurser mellan alla sina verksamheter (prop. 1991/92:150, 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345).

Ansvar för skolan var, och är, dock fortfarande delat mellan stat och kommun på flera sätt. Kommunala och fristående grund- och gymnasieskolor lyder under de lagar och förordningar som riksdag och regering utfärdar. Det är riksdag och regering som beslutar om läroplaner, betyg och skolväsendets anordnande i stort. Staten ger ekonomiska medel, har stora myndigheter inom skolområdet för styrning, information, uppföljning och tillsyn, samt ansvarar för lärarutbildningen.

Nedan går vi i närmare detalj in på förändringarna inom skolan med utgångspunkt i den förändrade styrningen och uppdelningen mellan stat och kommun. Vi vill beskriva hur det såg ut strax innan och efter decentraliseringsreformen. Centrala områden är i) statsbidragen som ändras från styrda till generella, ii) nya läroplaner och målrelaterade betyg, iii) lärares situation före och efter kommunaliseringen, iv) den reformerade lärarutbildningen som skulle följa en ny styrning och kunskapssyn samt v) uppföljning och utvärdering. Slutligen behandlar vi också vi) reformen med det treåriga programgymnasiet som började införas samtidigt som decentraliseringen.

3.3 Från styrda till generella statsbidrag till skolan

Finansieringen av skolan har i praktiken delats av stat och kommun såväl före som efter 1990-talsreformerna. Staten har givit någon form av bidrag och kommunen har historiskt bekostat lokaler, skolmat, skolskjuts, skolhälsovård och läromedel. Åren före kommunaliseringen motsvarade statens bidrag ungefär hälften av skolans kostnader (DsFi 1986:14). De statliga bidragen har varit en viktig del av statens styrning som syftat till att alla kommuner och skolor skulle få jämlika ekonomiska förutsättningar. Kostnaderna för att bedriva skola varierar nämligen mycket mellan kommuner. Ofta är det dyrare att driva skola i landsortskommuner med få elever och långa avstånd, jämfört med storstadskommuner med många elever och korta avstånd. (se ESO 2009:5 och Statskontoret 2013 för mer detaljerade genomgångar av kostnaderna i skolan).

Innan 1990-talet var statsbidragen framförallt specialdestinerade, inte bara till skolan utan också till specifika saker inom skolan. Statsbidragsbestäm-

melserna och flera andra regelsystem som skollag, skolstadgor och läroplaner avgjorde vilka bidrag som fanns, och bidragens omfattning.

Fram till 1978 gavs grundskolan ett allmänt driftsbidrag som framförallt bestod av kostnader för lärare och rektorer²⁴, samt kostnader för speciella anordningar vid grundskolan (extra medel för individer med behov av särskilt stöd).²⁵ Vidare fanns bidrag till arbetsgivaravgift och tilläggspension. Kommunerna fick dessutom bidrag för praktisk lärarutbildning vid grundskolan och bidrag för lärarflytt (SOU 1974:36).

År 1978 infördes ett nytt förenklat system för statsbidrag till grundskolan (SFS 1978:345). Syftet var att öka det lokala inflytandet över hur resurserna användes. Från 1978 och fram till 1993 kallades det stora bidraget basresurs till grundskolan. I basresursen ingick kostnader för lärare enligt ett givet poängsystem. Till grund för beräkningen låg antalet elever i varje årskurs och skola samt antalet undervisningstimmar (beräknade på det antal så kallade veckotimmar som i timplanerna angavs som en ram för vart och ett av grundskolans tre stadier). Det fanns även en kompensation för beräkning av bidraget med hänsyn tagen till kommunernas kostnader för veckotimmar. Sakkunnigutredningen (DsU 1987:1) visar utifrån de belopp som slutligen utbetalats till skolan 1985/86 att basresursen omfattade ungefär 46 procent av bidragen. Basresursen delades ut till länskolnämnderna som varje år gjorde en genomgång av behovet i respektive kommun.²⁶ Förutom basresursen gav staten förstärkningsresurser, motsvarande cirka 20 procent av bidragen. Medlen skulle lämnas dels till olika insatser för undervisningen i grundskolan, dels till kostnader för planeringsråd eller annat som kunde utveckla kontakter mellan skola och arbetsliv. Hälften av bidraget gick direkt till skolorna och hälften till länskolnämnderna att fördela mellan skolorna. I utbildningsutskottets betänkande (UbU 1978/79:28) sägs att länskolnämnderna genom att fördela förstärkningsresurserna fått möjlighet att använda resurserna flexibelt och sörja för särskilda behov i skolan för elever som behöver stöd och hjälp. Den tredje största utgiftsposten var bidrag till sociala avgifter, motsvarande 16 procent av utläggerna för budgetåret. Till sist fanns en rad olika bidrag – skolledningsresurs

²⁴ Även kostnader för resurstimmar och fritt valt arbete.

²⁵ Statsbidrag till personell assistens för elever med handikapp, stödundervisning i engelska, statsbidrag för handledning av elever som fått kvarsittning, viss skolpsykologisk verksamhet, undervisning till romska barn och vuxna, bidrag till undervisning av invandrarbarn och till grundskoleutbildning av vuxna. Vidare bidrag till lägerskolor och undervisning för finska barn, samt bidrag för undervisning i barnförsvar och olycksfallsvård.

²⁶ Enligt huvudregeln utgick en basresurs för varje påbörjat 25-tal elever i var och en av årskurserna 1–3 och varje 25-tal för årskurserna 4–9. Basresursen beräknades och tilldelades en bestämd skolenhet och fastställdes med utgångspunkt i antalet veckotimmar enligt timplanen (Ds 1990:32).

för rektorer, tilläggsbidrag (t.ex. utgifter för vikarier, tjänstledighet för rektorer eller lärare), bidrag till kostnader för viss stödundervisning, viss undervisning i hemspråk, kallorts- och finskspråkstillägg, viss praktisk lärarutbildning samt bidrag till lokalt utvecklingsarbete (DsU 1987:1).

Grundskole- och gymnasiebidragen liknade varandra i stor utsträckning, men bidragen till gymnasieskolan var än mer schabloniserade än bidragen till grundskolan. Staten lämnade sedan 1971 ett allmänt driftsbidrag med 100 procent av de faktiska kostnaderna för lärare och skolledare, vilket motsvarade ungefär hälften av utgifterna för gymnasieskolorna. Kommuner och landsting finansierade den andra hälften i form av lokaler, mat, skolskjuts, hälsovård med mera. Staten bidrog också med medel till pension (ATP) och arbetsgivaravgifter (Ds 1990:32). Strax innan de reformer vi studerar (1987) lämnade staten skollednings-, allmänt undervisnings-, särskilt undervisnings-, särskilda lönekostnads- samt socialavgiftsbidrag. Vidare lämnades bidrag till lokal skolutveckling, till kostnader för företagsförlagd utbildning, syoverksamhet, viss utrustning och gymnasial lärlingsutbildning. Länsskolnämnden beräknade bidragen och gjorde ett underlag som Skolöverstyrelsen beslutade om (Ds 1990:32).

De specialiserade bidragen ersattes med ett samlat sektorsbidrag till skolväsendet i och med ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18). Kommunerna fick själva bestämma hur resurserna skulle fördelas mellan de olika skolverksamheterna.

Nästa reform gav kommunerna ytterligare ökad frihet då den borgerliga regeringen under Bildt från januari 1993 ersatte sektorsbidragen med generella statsbidrag (prop. 1991/92:150, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345). Kommunerna kunde då helt besluta vilken kommunal verksamhet statsbidragen skulle användas till och deras inflytande över skolans finansiering ökade samtidigt som statens minskade.

Staten har givit kommunerna specialdestinerade statsbidrag för att driva kommunerna i önskad riktning från slutet av 1990-talet och framåt. År 2001–2006 gavs till exempel de så kallade Wärnerssonpengarna till förstärkning av personalresurser i skolor och fritidshem enligt förordning (2001:36).²⁷ Kommunerna hade under 1990-talets krisår sparat på skolan för att nå budgetbalans och personaltätheten hade minskat. För att öka personaltätheten betalade staten ut 17,5 miljarder extra i statsbidrag. Skolverket administrerade medlen och följde även upp att kommunerna använde dem till just personalförstärkningar. Efter fem år skulle bidraget infogas i det generella statsbidraget och då bli nivåhöjande.

²⁷ Prop.2000/01:1, bet. 2000/01:FiU01, rskr. 2000/01:99

3.4 Läroplaner och målrelaterade betyg

Vid sidan av finansieringen är läroplanerna ett viktigt sätt för staten att styra skolan. Sedan 1980 styrdes grundskolan av den relativt fylliga och detaljrika Lgr 80. I Lgr 80 fanns mål och riktlinjer, löpande text med anvisningar om vad undervisningen skulle innehålla och hur den skulle bedrivas. Läroplanen, kursplanerna och timplanerna var ett samlat dokument. I kursplanerna angavs allmänna mål för varje ämne och vilket innehåll varje ämne skulle ha. Till läroplanen hörde ett omfattande kommentarmaterial. Timplaner slog fast hur mycket undervisning eleverna skulle få i olika ämnen. Detta uttrycktes i så kallade veckotimmar och med en veckotimme avsågs en lektion om 40 minuter i veckan i en årskurs.

Gymnasieskolans läroplan Lgy 70 hade använts sedan hösten 1971. Gymnasiet var uppdelat i cirka 25 linjer med över 500 specialkurser och ett antal lokala arbetsmarknadsanknutna kurser. De teoretiska linjer som motsvarade det gamla gymnasiet och fackskolan gav allmän behörighet för högskolestudier, de praktiska tvååriga linjerna gav inte automatiskt behörighet för vidare studier på högskolan.

I samband med övergången till mål- och resultatstyrningen i början av 1990-talet ansågs en översyn av läroplaner och kursplaner nödvändig. Dessa behövde konkretiseras och preciseras så att de blev lättare att följa upp och utvärdera. En expertutredning, Läroplanskommittén, tog fram förslag till nya läroplaner för grundskolan och gymnasiet, samt timplaner och kursplaner för grundskolan (SOU 1992:94, SOU 1993:2). Kommittén breddade kunskapsynen och lyfte förutom faktakunskaper fram begrepp som förståelse, färdighet och förtrogenhet. Målen skulle utformas så att lärare och elever skulle veta vad de skulle *sträva mot*. Tanken var sedan att den lokala nivån, skolan, skulle utforma specifika undervisningsmål. Skolan skulle bestämma hur undervisningen skulle bedrivas och huvudmän, skolor och lärare skulle svara för att förverkliga läroplanernas och kursplanernas mål. Vidare formulerades i den nya läroplanen för grundskolan (Lpo 94) *mål att uppnå* som mer konkret och ämnesvis gav referenspunkter för betygssättning och utvärdering.

Regeringen Bildt lade i två propositioner i maj 1993 fram förslag till nya läroplaner samt riktlinjer för ett nytt betygssystem för grundskola och

gymnasium.²⁸ Gymnasiets läroplan Lpf 94 trädde i kraft läsåret 1994/95 och den nya läroplanen för grundskolan Lpo 94 började gälla läsåret 1995/96.²⁹

Läroplanerna innebar en stor förändring för skolan, då de inte skulle styra undervisningens organisation utan det var upp till rektorer, lärare och annat personal att hitta de lokala arbetsformerna som innebar att man kunde förverkliga de mål som ställts upp. Fokus låg således på att ställa upp mål som eleverna skulle nå, istället för att styra och precisera vilken och hur mycket undervisning eleverna skulle få. Det ställde stora krav på lärarnas yrkeskunnande och förväntades ge skolorna stora utvecklingsmöjligheter. Lpo 94 var därför betydligt kortare än Lgr 80 och mindre detaljrik. Det konkreta innehållet i undervisningen (stoffet) samt undervisningsmetoder preciserades inte. Istället innehöll grundskolans och gymnasiet nya läroplaner en beskrivning av skolans värdegrund och uppdrag samt en formulering av utbildningsmål. I utbildningsmålen återfanns utredningens ”mål att uppnå” samt ”mål att sträva mot” skrivna i punktform.

Kursplanerna för grundskolan beslutades av regeringen och gällde från läsåret 1996/97. Läroplanen och kursplanerna publicerades i två skilda dokument. Kursplanerna innefattade inte längre angivelser om vilket innehåll undervisningen skulle ha. I stället var de uppbyggda kring mål för elevens lärande; dels mål att sträva mot dels mål att uppnå. För samtliga obligatoriska ämnen fanns uppnåendemål för årskurs 5 och årskurs 9 och för valbara ämnen (språk) angavs uppnåendemål endast för årskurs 9.³⁰ I gymnasiet fanns kursplaner i kärnämnen³¹ kopplade till läroplanen, dessa fastställdes av regeringen. Skolverket beslutade om riksgiltiga kursplaner i karaktärsämnen. Den kommunala styrelsen för utbildning beslutade om kursplaner för lokala grenar och lokala kurser. Skolverket fick sedan i uppdrag att revidera kursplanerna 1998–99 och

²⁸ Till grund för de nya läroplanen i grundskolan låg *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan* (prop. 1992/93:220, bet. 1993/94:UbU1, rskr. 1993/94:82). Till grund för den nya läroplanen för gymnasiet låg *Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särsvux* (prop. 1992/93:250, bet. 1993/94:UbU2, rskr. 1993/94:93).

²⁹ Förordning om läroplan för det obligatoriska skolväsendet SKOLFS 1994:1 trädde ikraft 1 juli 1995. En orsak till dröjsmålet var att den nya socialdemokratiska regeringen omarbetade det betygsförslag som den tidigare regeringen arbetat fram (Hyltegren 2014). Förordning om läroplan för det frivilliga skolväsendet SKOLFS 1994:2 trädde i kraft 1 juli 1994.

³⁰ Målen i kursplanerna var mer konkreta vid införandet 1994, men blev alltmer abstrakta och allmänt formulerade. En stor översyn av kursplanerna gjordes i mars 2000 och kriterier för mycket väl godkänd (MVG) sattes då upp (SOU 2007:28). Kriterier för MVG hade inledningsvis bestämts lokalt.

³¹ Svenska, engelska, samhällskunskap, matematik, religionskunskap, naturkunskap, estetisk verksamhet samt idrott och hälsa.

ta fram betygsmål för mycket väl godkänd. Utöver detta fanns timplaner som stipulerade en minsta tid som varje elev garanteras i olika ämnen.

De nya läroplanerna, och den nya kunskapssyn där nationella kunskapskrav beskrev vad varje elev minst skulle uppnå, förde med sig ett nytt sätt att följa upp elevernas resultat. I det tidigare normrelaterade relativa betygssystemet gavs eleverna betyg 1–5 genom att jämföras med fördelningen i riket. På gymnasiet fanns det dessutom fasta procentsatser för hur stor andel av en årskull som skulle ha ett visst betyg. Normeringen skedde genom standardprov på grundskolan och centrala prov på gymnasieskolan.

Delvis parallellt med utredningen om läroplanerna arbetade en parlamentarisk utredning med att formulera ett nytt betygssystem. Utredningen föreslog ett målrelaterat betygssystem med en sexgradig skala, där skolan skulle ge alla elever möjlighet att nå målen. Betygen skulle vara ett pedagogiskt instrument snarare än ett urvalsinstrument (SOU 1992:86). I och med utbyggnaden av gymnasieskolan och den högre utbildningen förmodades betygens roll för urval till högre utbildning spela mindre roll i framtiden. Betygen skulle i stället visa vad eleven lärt sig.

År 1994 trädde målrelaterade betyg på gymnasiet i kraft. Betygen gavs enligt en fyragradig skala: Icke godkänd, Godkänd, Väl godkänd och Mycket väl godkänd (prop. 1992/93:250). Regeringen Bildt avvek något från betygsbedröningens förslag om en sexgradig betygsskala på gymnasiet. Däremot föreslog regeringen att betygen till grundskolan (prop. 1992/93:220) skulle ges i en sexgradig betygsskala (A–F). Förslaget hade problem när det skulle beslutas av riksdagen och genomfördes slutligen inte på grund av regeringsskiftet hösten 1994. Den nya socialdemokratiska regeringen under Carlsson föreslog en tregradig betygsskala. Betygsskalan motsvarande den som införts i gymnasieskolan, men utan betyget Icke godkänd. De mål- och kunskapsrelaterade betygen Godkänd, Väl godkänd och Mycket väl godkänd infördes slutligen i svensk grundskola 1996.³² De första målrelaterade betygen sattes för årskurs 8 höstterminen 1996, och den första årskull som fick avgångsbetyg enligt det nya systemet lämnade årskurs 9 vårterminen 1998.

³² Till grund för betygen låg samma propositioner som för läroplanerna, nämligen *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan* (prop. 1992/93:220, bet. 1993/94:UbU1, rskr. 1993/94:82), samt *Betyg i det obligatoriska skolväsendet* (prop. 1994/95:85, bet. 1994/95:UbU6, rskr. 1994/95:136). För gymnasiet *Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särsvux* (prop. 1992/93:250, bet. 1993/94:UbU2, rskr. 1993/94:93). Från och med den 1 juli 2007 ersattes Godkänd, Väl godkänd och Mycket väl godkänd med betygen Godkänt, Väl godkänt och Mycket väl godkänt

I det målrelaterade betygssystemet fanns en lägsta nivå för vad eleverna skulle uppnå i de enskilda ämnena. Mål att uppnå angav de kunskaper alla elever skulle nå och fungerade i realiteten även som betygskriterium för Godkänd. Gymnasieelever som inte nådde målen fick betyget Icke godkänd.

I och med införandet av det nya målrelaterade betygssystemet 1996 ansågs den svenska skolan helt anpassad till en mål- och resultatstyrningsmodell.

3.5 Lärare och rektorer före och efter kommunaliseringen

Den så kallade ”kommunaliseringen” av lärarna var en av de stora förändringarna i decentraliseringsprocessen där kommunerna fick mer makt över skolan. Kommunerna blev helt ansvariga för lärarna i och med att riksdagen i december 1989 antog propositionen om kommunalt huvudmannaskap för sykon-sulenter, lärare och skolledare, det som brukar kallas kommunaliseringspropositionen (prop. 1989/90:41). Beslutet började gälla andra halvåret 1991. Förändringen föregicks av en intensiv debatt och lärarstrejker under hösten 1989.³³

Lärare, rektorer och sykon-sulenter hade innan 1991 dubbelt huvudmannaskap, vilket betydde att stat och kommun delade på arbetsgivaransvaret. Lärarna var anställda av kommunerna, men tjänsterna var statligt reglerade. Staten förhandlade och slöt avtal om lärarnas löneförmåner och övriga anställningsvillkor. Staten utfärdade också vissa föreskrifter om lärarnas anställningar. Läraryrket var relativt strängt reglerat. Personalbestämmelserna var ”omfattande, svårtydda och invecklade” (SOU 1974:36). Vid tillsättning av tjänster fanns till exempel ett statligt meriteringssystem där de sökandes meriter poängsattes. Behörigheten kunde vara svår att reda ut och det tog tid av såväl skolor som lokala och centrala myndigheter. Lön sattes enligt strikta schabloner. Reglerna hade dock luckrats upp under 1980-talet. Beslut om anställning av rektor och studierektor togs av länsskolnämnderna och lektorstjänster

³³ Röster hade höjts för en förändrad mer flexibel personalpolitik. Kommunerna ansåg att det dubbla arbetsgivaransvaret var ett hinder för en samlad personalpolitik. Andra var emot förändringar. Lärar- och skolledarförbunden ansåg att den statliga anställningen var en garant för skolans likvärdighet och befarade kommunalt godtycke och olikhet. Styrningsberedningen (SOU 1988:20) rekommenderade inte en kommunalisering av lärtjänster, eftersom de menade att det kunde äventyra likvärdigheten. Huruvida beslutet att kommunalisera lärarna var ordenligt utrett eller inte är omdebatterat, se t.ex. Stenlås (2011). Mer om motiven till förändrat arbetsgivaransvar, lärarnas roll samt diskussionen mellan de olika läraryrken och mellan läraryrke och skolregering finns t.ex. i Ringarp (2011).

av Skolöverstyrelsen år 1988. Lärarna tillsattes av den kommunala skolstyrelsen.³⁴

Lärarnas arbetsförhållanden förändrades. I och med kommunaliseringen blev Svenska kommunförbundet lärarfackens motpart i förhandlingarna. Nya kollektivavtal tecknades, med flera stora förändringar för lärarnas löner och arbetsvillkor som följd. Lärarnas arbetstid blev till exempel avsevärt mer detaljstyrd. År 1996 fick lärarna genom avtal istället för undervisningsskyldighet arbetsplatsförlagd veckoarbetstid där undervisningen var en av flera delar. För samtliga lärargrupper utgjorde undervisningsskyldigheten, den så kallade ”usken”, knappt hälften av veckoarbetstid om 40 timmar. En mindre del av arbetstiden var förtroendearbetstid.³⁵ I samband med denna överenskommelse fick lärare med ferietjänst (dvs. en tjänst där läraren arbetar under läsåret och har ferie när eleverna har sommarlov och juluppehåll) en löneförhöjning med 10 procent mer än övriga lärare som kompensation (SOU 2014:5).

Från och med 1993 fanns det möjlighet för individuell lönesättning bland lärare. I avtalet som gällde 1995–2000 togs det tidigare tariffsystemet bort, där lön satts enligt en överenskommen tabell utifrån anställningstyp och antal arbetade år, och individuell lönesättning infördes. Löne- och arbetstidsförändringarna pressade samman lärarnas lönefördelning och utjämnade olika lärarkategoriernas arbetstid. Detta missgynnade gymnasielärarna (läroverkslärarna) till förmån för låg- och mellanstadielärarna (folkskollärarna) (SOU 2014:4, Ringarp 2011).

Meritvärdering av lärartjänster avskaffades 1993. Kommunerna fick därmed ökad möjlighet att avgöra vilka personer man ville anställa som lärare. Regeringen (prop. 1990/91:18) menade att kommunerna har en skyldighet att anställa lärare som har en utbildning som i huvudsak som svarade mot den undervisning som läraren skulle bedriva. Skrivningen om ”lämplighet” togs

³⁴ Länsskolnämnderna tillsatte ordinarie lärartjänster från inrättandet 1958. Icke-ordinarie tjänster tillsattes av den kommunala skolstyrelsen. Den statliga tillsättningen av ordinarie tjänster blev alltmer en formell procedur och de två lärargrupperna fick genom arbetsrättslig lagstiftning samma innehåll från 1981. Regeringen Fälldin (prop. 1980/81:107, 1980/81:UbU38, rskr. 1980/81:395) föreslog att besluten skulle decentraliseras fullt ut och att alla lärare i skolan skulle tillsättas av skolstyrelsen från 1982 och riksdagen beslutade i enlighet med förslaget. Tjänstetillsättningen skulle enbart göras på ”sakliga grunder som förtjänst och skicklighet” (prop. 1980/81:107 s.50). Vidare bestämmelser togs i förordning. De poängsatta meriterna (bland annat betyg från lärarhögskolan och erfarenhet) skulle vägas samman med skicklighet som läraren skaffat på annat sätt (UbU:1980/81:38).

³⁵ Tidigare var lärarnas arbetstid inte reglerad och efter att undervisningsskyldigheten var uppfylld kunde lärarna till exempel förbereda sig i hemmet. Feriearbetstid avtalades direkt vid kommunaliseringen, vilket förlängde lärarnas terminer. Vidare infördes fem timmar planeringstid per vecka då läraren skulle befinna sig på skolan. I andra avtal togs den reglerade undervisningsskyldigheten bort. Viktigast för reglering av lärarnas arbetstider i den kommunala skolan är kollektivavtalet slutet 1995/96 ÖLA 2000 bilaga M.

bort, eftersom staten förutsatte att kommunerna inte vill ha olämpliga lärare i sin skola. Bara den som var behörig fick dock anställas tillsvidare, medan obehöriga lärare kunde anställas på högst ett år i taget. Kommunerna fick också ansvar för att ge personalen fortbildning och de statliga fortbildningsnämnderna lades ner.

Sammantaget innebar detta stora förändringar för lärargruppen. Den ökade betoningen på lärarnas professionalism, frihet och ansvar möttes ofta med misstro från just lärarna.

Även skolledarna, rektorerna, fick förändrade arbetsvillkor och större makt i och med decentraliseringen. Rektorerna skulle ta ledning för den pedagogiska verksamheten och särskilt verka för att utbildningen utvecklades. De skulle tillsammans med lärarna ansvara för att verksamheten bedrevs enligt läroplanerna och att utbildningen drevs i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet (prop. 1990/91:18). Rektorerna fick vidare ansvar för att betygssystemet tillämpades som det var tänkt, lokalt arbete med mål och kursplaner, samt större ansvar för lärare och övrig personal. Under nittioalets krisår var de dessutom utsatta för tryck på besparingar (SOU 2004:116). Rektorns roll har fortsatt att förändras och stärkas. Sedan 1988/89 till början av 2010-talet har riksdagen tagit närmare 60 större beslut som berör skolledarnas yrkesutövning (Nihlfors och Johansson 2013).

Decentraliseringen, målstyrningen, avregleringen, de nya läroplanerna och kursplanerna samt det nya betygssystemet medförde att den statliga detaljstyrningen försvann och på papperet gavs lärarna och skolorna mer makt över undervisningen. Det gällde även val av läromedel. Statens institut för läromedelsinformation (SIL) lades ner den 1 juli 1991 (prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76).³⁶ Statens skolverk som inrättades 1991 fick i stället uppgiften att fastställa läromedel och informera om dem. Skolverket bestämde dock inte vilka läromedel som uppfyllde kraven och fastställde inga basläromedel. Skolverket kunde granska läromedel i efterhand. Den objektivitetsgranskningen av läromedel i samhällskunskap, liksom det fastställande av basläromedel som SIL hade utfört upphörde dock (prop. 1990/91:115, bet. 1990/91:UbU17, rskr. 1990/91:357).

³⁶ SIL granskade under 1970- och 80-talen främst objektiviteten i läroböckerna i samhällsorienterade ämnen, men hade dessförinnan (1938–1974) centralt fastställt basläromedel i samtliga ämnen. Nämnden gav ett omdöme om läromedlet och bedömde också hur materialet förhöll sig till kursplanen. Efter 1983 skulle nämnden inte längre godkänna eller underkänna läromedel utan i stället avge ett omdöme. Läroböckerna skulle vara objektiva och sakliga. Mer om staten och granskningen av läromedel i Johansson Harrie (2009)

3.6 Lärarutbildningen ska följa ny styrning och kunskapssyn

Lärarutbildningen är ett viktigt redskap för statens styrning av skolan och lärarna. Den är ”ett medel att förverkliga samhällets intentioner med skolan” (prop. 1984/85:122). Lärarutbildningen har också varit föremål för mer detaljstyrning än andra utbildningar på högskolenivå och har förändrats flera gånger (se t.ex. Hallsén 2013, Muren 2014).

Den grundskollärarutbildning som var aktuell i samband med decentralisering och kommunalisering var relativt ny och hade införts år 1988.³⁷ Utbildningen syftade mot en enhetslärare med större ämnesbredd och helhetssyn och mindre specialisering än tidigare. Istället för låg-, mellan-, och högstadielärare utbildade man nu ”tidigarelärare” för årskurserna 1–7 med olika fördjupningar inom samhällsorienterande ämnen, naturorienterande ämnen, matematik eller svenska; och ”senarelärare” för årskurserna 4–9 med fördjupning inom samhällsorienterande ämnen, naturorienterande ämnen, matematik, svenska, främmande språk, eller praktiskt-estetiska ämnen. Dessa relativt breda lärare i 1988 års grundskollärarutbildning hade rötterna i en kunskapssyn från 1970-talets offentliga utredningar. Lärarna hade ett nytt uppdrag, de skulle ha medansvar för elevernas personlighetsutveckling. Kunskap skulle förmedlas med hänsyn till elevernas inneboende vilja till självutveckling, skapande och aktivitet och med arbetsformer som gör eleverna ”skickade att själva förvärva kunskaper, att analysera och bedöma information, att väga synpunkter och fatta beslut” (SOU 1978:86 s. 79). De nya grundskollärarna skulle inte bara vara bredare utan också mer anställningsbara. Gymnasielärarutbildningen reformerades inte 1988. Ämneslärare utbildades på ämneslärarlinjen, eller via en ett år lång påbyggnadsutbildning som innehöll praktik och pedagogik för dem som redan hade ämneskunskaper genom en universitets- eller högskoleexamen.

Redan i kommunaliseringspropositionen (1989/90:41) framhöll regeringen att lärarutbildningen behövde ses över med avseende på den nya styrningen och den ökade fokuseringen på mål och utvärdering. Vidare menade man att det kunde behövas en större likformighet i ämneskombinationer och årskursinriktning för att underlätta rekryteringen av lärare. En ny lärarutbildning utreddes under 1990-talet först av en arbetsgrupp och sedan av den parlamentariska Lärarutbildningskommittén (LUK 97). Mål- och resultatstyrningen innebar att lokal måltolkning, lokalt kursplanearbete och lokal utvärdering sågs som viktiga kompetenser för lärare (SOU 2008:109). Lärarrollen skulle för-

³⁷ 1988 års lärarutbildning hade föregåtts av flera utredningar under 1970- och 80-tal. 1974 års lärarutbildningsutredning (LUT) betonade lärarens roll som generalist snarare än som specialist (SOU 1978:86). Den reformerade utbildningen var också var en konsekvens av läroplanen Lgr 80 och förslagen om arbete i arbetslag i SIA-utredningen. Även tankarna i SOU 1978:86 var viktiga för 1988 års lärarutbildning, även om de inte genomfördes fullt ut (SOU 2008:109).

ändras till en mer generell, flexibel enhetslärare. Den nya läraren var i behov av kognitiv, kulturell, kommunikativ, kreativ, kritisk, social och didaktisk kompetens, menade kommittén (SOU 1999:63).

En ny sammanhållen lärarutbildning infördes år 2001 (prop. 1999/2000:135, bet. 2000/01:UbU3, rskr. 2000/01:5). Den nya lärarexamen ersatte ett stort antal av de lärarexamina som fanns tidigare. Utbildningen var till delar gemensam för lärare i förskola, grundskola och gymnasieskola. Den ”reflekterande praktikern” skulle vara ett ideal och läraren skulle handleda eleven istället för att lära ut och ensidigt styra undervisningen, något som redan fanns med i 1988 års grundskollärarreform. Som ett led i synen på en mer allmän lärare blandades till exempel alla lärarstudenter under vissa delar av utbildningen i tvärvetenskapliga utbildningsområden. Genom att på så sätt få en gemensam förståelse för yrket var det tänkt att framtida samarbete mellan olika grupper skulle gynnas. Studenterna fördjupade sig också i sina ämnesområden och gavs stor valfrihet att själva kombinera ämnen. Speciallärarexamen avskaffades då kunskap om metoder för barn som hade särskilda behov skulle ingå i alla lärares utbildning. Denna lärarutbildning var i bruk fram till 2011, då lärarutbildningen reformerades på nytt.

3.7 Kommunernas nya roll att följa upp och utvärdera sina resultat

Mål- och resultatstyrningen förutsätter tydliga mål, men även uppföljning och utvärdering av måluppfyllelse och resultat. Vikten av uppföljning poängteras många gånger i de propositioner och förarbeten som ligger till grund för reformeringen av skolan under 1990-talet och införandet av mål- och resultatstyrning. Fungerande uppföljning och utvärdering i alla led är en förutsättning för utvecklingsarbete, men också nödvändigt för att huvudmän och skolor ska veta om de når upp till läroplanernas och kursplanernas mål. Det är också en viktig grund för resursfördelning till skolor.

Traditionen att utvärdera och ställa verksamheten i relation till målen var svag tiden innan decentraliseringen (prop. 1988/89:4, Ds 1990:32). Under den statligt reglerade skolan hade Skolöverstyrelsen i uppdrag att följa upp, utvärdera, utveckla och förbättra verksamheten ute i skolorna, medan lokala och regionala myndigheter framförallt hade ”uppgifter av rutinkaraktär” (SOU 1974:36 s. 222). Före 1989 finns inte någon centralt insamlad statistik om elevers betyg eller resultat i skolan. I och med införandet av mål- och resultatstyrning ställdes helt nya krav på lokal uppföljning av verksamhetens mål och resultat. Kommunerna och dess politiska ledning fick ansvar för uppföljning och utvärdering på kommunal och skolnivå (prop. 1988/89:4, prop. 1990/91:18). Kommunfullmäktige skulle fastställa en skolplan som behandlade

inriktning för skolan, samt hur man skulle arbeta för att uppnå de nationella målen. Den kommunala nämnd som hade ansvar för förvaltning och verkställighet av skolan (skolstyrelsen) hade ansvar för planen och i förlängningen för att de nationella målen för skolan förverkligades. I sista hand var rektorer och lärare ansvariga för genomförandet och varje enskild skola skulle ha en arbetsplan. Kommunerna skulle vara skyldiga att redovisa fakta så att det blev möjligt för statsmakerna att bedöma verksamheten. Skolstyrelsen skulle inte gripa in i metodiska eller pedagogiska frågor av professionell karaktär men ”noga följa och låta utvärdera verksamhetens resultat och vid behov kräva förändringar och förbättringar” (prop. 1988/89:4 s. 15).

På nationell nivå skulle regering och riksdag kunna följa och utvärdera de nationella målen och riktlinjerna. Kommunförbundet skulle arbeta med gemensamt system för kvalitetsuppföljning byggt på kvantitativa data. Statens skolverk som inrättades 1991 hade utvecklingen av skolan samt uppföljning och utvärdering som huvudsakliga uppgifter. Det uppmärksammades tidigt av bland annat Skolverket att kommunernas arbete med uppföljning och utvärdering inte fungerade. På nationell nivå genomfördes Nationella utvärderingar i syfte att utvärdera elevernas kunskapsutveckling. Den första genomfördes 1992, sedan 1995 och 1998 och den sista genomfördes 2003. Kommunernas uppföljning och utvärdering stärktes och förtydligades sedermera genom förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning av skolväsendet. Kommunerna skulle redovisa en bedömning av i vilken utsträckning de uppfyllde de nationella målen och lämna en redogörelse för vad kommunen tänkt göra för att öka målnöjsfyllelsen. I samband med detta utfärdade Skolverket också riktlinjer för hur denna uppföljning och kvalitetsredovisning skulle se ut. Tidigare hade det varit upp till kommunerna att utforma sin uppföljning. Fristående skolor blev också skyldiga att delta i den kommunala uppföljningen.

3.8 Reformering av gymnasiet – treårigt kursutformat programgymnasium

En stor och viktig förändring under tidigt 1990-tal som gick hand i hand med decentraliseringen var förändringen av gymnasieskolan, vilken hade haft samma form i 23 år och inte reformerats i samma takt som grundskolan. Gymnasieskolan var med något undantag uppbyggd kring ett antal studieförberedande treåriga linjer och ett större antal tvååriga yrkesinriktade linjer. Uppdelningen hade funnits kvar sedan flera olika skolformer fördes samman i en sammanhållen gymnasieskola. De stora omvärldsförändringarna och det livslånga lärandet var ett par av den socialdemokratiska regeringen Carlssons argument för att gymnasiet behövde förändras. Beslutet om ett kursutformat programgymnasium fattades av riksdagen 1991 (prop. 1990/91:85,

bet. 1990/91:UbU16, rskr 1990/91:356), det vill säga ungefär samtidigt med beslutet om kommunalisering.³⁸ Det nya gymnasiet skulle införas successivt läsåren 1992/93–1995/96. Både elever, kommuner, landsting³⁹ och lärare fick mer valfrihet och flexibilitet. Gymnasiet fick 16 nationella program. Dessutom inrättades ett individuellt program för ungdomar utan godkända betyg från grundskolan.⁴⁰

Gymnasieprogrammen skulle ha gemensamma ingångar, en kärna av allmänna ämnen, och därutöver fördjupning. Gemensamma kärnämneskurser infördes för alla gymnasieprogram. Det fanns en tanke att forma en helt kursutformad gymnasieskola och öka flexibiliteten genom att eleven själv skulle kunna lägga samman kurser från olika områden. De gamla linjerna sågs ibland som ”färdigskräddade”, det var inte tanken med det nya kursutformade programgymnasiet enligt regeringen (prop. 1990/91:85). Kommunerna fick möjlighet att införa egna specialutformade program och grenar. Att betyg skulle sättas på de enskilda kurserna och inte sammanfattas i ett ämnesbetyg i slutet av gymnasiet innebar också ökad flexibilitet för kommunerna.

För att öppna gymnasieskolan för fler elever skulle kommunerna vidare dimensionera antalet platser på programmen utifrån ungdomarnas efterfrågan. Elevernas studieval skulle alltså i hög grad styra utbudet, men programutbudet skulle samtidigt vara brett och inte helt begränsas till efterfrågan. För att göra det krävdes att kommunerna samverkade om gymnasieorganisationen.

³⁸ Ett betydande utrednings- och reformarbete ledde fram till beslutet. Ett par stora översyner av gymnasieskolan genomfördes under 1980-talet: Gymnasieutredningens principbetänkande *En reformerad gymnasieskola* (SOU 1981:96), samt delbetänkanden (SOU 1981:97 och 1981:98) och en forskningsrapport (SOU 1980:30). Här framförs förslag på en gemensam ingång på gymnasiet för alla elever med en sammanhållen bas och tre inriktningar (ekonomisk, social och teknisk), tre terminssystem och kraftigt ökad veckoarbetstid för gymnasieeleverna. Även arbetsgruppen för översyn av den gymnasiala yrkesutbildningen (SOU 1986:2, 1986:3) utredde skolan. I propositionen (prop. 1983/84:116) *Om gymnasieskola i utveckling* förordades en reformering och ett förnyelsearbete. Däremot förordade inte propositionen utredningens förslag om gemensamma start, eller tre terminer. Flera kommuner fick möjlighet att göra egna utvecklingsprogram under slutet av åttioalet. Totalt bedrevs 900 projekt. Det upplevdes finnas problem med uppdelningen mellan yrkes- och studieförberedande program och svårigheterna att byta mellan dem (prop. 1983/84:116). Förlängningen av de yrkesinriktade programmen föregicks av prop. 1987/88:102 *om utveckling av yrkesutbildningen i gymnasieskolan*. Ett treårigt försök med förlängd yrkesutbildning följdes upp av en särskild utredare (SOU 1989:90 och 1990:75).

³⁹ Landstingen drev sedan tidigare gymnasieutbildningar inom vård och omsorg samt naturbruk och fick sina bidrag från kommunerna.

⁴⁰ Det individuella programmet var för ungdomar som inte sökt, eller sökt men inte kommit in på ett nationellt program. Förutom komplettering och övergång till ett nationellt program kunde det innehålla vägledning och motivation för studieomotiverade. Men också ”ungdomsplatser” (ett statligt praktikjobb). Mer om det individuella programmet finns i prop. 1992/93:250. Det har även behandlats av Skott (2009), som studerar kommunernas genomförande av programmet och diskuterar den svårlosta pedagogiska frågan om en inkluderande och heterogen gymnasieskola för alla.

Alla gymnasieprogram blev nu treåriga. Yrkesprogrammen förlängdes från två till tre år. I de nya yrkesprogrammen fanns det mer teoretisk kunskap och det blev möjligt att söka till högskola och universitet direkt från ett yrkesprogram. Samverkan med näringslivet framhölls som en viktig del av utbildningen i skolan och på sikt ansågs samverkan kunna påverka undervisningen. En del av utbildningen var tänkt att genomföras på en arbetsplats, arbetsplatsförlagd utbildning (APU).

Efter några år (läsåret 1998/99) infördes krav på godkända kärnämnesbetyg i matematik, svenska och engelska från grundskolan för antagning till yrkeslinjer, vilket innebar att kraven skärptes betydligt för yrkeseleverna. De yrkesinriktade och de studieförberedande utbildningarna skulle nu jämföras och samverka, gränserna mellan dem skulle luckras upp.

Det nya gymnasiet förändrades alltså till sin form, men det var även tänkt att förändras vad gällde kunskapsinnehåll och sin kunskapssyn. Skolverket (2000) skriver att "begreppet kunskap betonades och gavs en innebörd av informationssökning och individens eget lärande [vilket...] krävde förändringar av skolans sätt att se på sitt uppdrag och inre arbete" (s. 13).

3.9 Det fria skolvalet och friskolor

Decentralisering och kommunaliseringen innebar att ansvar för finansiering och organisering av skolan lades på kommunerna. Införandet av skolpeng, fritt skolval och ökade möjligheter att etablera fristående skolor innebar att föräldrar och elever fick nytt ansvar och inflytande över valet av skola. De kommunala skolorna vara inte längre ensamma om att erbjuda elever skolgång och en skolmarknad började därmed växa fram. Vi beskriver i avsnittet först möjligheten att välja skola och förutsättningarna för fristående skolor under 1980-talet, sedan reformerna och sist i avsnittet den modifiering av reformerna som skedde 1997.

3.9.1 Val av skola under 1980-talet

Möjligheten att välja skola var begränsad under 1980-talet. Eleverna fördelades mellan skolor enligt närhetsprincipen, de gick i den skola som låg närmast hemmet. Det gick i vissa särskilda fall att byta mellan kommunala skolor, men det var ovanligt. Det gick också att välja en av ganska få fristående skolor. Kommunen hade beslutanderätt om skolval.

Möjligheten att välja mellan skolor förändrades inte särskilt mycket vid 1990-talets början. Styrpropositionen (prop. 1988/89:4) utvecklade inte tanken av val mellan skolor på djupet. Närhetsprincipen beskrevs fortsatt som den viktigaste metoden för fördelning av elever. Ansvarspropositionen

(prop. 1990/91:18) påpekade att val av skola kunde ske när det var ekonomiskt och praktiskt möjligt. Kommunen hade dock beslutanderätt.

I samband med ansvarspropositionen menade riksdagen att en större valfrihet på skolområdet var viktig (bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76). Den socialdemokratiska regeringen öppnade då för viss valfrihet (prop. 1990/91:115, bet. 1990/91:UbU17, rskr. 1990/91:357), men menade att eftersom alla skolor skulle hålla hög och jämn kvalitet skulle få barn och föräldrar i praktiken välja att byta med motivet att utbildningen skulle vara bättre i en annan skola. Närhetsprincipen var fortsatt viktigast. Om elev och föräldrar hade önskemål om en annan skola fick kommunerna beakta det när de fördelade barn mellan olika skolor, men det fick inte innebära att någon annan elev drabbas av en allvarlig försämring av sin skolväg.

3.9.2 Fristående skolor under 1980-talet

Den borgerliga regeringen under Fälldin lade sommaren 1982 fram ett förslag om fristående skolors villkor som antogs av riksdagen och började gälla halvårsskiftet 1983 (prop. 1982/83:1, bet. 1982/83:UbU10, rskr. 1982/83:63). En fristående grundskola fick drivas om undervisningen gav väsentligen samma kunskaper som en kommunal skola. Friskolorna skulle vara ett komplement till det övriga skolväsendet och deras pedagogiska idéer skulle bidra till den allmänna skolan. Mål, riktlinjer och grundläggande värderingar som demokrati, tolerans och jämlikhet skulle prägla friskolornas arbete (prop. 1982/83:1). En fristående skola kunde också rikta sig till elevgrupper med annat modersmål som följde ett annat lands läroplan och vars elever kunde antas vara bara en kortare period i Sverige.⁴¹ Ett antal riksinternat reglerades i egna förordningar.

Beslut om att driva en fristående grundskola fattades på 1980-talet av de kommunala skolstyrelserna.⁴² Det var möjligt för friskolor på grund- och gymnasienivå att ta ut "skäliga" elevavgifter (SOU 1982:38). En stor del av friskolorna drevs huvudsakligen av dessa elevavgifter, eller med stöd från de organisationer och stiftelser som var huvudmän för skolorna. Friskolorna på grundskolenivå kunde få bidrag av kommunen. Bidragen gällde framför allt fria läroböcker, fria skolmåltider, fri skolhälsovård på närmaste kommunala skola, eller avgiftsfria lokaler (prop. 1982/83:1). Friskolor kunde antingen endast stå under statlig tillsyn, eller både stå under tillsyn och vara godkända för statsbidrag. Dessa statsbidrag beslutades av regeringen. Bidragen var lägre

⁴¹ Till exempel Tyska skolan och Franska skolan. I slutet av åttiotalet hävdes kravet på att friskolorna skulle driva verksamhet som skulle ge värdefulla erfarenheter till skolvärlden i stort.

⁴² Beslut om fristående skolor centraliserades läsåret 1988/89 från kommun till länsnivå och beslutades av länskolnämnderna. När länskolnämnderna lades ner 1991 fick Skolverket i uppdrag att godkänna fristående grundskolor (prop. 1990/91:115).

än motsvarande bidrag till kommunala grundskolor och reglerades av en rad olika förordningar. Friskolor hade en relativt osäker ekonomisk tillvaro. År 1992 fanns 61 fristående grundskolor med statsbidrag, vissa fick bidrag från kommunerna, men framför allt finansierades verksamheten av elevavgifter och frivilligt arbete (prop. 1991/92:95). Fristående grundskolor stod under länsskolnämndens och Skolöverstyrelsens tillsyn. Skolstyrelsen i kommunen hade ansvar för den omedelbara tillsynen över undervisningen.

För fristående gymnasier infördes motsvarande bidragsbestämmelser av den socialdemokratiska regeringen Palme (prop. 1983/84:118, bet. 1983/84:UbU27, rskr. 1983/84:366) och trädde i kraft 1 juli 1984. Riksdagen beslutade om en ram för det totala antalet platser som fick ligga till grund för statsbidrag och regeringen beslutade om skolorna var berättigade till bidrag. Bidragsnivån motsvarade den för högstadiel elever i friskolor, multiplicerat med en faktor som fastställdes för varje enskild skola.

Liksom för grundskolan var en grundläggande utgångspunkt att bidrag till fristående gymnasier inte fick innebära att det växte till att utgöra en parallell utbildningsform, utan att fristående gymnasier skulle vara ett komplement till utbildning i det allmänna skolväsendet och tillgodose ett behov som annars inte skulle ha täckts. Regeringen menade att länsskolnämnderna borde sörja för att fristående och kommunala skolor träffades så att friskolornas pedagogik kunde spridas. Fristående gymnasieskolor skulle i princip vara öppna för alla, men fick ha förkunskaper som inträdeskrav. Inträdesvillkor och urvalsregler godkändes av Skolöverstyrelsen. Skolorna hade större frihet vad gäller läroplan, kursplaner och timplan.

Bidragssystemen och förutsättningarna för att få statsbidrag förändrades och förenklades några gånger under sent 1980-tal och tidigt 1990-tal. Kravet på att friskolan skulle ge värdefulla erfarenheter till de kommunala skolorna togs bort (prop. 1987/88:100, bet. 1987/88:UbU14, rskr. 1987/88:304), vilket gjorde det lättare att starta friskola. I budgetpropositionen 1990 (prop. 1990/91:100, bet. 1990/91:UbU9, rskr. 1990/91:224), under den stora styrreformen och omläggningen av statsbidragssystemet, föreslog den socialdemokratiska regeringen Carlsson att statsbidraget till såväl fristående grundskolor som gymnasieskolor borde bli mer enhetligt och jämförbart med det bidrag som staten betalade ut till kommunala skolor. Det ledde till att de flesta friskolors bidrag höjdes. Vidare innebar det att fristående grundskolor skulle få bidrag första verksamhetsåret, och inte först det tredje året som dittills varit fallet. Förändringen trädde ikraft den 1 juli 1991. Beslut om statsstöd skulle även fort-

sättningsvis tas av regeringen, liksom om hur många årsplatser på fristående grundskolor som skulle vara berättigade till bidrag.⁴³

3.10 Fritt skolval och fristående skolors etablering 1992/1993

Hösten 1991 kom den borgerliga regeringen Bildt till makten. Den lade våren 1992 fram förslag till en reform om valfrihet och fristående skolor (prop. 1991/92:95), vilken beslutades av riksdagen (bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346). Propositionen behandlade framför allt fristående grundskolor, vilka skulle tillåtas verka på i stort sett samma villkor som kommunala grundskolor.

Då beslutet trädde i kraft den 1 juli 1992 gavs fristående grundskolor nya möjligheter. I och med reformen fick de fristående grundskolorna (ungefär) samma ekonomiska förutsättningar som de kommunala skolorna. Fristående grundskolor som var godkända för skolplikt garanterades bidrag från kommunerna på lägst 85 procent av kommunens genomsnittskostnad per elev. Summan var kopplad till eleven i form av en skolpeng. Fristående grundskolor fick ha kvar avgifter, men dessa skulle vara ”skäliga”. Vidare skulle de fristående skolorna vara skyldiga att ta emot alla elever som så önskade i mån av plats. Skolverket tog över godkännandet av fristående grundskolor från regeringen. En godkänd fristående skola hade automatiskt rätt till bidrag. Regeringen aviserade också att den skulle återkomma med fler reformer för att öka valfriheten på skolområdet.

Antalet fristående grundskolor växte snabbt. Under det första året efter riksdagens beslut (1 juli 1992–maj 1993) fördubblades till exempel antalet fristående grundskolor och antalet elever ökade med cirka 20 procent (prop. 1992/93:230).

År 1993 fortsatte reformarbetet med propositionen om valfrihet i skolan (prop. 1992/93:230, bet. 1992/93:UbU17, rskr. 1992/93:406). Från och med juli 1994 blev det möjligt för eleverna att välja en annan kommunal skola än den som låg närmast. Det gick att välja en skola både i och utanför hemkommunen. Regeringen förväntade sig att många nya skolor med särskilda

⁴³ Regeringen föreslog (prop. 1990/91:115) att regeringen skulle fortsätta besluta om rätten till statsbidrag till fristående skolor. Utbildningsutskottet menade att den tidigare uppdelningen – att beslut om godkännande av skolan låg hos länskolnämnderna och beslut om statsbidrag hos regeringen – lett till icke önskvärda konsekvenser och att det därför var rimligt att en fristående skola som var godkänd också gavs ekonomiska förutsättningar. Utskottet yrkade avslag på delar av propositionen och föreslog att samtliga skolpliktiga elever som gick i grundskolan eller fristående skola godkänd för vanlig skolplikt skulle räknas in i underlaget för kommunens sektorsbidrag från och med budgetåret 1992/93. En särskild utredare tillsattes med uppdrag att utreda frågor om avgifter i fristående grundskolor, vilket resulterade i betänkandet *Bidrag och elevavgifter* (SOU 1992:38).

profiler skulle öppnas, att föräldrar och elever skulle bli mer engagerade, samt att konkurrens skulle leda till ny pedagogik och höjd kvalitet i hela skolväsendet.

Ett nytt bidragssystem till fristående gymnasieskolor infördes samtidigt. Efter prövning från regeringen skulle de ges offentligt stöd från kommunerna. Hemkommunerna blev alltså skyldiga att ge bidrag till fristående gymnasieskolor som regeringen förklarat bidragsberättigande. För att driva en fristående gymnasieskola behövdes inte något formellt godkännande av skolan i sig, men skolor som ansökte om statligt ekonomiskt stöd skulle leva upp till vissa krav. Regeringen skulle dock inte enligt skollagen (1985:1100 9 kap. 8 §) godkänna statsbidrag till gymnasieskolor som skulle "innebära påtagliga negativa följder för gymnasieskolan inom det offentliga skolväsendet i regionen". Länsstyrelserna skulle utreda de eventuella följderna av nyetablering av ett fristående gymnasium och även lyssna till den berörda kommunen och i förekommande fall angränsande kommuner. Länsstyrelsens yttrande skulle vidare till Skolverket som efter yttrande skulle föra ärendet vidare till regeringen för beslut (prop. 1992/93:230). Skolverket, inte kommunerna, följde upp fristående gymnasieskolor och utövade tillsyn.

I och med de nya bidragsreglerna fick de fristående skolorna minskad möjlighet att ta ut avgifter. Friskolor som fick offentligt stöd fick ta ut avgifter med hänsyn till de kostnader som skolan hade. Minskade elevavgifter antogs öka valfriheten då fler unga (och deras föräldrar) skulle ha ekonomiska möjligheter att välja en fristående skola.

3.11 Socialdemokratisk reformering av friskolorna 1997

Socialdemokraterna övertog regeringsmakten 1994. En parlamentarisk friskolekommitté tillsattes, liksom en särskild utredare som såg över villkoren för offentligt stöd till friskolor.⁴⁴ I maj 1996 kom regeringen Carlssons proposition om fristående skolor (prop.1995/96:200), vilken senare antogs av riksdagen (bet.1996/97:UbU4, rskr.1996/97:14). Friskolereformen drogs inte tillbaka, men friskolornas etableringsvillkor reglerades något. Det skrevs in i skollagen att fristående skolor skulle vara öppna för alla, följa det offentliga skolväsendets värdegrund och dessutom ha minst 20 elever. Kommunerna fick också mer att säga till om. Skolverket blev nu skyldigt att inhämta kommunernas bedömning i frågan om etablering. Om kommunen kunde påvisa att en friskola skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i kom-

⁴⁴ Kommittén lämnade betänkandet *Likvärdig utbildning på lika villkor* (SOU 1995:109) och utredaren lämnade betänkandet *Fristående gymnasieskolor* (SOU 1995:113).

munen där friskolan etablerades skulle Skolverket inte ge rätt till bidrag.⁴⁵ Exempelvis skulle statsbidrag inte beviljas om etablering av friskola skulle komma att innebära att en skola i glesbygd tvingades lägga ner och elevernas avstånd till skolan öka. Tidigare hade kommunerna inte haft stöd i lagen för att direkt påverka fristående skolors etablering, de hade bara haft yttranderätt. Förändringen ökade kommunernas roll i processen avsevärt. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 1997.

Ansökan om statsbidrag förenklades samtidigt för fristående gymnasieskolor. Den regionala bedömningen som tidigare hade gjorts av läns skolnämnderna och länsstyrelserna togs bort. Skolverket tog emot ansökan, inhämtade åsikter från kommunerna och fattade sedan beslut i ärendet. Regeringen påpekade (prop.1995/96:200) att det fortfarande var viktigt med en regional bedömning eftersom gymnasieskolor ofta drivs i samverkan mellan kommuner. Det ankom på kommunerna att påvisa att negativa konsekvenser kunde uppkomma på lång sikt vid nyetablering av fristående gymnasier.

Kommunerna gavs också större möjlighet att själva besluta om bidragen till friskolor. Regeln att bidraget till friskolor skulle relateras till kommunens genomsnittskostnad per elev avskaffades. Bidragen till friskolorna skulle fördelas enligt samma regler som tillämpades vid fördelning av resurser till kommunens egna skolor.⁴⁶ Från juli 1997 skulle de fristående grundskolorna ha full täckning för sina utgifter, i gengäld fick de inte ta ut elevavgifter (prop. 1994/95:157, bet. 1994/95:UbU16, rskr. 1994/95:385). Kommunen skulle ha rätt till insyn i friskolans verksamhet för att på så sätt kunna göra en korrekt bedömning om medelsbehov. För gymnasieskolan infördes också krav på friskolorna att undervisa i obligatoriska kärnämnen samt krav på att delta i de nationella proven.

3.12 Sammanfattning

Vi kan konstatera att den svenska skolan under början av 1990-talet genomgick en lång rad reformer under några få år. Kommunerna fick inte bara utökat ansvar för skolan i och med mål- och resultatstyrningen. De fick också fullt ansvar för resurserna, en reformerad och utbyggd gymnasieskola, nya läroplaner, nytt betygssystem, friskolor och fritt skolval nära nog samtidigt. Den

⁴⁵ Denna lydelse i skollagen (1985:1100) 6 § har ändrats genom åren. Senare fick en fristående skola inte förklaras berättigad till bidrag av Skolverket om "skolans verksamhet skulle innebära påtagliga negativa följder av skolväsendet i den kommun där skolan är belägen (prop 2000/01:115). Ytterligare senare (prop. 2001/02:35) ändras det till att godkännande inte ska lämnas om skolans verksamhet vid en helhetsbedömning varvid bl.a. skolans storlek och geografiska läge ska beaktas skulle innebära påtagligt negativa följder.

⁴⁶ Kommunerna hade från början kunnat göra avdrag på genomsnittskostnaden med 15 procent och sedan 25 procent (prop. 1994/95:157, bet. 1994/95:UbU16, rskr. 1994/95:385).

tidigare skolhierarkin med stat, Skolöverstyrelse och länskolnämnder försvann. Stödet från staten brast. Kommunerna skulle följa upp och utvärdera denna nya skola och ansvara för lärarnas fortbildning.

Lärare och rektorer bytte från statlig arbetsgivare, relativt utförliga läroplaner och kursplaner samt ett inarbetat betygssystem till att kommunal arbetsgivare med nya arbetsförhållanden, ny kunskapssyn, kortare och stoffmässigt mer allmänt hållna läroplaner och kursplaner med mål att uppnå för varje enskild elev, samt ett nytt betygssystem. Professionernas ansvar för undervisningen betonades. Lärare och rektorer fick en betydligt större frihet vad gällde undervisningens innehåll, metoder och val av litteratur. Den nya skolmarknaden innebar att eleverna kunde välja mellan skolor och lärarna välja mellan flera arbetsgivare. Skolor blev i sin tur aktörer på denna marknad i och med att skolans finansiering via skolpengen kopplades till elevantalet på skolan.

I Bilaga 1 finns en schematisk genomgång av de reformer som genomfördes på skolans område under 1990-talet och som på olika sätt har ett samband med decentraliserings- och skolvalsreformerna. Figuren visar också vilka årskullar som i olika grad, dvs. under hur många skolår, har påverkats av reformerna, samt i vilka årskurser. Nyheter och förändringar på skolans område kom varje år under en lång period.

4 Vad vet vi sedan tidigare om kommunaliseringen av den svenska skolan och om skolvals- och friskolereformerna?

I detta kapitel gör vi en kunskapsöversikt av den forskning och utvärdering som analyserat konsekvenserna av decentraliserings-, skolvals- och friskolereformerna i den svenska skolan under 1990-talet. Tyngdpunkten ligger på studier som kvantitativt undersökt effekter av reformerna på elevernas skolgång, men vi kommer också att ta upp en del av den utbildningsvetenskapliga forskningen på området, offentliga utredningar och myndighetsrapporter. Vi gör inte anspråk på att vara heltäckande. Förhoppningen är att komplettera den bild som framkommer i andra utredningar och översikter som t.ex. utredningen om kommunaliseringen av den svenska skolan (SOU 2014:5), om skolreformer och deras genomslag (Skolverket 2013) och utredningen om friskolorna i samhället (SOU 2013:56).

Vi sammanfattar först forskning om decentralisering och kommunalisering och sedan forskning om fristående skolor och skolval.

4.1 Vad vet vi om vad som hände med skolan efter decentraliserings- och kommunaliseringsreformen?

I avsnitt 4.1.1 börjar vi med att redovisa några av de uppföljningar och utredningar som finns av hur kommunaliseringen genomfördes i landets kommuner och hur resultat- och målstyrningen fungerade, inklusive arbetet med programgymnasiet och de nya läroplanerna. Sedan beskriver vi något om hur lärarnas situation påverkades av de nya arbetsgivarna och om implementeringen av det målrelaterade betygssystemet. Den kvantitativa forskningen om kommunaliseringsreformen är begränsad och har i huvudsak berört hur kommunaliseringen av skolan påverkade skolans resurser, vilket vi tar upp sist i avsnittet.

4.1.1 Kommunerna och den nya mål- och resultatstyrningen i praktiken

Kommunaliseringen av skolan har ifrågasatts av flera utredningar och uppföljningar. Det råder samstämmighet om att målstyrningen av skolan och kommunernas ansvar för uppföljning och utvärdering ofta inte fungerade (se t.ex. SOU 2007:28, SOU 2014:5). Staten tog inte sitt ansvar för att hjälpa kommunerna med de nya frågorna kring organisering, läroplaner och betygssättning. Det nyinrättade Skolverkets generaldirektör uppgav att de inte skulle "kliva över kommungränsen", utan markera kommunernas egna ansvar (SOU 2007:28). Det innebar bland annat att de inte svarade på konkreta frågor om betygssättning eller organisering av utbildningsområdet. Skolverket såg sig i början och mitten av 1990-talet som jämbördig med kommunerna och

granskade i mycket liten utsträckning kommunernas arbete. Det fanns också en vilja att fjärma sig från Skolöverstyrelsens tidigare regelstyrning, och personal från den gamla skoladministrationen anställdes i relativt liten utsträckning i den nya (Quennerstedt 2006, SOU 2014:5, Hyltegren 2014). Utredningen om kommunaliseringens effekter (SOU 2014:5) går så långt som att konstatera att staten abdikerade från sitt ansvar för skolan.

Jarl (2012) lyfter fram att en möjlig förklaring till problemen vid decentraliseringen kan ha varit att kommunerna hade ett stort, komplext och delvis otydligt uppdrag från regeringen. Demokratiserings- och effektiviseringsargument blandades. Samtidigt som anpassningen till den nya målstyrningen genomfördes skulle nya läroplaner och kursplaner tas i bruk, skolplaner och arbetsplaner skrivas, ett nytt betygssystem och ett nytt programgymnasium införas, friskolorna etableras och eleverna fritt kunna välja skola. Kommunernas politiker, tjänstemän, rektorer och lärare hade ett stort, och till delar övermäktigt, arbete att utföra samtidigt som centrala och regionala stödfunktioner lades ned eller bytte fokus för sin verksamhet.

Målstyrningens två ben med nationella och lokala mål å ena sidan, och uppföljning och utvärdering av resultatet å andra sidan, verkar ha brustit.

Skolverkets generella slutsats av kommunernas styrning under 1990-talet är att en sammanhållen drivkraft och helhet saknades i de flesta kommuner och att ansvaret för skolan fragmentiserades (Skolverket 1999b). Statens mål fick inte genomslag i det lokala arbetet. Kommunpolitikerna såg de nationella målen som "*ambitiösa visioner*" snarare än som något de skulle styra sin skola efter (Skolverket 2011, s. 60). De skolplaner som kommunerna skulle styra skolan med hjälp av befanns bristfälliga och uppföljning och utvärdering kom ofta inte till stånd.

Statens mål upplevdes som otydliga. Målen har beskrivits som många, vaga och komplicerade, vidare fanns få kunskapsmål men gott om abstrakta värderingsmål (Ds 2001:48, Tholin 2006, SOU 2007:28). De nya läroplanerna (Lpo 94 och Lpf 94) var svåra att uttolka på lokal nivå. Lärarna saknade tid till diskussion och vidareutbildning, och ledning från Skolverket brast (Skolverket 2005, SOU 2005:101, SOU 2007:28, SOU 2014:5).⁴⁷ Detta ledde till att rektors och lärares lokala tolkningsutrymme blev mycket stort.

Forskningen kring införandet av det målrelaterade betygssystemet noterar samma brister: vaga mål, otillräcklig utbildning av lärarna och bristande statlig

⁴⁷ Kommentar- och referensmaterial saknades i vissa delar eller var kortfattade, vilket gjorde målen extra svårtolkade. Läroplanernas (framförallt Lpo 94) och kursplanernas relativa otydlighet gjorde att undervisningen inte kom att styras av kursplanerna (Skolverket 2005) utan i större utsträckning av Skolverkets bedömningsexempel och tolkningsstöd till nationella prov och läroböcker (SOU 2007:28).

information. Skolverkets kommentarsmaterial var sent och kortfattat. Kunskapskraven för godkänd-nivån var vaga och svårtolkade, i realiteten så vaga att användbarheten kunde ifrågasättas.⁴⁸ Kunskapskraven fyllde därmed inte den funktion med nationell likvärdighet som det var tänkt och det ledde till stora skillnader inom och mellan skolor (Skolverket 2002, Tholin 2006, Hyltegren 2014). Arbetet med lokala betygskriterier och betygsg Diskussioner kom i vissa fall igång samma termin som de nya betygen skulle sättas. Osäkerheten skapade många olika lösningar.⁴⁹

Lokal tolkning och anpassning var naturligtvis en önskvärd effekt av decentraliseringen och en anledning till kommunaliseringen av skolan. Det finns naturligtvis också exempel på att skolpersonalen satte värde på såväl ökad organisatorisk frihet som större frihet att utforma undervisningen, se till exempel den enkät med skolledare som utredningen om skolans ledningsstruktur presenterade 2004 (SOU 2004:116).

Införandet av programgymnasiet är ännu ett exempel på problem vid implementeringen av en reform. Skolverket (2000) konstaterar att kommunernas mål- och resultatstyrning inte var tillräckligt utvecklad. Kontrollen och återkoppling mellan den kommunala politiska nivån och verksamheten brast. Lokala utvärderingar var ”mycket sällsynta” (Skolverket 2000 s. 38). Skolverket bedömer att kommunerna så sent som år 2000 ännu inte tillämpade mål- och resultatstyrning av verksamheten enligt de statliga riktlinjerna. Lärarna hade inte fått tillräcklig hjälp (utbildning och tid) att omsätta det nya målsystemet (mål-dokumentering-uppföljning) i handling och hade därför fortsatt enligt regelstyrningens principer. På så sätt kom t.ex. det lokala arbetet med läroplanen och undervisningens kvalitet bort i reformerna. Reformen knöts i stället till de enskilda ämnena och kurserna. Det innebar att tolkning och genomförande skilde sig mellan skolor och ibland även inom skolor.

OECD (2012) är en av flera aktörer som påpekar den svenska utvärderingens och uppföljningens brist på systematik. Bristen på uppföljning och utvärdering – och därigenom kunskap om resultaten i skolan – har t.ex. inneburit att resurserna till skolan fördelats enligt traditionella schabloner och

⁴⁸ Skolverket svarade inte i början på konkreta frågor om betygen och vad lärarna skulle göra om eleverna inte nådde målen för betyget godkänd, utan upprepade ”gång på gång [...] att i princip alla elever ska nå gränsen för Godkänd.” (Tholin 2006 s. 183). Tholin menar vidare att lärarna år 2005 ännu inte fått svar på sina frågor kring betygen.

⁴⁹ En konsekvens av det stora frirummet blev enligt Tholin att betyget ”icke godkänd” snabbt infördes i lärarnas vardagsspråk, något gick emot riksdagens ambition att inte ha ett sådant steg. Tholin menar att bristen på kunskap ledde till att lärarna använde olika strategier i betygssättandet, en del kom t.ex. att använda det målrelaterade betygssystemet på ungefär samma sätt som det tidigare relativa betygssystemet.

prioriteringar snarare än enligt behovsanalys utifrån uppnådda resultat (Quennerstedt 2006, Skolverket 1997, 1999b).

4.1.2 Kommunerna som arbetsgivare

I förhandlingen mellan kommuner och lärarfack i samband med kommunaliseringen förändrades lärarnas arbetsvillkor avsevärt. En effekt var minskade skillnader mellan lärare av olika slag, vilket upplevdes minska professionsanspråken för ämneslärarna som hade långa teoretiska utbildningar. Stenlås (2009) drar slutsatsen att kommunerna inte var någon bra arbetsgivare för lärarna: Kommunerna var oförberedda, de saknade Skolöverstyrelsens kompetens och såg inte lärarnas egenart. Regleringar av behörighetsregler avvecklades. Läraryrkets statusnedgång accelererades av kommunaliseringen, tillsammans med eftersläpande löner, försämringar i lärarutbildningen och den generellt ökande utbildningsnivån i Sverige menar han vidare. Enligt Stenlås minskade andelen lektorer på gymnasierna mellan 1978 och 2005 från 6,6 av det totala antalet gymnasielärare till 0,5 procent av det totala antalet. Minskningen var som störst under 1990-talet till följd av att statens riktlinjer om hur stor andel av lärarna som skulle vara lektorer togs bort. Svårigheterna med rekryteringen till läraryrket, de studiemotiverade elevernas flykt från lärarutbildningen och det professionella tapp som skett har också kopplats till kommunaliseringen, men också till problem med lärarutbildningens kvalitet och dimensionering (Bertilsson m.fl. 2009). Men Grönqvist och Vlachos (2008) visar att försämringen av lärarekryteringen tycks ha påbörjats redan före kommunaliseringen av skolan.

Utredningen om kommunaliseringen av den svenska skolan (SOU 2014:5) menar att varken lärarna eller rektorerna klarade sitt uppdrag vid decentralisering och kommunalisering. Även om lärarnas ökade makt och styrning genom professionen var rätt tänkt så brast det i implementeringen. Reformen var initierad från statligt håll, lärarna var misstänksamma och de gavs inte tillräcklig fortbildning och stöd. Det har tillsammans med högre arbetsstryck för lärarna genom ökad dokumentation, nedmonterad fortbildning, mer reglerad arbetstid, svag löneutveckling, ökad andel obehöriga lärare och reformerad lärarutbildning lett till problem. Utredningen menar att visserligen att kommunaliseringen inte är den enda orsaken till läraryrkets svårigheter, men att ”den inte heller varit gynnsam för lärarnas förutsättningar att göra ett bra jobb eller för läraryrkets status” (SOU 2014:5 s. 188).

Rektorerna hade också fått ökade befogenheter vid mål- och resultatstyrningen. Skolverket (1998) konstaterade vid slutet på 1990-talet att mycket av det gamla styrsättet var kvar, att mål- och resultatstyrningen brast och att

rektorerne fått för lite ansvar. Kommunpolitiker och tjänstemän styrde i för stor utsträckning. Utredningen om kommunaliseringen av skolan (SOU 2014:5) menar att decentraliseringen på sätt och vis stannade på den kommunala skolförvaltningsnivån. Nihlfors och Johansson (2013) visar att det fortfarande år 2012/13 i många fall inte fanns en förtroendefull dialog mellan kommunen och rektorerna eller en adekvat återkoppling mellan politiskt styre och rektorer. Rektorerna upplevde att deras inflytande var svagt i förhållande till utbildningsnämnden eller den kommunala styrelsen. Problemet med återkoppling mellan ansvarig nämnd eller förvaltning och skolnivån visar även Skolverket (2011b). Enligt en enkät till rektorer i landets 50 mest segregerade kommuner, varierar det om och på vilket sätt förvaltningen följer upp och utvärderar hur de resurser de tilldelat en skola påverkar skolans resultat. I vissa kommuner uppgav rektorerna att det fanns en regelbunden dialog om resurser och elevprestationer, samt skriftlig dokumentation av hur resurser användes på skolnivå. I andra kommuner fördes dialogen mer sällan. I dessa kommuner var också den skriftliga dokumentationen mer sällsynt. Det fanns inte någon allmän regelbunden vana till återkoppling och dialog mellan förvaltning och rektor.

4.1.3 Det målrelaterade betygssystemets konsekvenser

Det målrelaterade betygssystemet var en viktig del av den nya mål- och resultatstyrningen. Vi beskrev ovan att det fanns problem med tolkning och likvärdighet både vid införandet och senare. En viktig följd av det nya målrelaterade betygssystemet var att det i praktiken innebar att elever kunde bli underkända, eller lämna skolan utan betyg. Många elever nådde inte målen och fick därmed inte fullständiga slutbetyg från grundskolan. Dessa grundskoleelever blev inte behöriga till gymnasieskolan (SOU 2007:28). Andelen av gymnasieeleverna som gick ett individuellt program steg vid införandet av behörighetskrav till nationella program från ungefär 5 procent till ungefär 8 procent (Skolverket 2000). Björklund m.fl. (2010) visar att andelen elever som inte blev färdiga med sina studier i gymnasiet ökade kraftigt i samband med införandet av de målrelaterade kursbetygen i gymnasieskolan. Hall (2009) och Björklund m.fl. (2010) visar också att förlängningen av gymnasieskolans yrkesinriktade program innebar att avhoppet från gymnasiet ökade.

Införandet av det målrelaterade betygssystemet innebar också att en inflationsspiral sattes igång. Gustafsson och Yang Hansen (2009) konstaterar att grundskolans avgångselevers meritvärde steg stadigt efter införandet av det målrelaterade betygssystemet. Det genomsnittliga meritvärdet ökade med 0,26 standardavvikelser mellan 1998 och 2007. Ämnen som har nationella prov, NO- och SO-ämnena inklusive matematik, svenska och engelska visar en svag

positiv utveckling av meritvärdets medelvärde, medan de praktisk-estetiska ämnena såsom idrott och bild har en mycket kraftig ökning av medelvärdet. Detta tyder på att de nationella proven haft en dämpande effekt på betygsutvecklingen, men författarna tvivlar dock på att betygsförändringarna är ett tecken på en positiv kunskapsutveckling eftersom skillnaderna mellan olika ämnen är så stora och då utvecklingen inte återspeglas i en analys av resultaten i de internationella studierna TIMSS, PIRLS och PISA. I en senare studie av samma författare undersöks meritvärdet för grundskolans avgångselever på kommunnivå och visar att den positiva trenden i avgångselevernas betyg främst återfinns i de tre storstadsregionerna (Gustafsson och Yang Hansen, 2011). Trots att det finns tydliga tecken på betygsinflation finner Cliffordson (2004) att de målrelaterade betygen inte är sämre på att prognostisera studieresultat på högskolan när hon jämför prognosförmågan hos dem med de tidigare relativa betygen.

4.1.4 Kommunalisering och skolresurser

En viktig del av kommunaliseringen var att kommunerna fick kontroll över och ansvar för skolans finansiering. Ahlin och Mörk (2005) studerar kommunaliseringens effekt på lärartäthet och kostnader per elev i grundskolan under perioden direkt före och direkt efter kommunaliseringen. De finner inget stöd för att lokala prioriteringar fick ökat genomslag och inte heller att storleken på den kommunala skattebasen, som kan tänkas påverka den kommunala ekonomin, påverkade hur mycket resurser skolan fick efter reformen. De specialdestinerade statsbidragen bedöms av författarna ha varit mer effektiva än de generella när det gäller att öka resurserna till skolan. Statskontoret (2013) undersöker en något längre tidsperiod men konstaterar även de att den genomsnittliga kostnaden per elev i grundskolan år 2010 låg på samma nivå som år 1990, före kommunaliseringen. Till skillnad från Ahlin och Mörk finner Statskontoret en positiv samvariation mellan skattekraft och skolkostnader per elev i grundskolan för åren efter kommunaliseringen (1995–2011). Rapporten drar slutsatsen att även om det inte skett några dramatiska förändringar av skolresurserna så verkar likvärdigheten i resurstilldelningen till skolan halta något då resursallokeringen inte kompenserar för bakgrundsförhållanden (så som skattekraft eller utbildningsnivå i kommunen) i tillräckligt stor utsträckning.

Även Björklund m.fl. (2004) studerar förhållandet mellan resursallokeringen i skolan (i synnerhet lärartäthet) och kommunens inkomst. De finner att lärartätheten i grundskolan minskat mellan åren 1990/91 och 1999/2000, men att decentraliseringen verkar haft liten effekt på förhållandet *resursallokering – kommuninkomst* på lång sikt. Författarna kan inte dra slutsatsen att det är kom-

municipaliseringen i sig som bidragit till den minskade lärartätheten, men konstaterar att resursallokeringen i skolan förändrats sedan kommunaliseringen genomfördes. Även Fredriksson och Öckert (2008) finner att resursallokeringen i skolan förändrades till en följd av kommunaliseringen och att lärartätheten minskade under 1990-talet. De studerar också resursförändringarnas betydelse för elevernas resultat och finner att minskade resurser ledde till försämrade elevresultat.

4.2 Fristående skolor, konkurrens och det fria skolvalet

Forskningen om effekter av valfrihet och fritt skolval är omfattande. Detta gäller framför allt den kvantitativa forskningen som intresserat sig för vilka effekter friskolor har på elevernas resultat och på skolsegregationen. Grundskolan har studerats mer än gymnasieskolan, även om vissa studier använder sig av exempelvis gymnasiebetyg när de studerar ”långsiktiga effekter” av friskoleetableringar och valfrihetsreformen. Även inom det utbildningsvetenskapliga området har forskningen intresserat sig för fristående skolor, skolval och hur detta påverkar mångfald och segregation. Vi börjar med att beskriva den forskning som rör konkurrens, utbildningens kvalitet och skolresultat. Sedan går vi över till hur skolval och skolkonkurrens påverkat lärarnas arbetsmarknad.

4.2.1 Konkurrens och utbildningskvalitet/skolresultat.

En central fråga för forskarna har varit om den konkurrens mellan skolor som uppstår i och med att skolval införs och etablering av fristående skolor tillåts haft någon effekt på utbildningskvaliteten inom skolsystemet.

En rad studier har på olika sätt försökt mäta effekterna av ökad skolkonkurrens och friskoleetablering. Ahlin (2003), Sandström och Bergström (2005), Björklund m.fl. (2005) Böhlmark och Lindahl (2007, 2012) samt Edmark, Frölich och Wondratschek (2012, 2014). Den generella slutsatsen av dessa studier är att ökad konkurrens tycks ha bidragit positivt till skolresultaten, men att effekterna tycks vara små. Ahlin (2003) samt Sandström och Bergström (2005) finner positiva effekter av ökad konkurrens, mätt som andel elever på fristående skolor, på resultaten på det nationella provet i matematik i

årskurs nio (utbildningskvalitet).⁵⁰ Däremot hittar de inga signifikanta effekter på resultaten i svenska respektive engelska. Ingen av studierna visar heller på skilda effekter av konkurrens på hög- respektive lågpresterande elever.⁵¹ Björklund m.fl. (2005) replikerar dessa studier och finner generellt svagare effekter på skolresultaten.

Böhlmark och Lindahl (2007) bryter ner effekterna av friskolor och skolval på elevresultat i en "friskoleeffekt" och en "konkurrens effekt". De utnyttjar variationen i skoltyp mellan syskon för att mäta friskoleeffekten medan konkurrens effekten mäts genom andelen elever i friskola. De finner att en 10-procentig ökning av andelen friskoleelever ökar det genomsnittliga elevresultatet med en percentil-rangpoäng. Den estimerade friskoleeffekten är liten, vilket enligt studien tyder på att den största effekten av friskolor på förbättrade elevresultat kommer via den ökade konkurrensen. Böhlmark och Lindahl (2012) finner att skolkonkurrensen varit positiv för elevernas studieprestationer. Författarna analyserar grundskolan, men även resultat i gymnasiet samt universitetet tycks vara bättre för elever som gick ut grundskolan efter valfrihetsreformen: *".../en 10 procentenheters ökning i friskoleandelen i en typisk kommun genererar 3–5 procent högre elevprestationer på både kort och lång sikt."* (Lindahl 2012 s. 27). Resultaten ligger i linje med tidigare rön även om effekterna är något lägre än i ovan nämnda studier. Edmark, Frölich och Wondratschek (2012, 2014) mäter effekter av möjligheter till skolval, snarare än effekten av friskoleetableringar, och finner inte några långsiktiga genomsnittseffekter av ökad konkurrens.⁵² Författarnas metod skiljer sig något från övriga studier genom att konkurrensen inte mäts genom andel elever i fristående skola, utan genom antal skolor en elev har att välja på (antal skolor inom pendlingsavstånd). På så vis fångar de inte bara ökad konkurrens i form av friskoleetableringar, utan även den ökade konkurrensen mellan kommunala skolor. De finner att ökad konkurrens i form av en extra skola inom pendlingsavstånd på kort sikt gav en ökning i genomsnittsbetygets percentilranking på 1,2 för den yngsta studerade kohorten.

⁵⁰ Sandström och Bergström studerar både betygen och resultatet på det nationella provet läsåret 1997/98 och finner signifikant positiva effekter på dem båda. Undersökningen har dock kritiserats för att ha en del metodologiska problem, vilka Ahlin i större utsträckning undviker i sin "value added"-specifikation där hon dels kontrollerar för tidigare skolresultat och dels inkluderar elever i både friskola och kommunal skola i analysen för att minimera risken för selektionsproblem. Resultaten ligger ändå i linje med Sandström och Bergström-studien då Ahlin finner positiva effekter av ökad konkurrens på resultaten på det nationella provet i matematik. En tio-procentig ökning av andelen elever i fristående skola ökar matematikresultatet med en femtedels standardavvikelse.

⁵¹ Mätt genom en percentiluppdelning av studieresultaten.

⁵² De studerar bland annat långsiktiga utfall så som om personen genomgår universitetsutbildning och om personen har ett arbete vid 25 års ålder.

Leder konkurrensen till betygsinflation? En svårighet med att mäta effekter på skolresultat är avsaknaden av objektiva mått på elevernas prestationer. Detta eftersom betygen sätts av lärarna och nationella prov rättas lokalt i respektive skola. I studierna av effekter av friskolor och konkurrens ovan har detta hantegrats på olika sätt, genom att bland annat undersöka elevernas rang i betyg- eller provfördelningen. Att betyg och provrättning i sig kan påverkas av konkurrens är dock problematiskt vilket gör det viktigt att även studera de långsiktiga effekterna på eleverna om man vill uttala sig om effekter av skolval och konkurrens på elevernas inläring och skolans kvalitet. Eftersom provresultat och betyg kan påverka elevernas möjligheter att komma vidare i skolsystemet är det dock möjligt att utfall på lång sikt inte heller speglar att elevernas kunskaper och färdigheter har påverkats.

Det finns tydliga indikationer på att betygsinflation förekommit i både grundskola och gymnasieskola sedan 1990-talets slut. Elevernas betyg stiger, andelen elever med toppbetyg ökar markant. Samtidigt sjunker elevernas kunskaper enligt internationella kunskapsmätningar. Vlachos (2010) och Skolverket (2012) konstaterar att övergången till det målrelaterade betygssystemet är en av orsakerna till betygsinflation. Kanske även den ökade konkurrensen spelar in eftersom skolornas popularitet påverkas av de betyg och provresultat som eleverna förväntar sig att kunna få. Vlachos (2010) undersöker skillnader mellan betyg och resultat på nationella prov, mellan betyg i praktiskt-estetiska ämnen och ämnen med nationella prov, samt mellan gymnasie- och grundskolebetyg. Han visar att ökad konkurrens mellan skolor leder till viss betygsinflation. Effekterna är dock små. En ökning av andelen friskoleelever med 10 procentenheter ger en meritvärdesökning mellan ett och två poäng i grundskolan, vilket tolkas som en liten effekt. Vlachos menar dock att det är troligt att effekterna underskattas då modellen inte tar hänsyn till att konkurrensen i en kommun kan påverka betygssättning i andra närliggande/konkurrerande kommuner. Dessutom visar Skolinspektionen (2012) att det förekommer avvikelser mellan lärares bedömning av elevers resultat på nationella prov och Skolinspektionens bedömning av samma provresultat och att en jämförelse av betyg och resultat på nationellt prov kan underskatta betygsinflationen. Kontrollrättade prov fick i genomsnitt lägre betyg än lärares bedömning.

Wikström och Wikström (2005) undersöker sambandet mellan betygsinflation och skolkonkurrens år 1997 genom att jämföra elevers slutbetyg i gymnasiet med resultat på högskoleprovet. Kommuner med endast en skola jämförs med kommuner som har många skolor. Detta för att undersöka om konkurrens mellan skolor (både kommunala och fristående) leder till högre betyg. De finner att konkurrens mellan kommunala skolor leder till begränsad

betygsinflation. Vidare att utrikes födda elever får bättre betyg i kommuner med konkurrens än de får i kommuner med en skola. Författarna finner också att eleverna i friskolor ges högre betyg än motsvarande elever på kommunala skolor. Det gäller både flickor och pojkar, men effekten är störst bland pojkar. En pojke med en tidigare genomsnittlig prestation som gått i en friskola hade i snitt 15 procents högre rang i betygsfördelningen om han hade gått i en friskola. Författarna för fram konkurrensen mellan skolor som en förklaring till friskolornas generösare betygssättning. För de relativt små friskolorna betyder varje elevs skolpeng mer än för de relativt större kommunala skolorna.

4.2.2 Konkurrensen och lärarna

Skolval och skolkonkurrens påverkade också lärarna och deras arbetsmarknad. Före reformerna hade lärarna en möjlig arbetsgivare, staten. Efter reformerna blev kommunerna eller de fristående skolorna lärarnas arbetsgivare. Hensvik och Hanspers (2011) undersöker hur ökad skolkonkurrens påverkar lärarnas arbetsmarknad under åren 1989–2008. De studerar hur grundskolelärares löner, sysselsättning och sjukskrivningar påverkas av att andelen friskolor ökar genom att utnyttja variation mellan kommuner. De finner att antalet sysselsatta timmar för lärarna ökar med 6 procent om andelen elever i friskolor ökar med 10 procentenheter. Vidare att ökad konkurrens ger högre sysselsättning främst för lärare som antingen är män, yngre eller utrikes födda. Ett viktigt resultat är att kommuner med störst friskoleexpansion (mätt som andel friskoleelever) har haft störst löneökningar för lärare, och att effekten drivs av löneutvecklingen i de kommunala skolorna i dessa kommuner. De finner inga tecken på att ökad konkurrens skulle öka sjukskrivningstalen bland lärare. Hensvik (2010) studerar gymnasienivå och finner att det även där finns en positiv löneeffekt, och att den är störst för nytutexaminerade lärare. Effekten tycks drivas av lärare med ämnesinriktningar som det finns stor efterfrågan på, t.ex. män i naturvetenskapliga ämnen och kvinnor i yrkesinriktade ämnen (framför allt vård och omsorg). Dessutom verkar skolkonkurrens gynna lärare med god kognitiv förmåga (intelligens) mätt vid den militära mönstringen. En slutsats är att konkurrens kan bidra till en mer differentierad lönesättning bland lärare genom starkare koppling mellan lön, ämnesinriktning och förmåga.

4.3 Skolval, skolkonkurrens, skolsegregation och likvärdighet

En högaktuell fråga är vilka effekter den ökade valfriheten fått för likvärdighet och skolsegregationen – har den ökat eller minskat? Olika studier kan definiera likvärdighet på olika sätt och det finns ingen given tolkning av begreppet. I forskningen studeras ofta effekterna av skolvalet på olika elevgrupper och i första hand på deras resultat. En utgångspunkt är att en likvärdig skola innebär

att elevens familjebakgrund har liten betydelse för studieresultat (Skolverket 2006, Englund m.fl. 2008).⁵³

Forskningen kring skolvalet har också behandlat frågor kring vilka elever som väljer, hur de väljer och vilka konsekvenser detta får för exempelvis elevsortering och skolsegregation samt i förlängningen elevresultat. Hur segregation och likvärdighet ska mätas är dock inte självklart och olika studier använder sig av olika tillvägagångssätt. De som väljer att studera skolvalets effekt på segregation och likvärdighet måste dessutom handskas med problemet att isolera valfrihetens effekt från effekter av boendesegregationen.

Vi beskriver först i avsnittet olika indikatorer på likvärdighetens utveckling under 1990-talet. Är eleverna mer uppdelade, sorterade, nu än tidigare, och får det effekter på elevernas utfall? Därefter presenterar vi studier om skolvalet och segregationen.

4.3.1 Eleverna är mer sorterade, men bakgrunden spelar inte mer roll idag än tidigare

Böhlmark och Holmlund (2011, 2012) finner i sin forskning om likvärdigheten i svensk skola 1988–2010 att elevernas är mer uppdelade, sorterade, utifrån utbildningsresultat idag än tidigare. Det är ett resultat som även Skolverket (2006) och Gustafsson (2006) visat. Böhlmark och Holmlund beskriver svensk skola under just den period som påverkats av kommunalisering och skolvalsreformen, men gör ingen direkt koppling mellan resultaten och dessa reformer. Ett huvudresultat är att elevernas betyg i årskurs 9 skiljer sig betydligt mer mellan skolor idag och att andelen av variationen i betyg som förklaras av vilken skola eleven går i har ökat från 4 till 10 procent, mer än en fördubbling. Men trots detta spelar elevernas familjebakgrund lika stor roll för skolresultaten idag som tidigare. Författarna använder flera analysmetoder och datamaterial. Skolprestation mäts som betyg och nationella prov i matematik och engelska. För att studera familjebakgrundens betydelse använd en syskonanalys som fångar faktorer som är gemensamma för syskon.

Skolverket (1996, 2003, 2006, 2012) har följt valfrihet och likvärdighet i skolan från 1990-talet och framåt. En slutsats är att möjligheten att välja skola har lett till ökad konkurrens mellan skolor. I vissa fall har det fört med sig pedagogisk och organisatorisk förnyelse, medan andra skolor fått sämre förut-

⁵³ Det finns ingen enhetlig definition av likvärdighet. Utifrån skollagen och Skolverkets användning kan vi se att utbildningen ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas, men att det inte innebär att den ska vara likadan överallt, eller att skolans resurser ska fördelas lika. Undervisningen ska ta hänsyn till den enskilda elevens förutsättningar och behov och anpassas så att varje elev uppnår de nationella målen. Mer om likvärdigheten och hur definitionen varierat mellan årtiondena finns t.ex. i Englund och Quennerstedt (2008).

sättningar då elever och lärare valt bort skolan. De finner vidare att de ekonomiska konsekvenserna av valfriheten skiljer sig mellan kommunerna. Skolverket menar att den svenska likvärdigheten riskerar att gå förlorad då elever med olika möjligheter att tillgodogöra sig utbildningsmålen inte blandas på samma sätt som tidigare. Den uteblivna blandningen kan tänkas leda till sämre skolprestationer, minskad tolerans och svårigheter att skapa gemensam demokratisk värdegrund.

Skolverket (2012) drar slutsatsen att likvärdigheten i den svenska grundskolan försämrats. Undersökningsperioden börjar år 1998 som är det första år som eleverna lämnade grundskolan med de målrelaterade betygen och sträcker sig till 2011. Variationen mellan grundskolor vad gäller meritvärde, betyg och resultat på internationella tester ökat markant, särskilt i storstäder. Bland enbart kommunala skolor är ökningen inte lika stor men ändå betydande. Spridningen i resultat mellan elever har också ökat – fler grundskoleelever blir obehöriga till gymnasiet och fler får maximalt meritvärde.

Skolverket (2012) finner endast en marginell ökning av sortering mellan skolor utifrån socioekonomisk bakgrund, under 2000-talets första år, men en viss ökning av sortering utifrån utländsk bakgrund. Rapportförfattarna menar att de ökade skolskillnader man finner istället kan bero på *”.../ en ökad sortering av elever mellan skolor utifrån dolda egenskaper som exempelvis studiemotivation /.../”* (Skolverket 2012, s. 8). Denna analys är delvis annorlunda än Skolverket (2006) som bedömde att den socioekonomiska skolsegregationen ökat mellan 1998–2004, men överensstämmer med Skolverket (2010). Omvärderingen beror enligt Skolverket (2012) på längre daterier jämfört med tidigare rapport, och på hur analysen är genomförd.

Betydelsen av elevens egna föräldrars utbildning hade däremot inte ökat nämnvärt. Barn till högutbildade får bättre betyg än barn till lågutbildade, men skillnaderna har inte vuxit under den tid som skolverket studerat.

Fredriksson och Vlachos (2011) studerar förändringar i likvärdighet genom att analysera betygsspridningen mellan hög- och lågpresterande elever i kommuner med många skolor och i kommuner med endast en skola. Författarna finner inte att betygsspridningen (eller betygsnivån) ökat mer i kommuner med fler skolor under 2000–2008.

Statskontoret (2013) konstaterar i en kunskapsöversikt att skolans likvärdighet försämrats betydligt sedan mitten av 1990-talet. Spridningen i resultat mellan kommuner har också ökat. Både boendesegregation och det fria skolvalet kan ha påverkat detta, menar man.

Det fria skolvalet är också en möjlighet för elever från olika bostadsområden att blandas. Bunar och Kallstenuis (2008) samt Kallstenius (2010)

visar att skolvalet i Stockholm lett till fler mötesplatser för ungdomar med olika bakgrund. Möjligheten att välja skola är ett sätt för enskilda elever att kringgå segregationens negativa konsekvenser och motverka boendesegregationens negativa konsekvenser. Samtidigt innebär en blandad elevgrupp på en skola per automatik inte att eleverna verkligen blandas.

4.3.2 Skolvalet och segregation

Vetenskapsrådet (2014) gör en kunskapsöversikt av hur utbildningsvetenskaplig forskning sett på konsekvenserna av fritt skolval och friskolor, framförallt i relation till mångfald och segregation. En slutsats av genomgången är att reformerna medfört ökad konkurrens och ökad segregation mellan skolor. Valfrihetsreformerna har enligt forskarna lett till en ökad betoning av individen före kollektivet. Skillnaderna mellan barn och ungas världar har blivit allt större. Forskarna diskuterar hur en samhällsutveckling med ökade inkomstklyftor och boendesegregation lett till minskad likvärdighet i skolan samt i förlängningen stigmatisering och en känsla av utanförskap hos vissa grupper.

Lindbom och Almgren (2007) studerar om ökad skolsegregation beror på skolval eller boendesegregation. De finner att den etniska skolsegregationen har ökat mellan 1990 och 2004, men att detta till största del beror på boendesegregationen. Skolvalet verkar haft en begränsad inverkan. Författarna matchar uppgifter om var elever går i grundskolan och var de bor med var de borde ha gått om en strikt närhetsprincip hade gällt. Segregation mäts sedan genom andelen elever med vissa bakgrundsegenskaper (exempelvis utländsk bakgrund) per skola.

Bostadssegregationen, snarare än skolvalet, är även förklaringen till den ökade skolsegregationen i Nordström Skans och Åslunds studie (2010). De finner en ökad etnisk segregation i grund- och gymnasieskola mellan 1988 och 2006 i de tre storstadsregionerna.⁵⁴ En gradvis ökning av etnisk segregation på gymnasienivå kan dock inte helt förklaras av bostadssegregation. I analysen mäts andelen personer med en viss egenskap (t.ex. utrikes födda) i en individs omgivning. Segregation tolkas som skillnaden mellan (betingad) förväntad andel⁵⁵ och faktisk andel personer med vissa egenskaper i individens omgivning. Rapportförfattarna studerar kommuner, men konstaterar att det finns betydande skolsegregation som inte förklaras av sortering mellan kommuner utan istället skulle kunna återfinnas inom kommuner.

⁵⁴ Stockholm, Göteborg och Malmö inklusive förortskommuner.

⁵⁵ Förväntad andel personer med en viss egenskap (exempelvis utlandsfödda) när hänsyn tagits till bakgrundsfaktorer så som utbildningsbakgrund.

Östh m.fl. (2013) studerar om betygsvariationen mellan skolor beror på bostadssegregation eller skolsegregation. De jämför de faktiska betygen vid den skola eleven i praktiken gått på, med den skola de skulle ha gått på givet att de gått på den skola som låg närmast hemmet. Detta görs genom att cirklar på 50 meter och vidare uppåt ritas runt skolan till dess skolan har nått sitt högsta antal elever. Detta görs för alla svenska elever 2000, 2003 och 2006. Hypotesen är att om det var boendesegregationen som drev de ökande skillnaderna mellan skolor skulle skillnaderna finnas kvar när eleverna grupperas på den skola de bor närmast. Författarna drar slutsatsen att betygsskillnaderna mellan skolor har ökat och att det beror på skolval snarare än på boendesegregation.

Reformen med betygsintagning till gymnasieskolorna i Stockholms stad visar att skolval kan leda till segregation i flera nivåer. Söderström och Uusitalo (2010) finner en ökad etnisk skolsegregation som följd av skolval i Stockholms stad när de studerar övergången från närhetsprincip till betygsintagning på stadens gymnasieskolor. Förutom att eleverna i och med betygsintagningen sorterades efter betyg segregerades skolorna i ökad utsträckning med avseende på föräldrarnas inkomst, ursprungsland och utbildning. Reformen var tänkt att bryta länken mellan boendesegregation och skolsegregation, men segregationen mellan elever med utländsk bakgrund⁵⁶ och svensk bakgrund ökade avsevärt även när hänsyn tagits till elevens förmåga (meritvärde i nian) och socioekonomisk bakgrund. Även Karbownik (2014) finner att ändringen från närhetsprincip till betygsintagning i Stockholms stad ökade segregationen mellan skolor. Det ledde i sin tur till att lärarna på de skolor som tog emot elever med de allra lägsta grundskolebetygen i större utsträckning valde att byta jobb och söka sig till andra skolor. Lärare på skolor som tog emot elever med de bästa betygen blev i stället mindre benägna att söka jobb på en annan skola.

Andersson m.fl. (2012) använder en något annorlunda ansats för att undersöka vilka som väljer skola. De studerar skolpendlingsavstånd bland elever i årskurs 9 och hur det samvarierar med bakgrundsegenskaper och egenskaper i bostadsområdet. Elever som gjort ett aktivt skolval antas ha längre till skolan än dem som inte valt aktivt. Författarna finner att invandrade elever och elever i hushåll med försörjningsstöd har kortare avstånd till skolan och i mindre utsträckning gör ett aktivt skolval. Elever vars föräldrar är högutbildade har längre skolväg och gör oftare ett aktivt val. Författarna visar också att boendesegregation har betydelse för skolvalet; elever som redan bor i områden med en högre andel högutbildade är inte lika benägna att göra aktiva skolval. Aktivt skolval görs oftare av utrikes födda elever med högutbildade föräldrar, jmf.

⁵⁶ Utlandsfödda med utländska föräldrar eller svenskfödda med två utländska föräldrar.

Bunar och Kallstenius (2005), samt av svenskfödda elever i områden med en högre andel hushåll med försörjningsstöd. De finner också att andelen elever som reser långt ökat under perioden 2000–2006.

4.4 Sammanfattning och något om den vidare forskningen

Flera av de slutsatser vi landar i när vi ser tidigare forskning om kommunaliseringen följer dem som utredningen om skolans kommunalisering (SOU 2014:59) presenterade. Det fanns problem vid implementeringen av kommunalisering och mål- och resultatstyrning, liksom som genomförandet av de reformer som skedde i anslutning till den. Staten brast i sitt ansvar när den inte hjälpte kommunerna tillräckligt, uppföljning och utvärdering tycks ha fungerat dåligt på såväl statlig som kommunal nivå, och kommunerna hade i många fall inte kapacitet att ta över ansvaret för skolan. Lärare och rektorer fick – enligt intentionen – ökad frihet, och skillnaderna upplevdes samtidigt öka mellan skolor till exempel när det gällde tolkning av läroplaner (Lpo 94, Lpf 94) och betyg.

Vidare tycks skillnaderna mellan skolor ha ökat och det nya gymnasiet med de förlängda yrkesutbildningarna ha bidragit till att färre elever uppnår fullständiga betyg ifrån gymnasiet. Om likvärdigheten ökat eller minskat är hett debatterat.

Mot bakgrund av den genomgång vi gjort av forskning om 1990-talets reformer är det motiverat att göra en noggrann beskrivning av eleverna i skolan, hur deras förutsättningar förändrats de senaste decennierna och hur resultaten utvecklats. Det är svårt att utifrån den forskning som finns veta något om vad som hände med resurserna i skolan när kommunerna blev ansvariga. Det är också svårt att veta vad som faktiskt hände i kommunerna när de fick ansvar för skolan under 1990-talet, hur kommunerna till exempel arbetade konkret med de skolplaner som var tänkta att användas som styrinstrument. Ett viktigt bidrag med denna rapport är därför att vi kartlägger lärarresursernas utveckling på skol- och kommunnivå och att vi beskriver skolpolitiken i kommunerna utifrån skolplanerna.

Den relativt omfattande forskningen om valfrihet och friskolor som vi redovisat visar små effekter av friskoleexpansionen på elevernas resultat. Det tycks som om konkurrensen mellan skolor bidragit till betygsinflation och ökade löner för vissa lärargrupper. Vi har också sett att eleverna tycks vara mer sorterade efter utbildningsresultat idag än tidigare, men att de socioekonomiska skillnaderna inte verkar ha ökat nämnvärt. Genom att ytterligare undersöka den svenska skolmarknaden med friskolor och fritt skolval, både på grund- och

gymnasienivå, hoppas vi fylla en del av de kunskapsluckor som finns. Av särskilt intresse är hur skolkonkurrens och betygsinflation hänger samman.

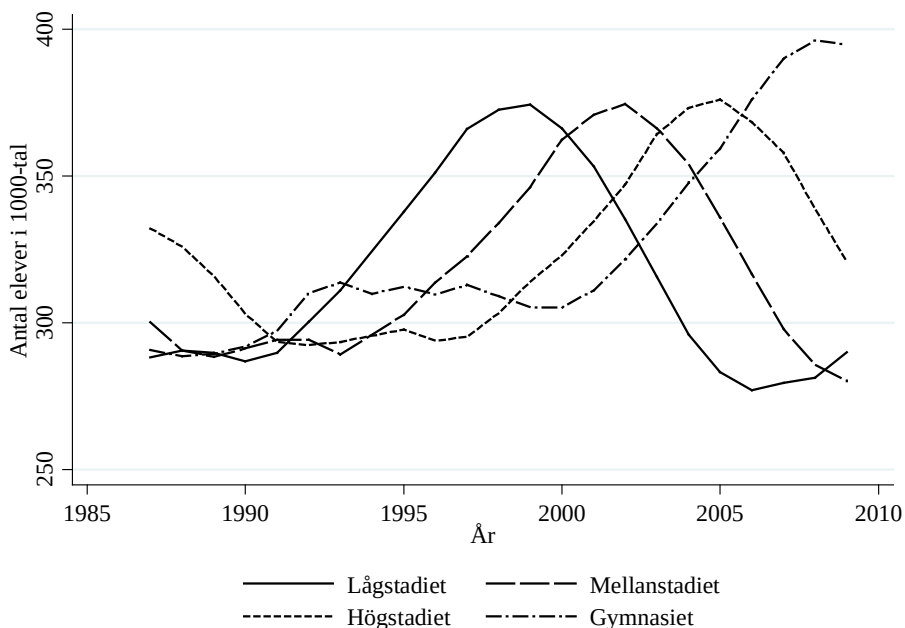
5 Eleverna i skolan

Tidigare forskning visar att elevers förutsättningar att lyckas i utbildningssystemet är starkt förknippade med deras socioekonomiska bakgrund och deras migrationsbakgrund. Skolans arbete påverkas också av demografiska förändringar, och i detta kapitel beskrivs familjebakgrund och demografi i de årskullar som gått igenom den svenska skolan de senaste 20–30 åren. I avsnitt 5.1 kartläggs hur elevers familjebakgrund har utvecklats sedan 1980-talets början, och i avsnitt 5.2 undersöker vi i vilken utsträckning elevernas familjebakgrund skiljer sig åt mellan kommuner, bostadsområden och skolor, och om sådana skillnader har ökat eller minskat över tid. Den senare frågan är central för att förstå och tolka skillnader i resultat mellan skolor och för diskussionen om likvärdighet, vilket vi återkommer till i Kapitel 7 och Kapitel 11. Avsnitt 5.2.4 introducerar ett sammanfattande mått på elevers förutsättningar som vi kommer att använda i ett flertal kapitel i denna rapport, och avsnitt 5.3 presenterar en variansdekomponering som tillåter oss att jämföra skolsegregationens utveckling i förhållande till bostadssegregationen.

I detta kapitel bygger analysen på data som omfattar alla individer födda mellan 1965 och 1993 och som har varit bosatta i Sverige någon gång mellan 7 och 16 års ålder. Vi presenterar utvecklingen över tid antingen utifrån elevernas förväntade avgångsår från årskurs 9, det vill säga det år eleven fyller 16, eller utifrån faktiskt avgångsår från årskurs 9. De olika måtten som används för att fånga elevernas familjebakgrund definieras löpande i texten.

En första utmärkande demografisk förändring är de höga födelsetal som kulminerade kring år 1990 och som i Figur 5.1 illustreras av pucklar i antalet elever i olika stadier i utbildningssystemet. Antalet elever i lågstadiet översteg 370 000 år 1999, och med tre års eftersläpning ser vi motsvarande höga antal elever i mellanstadiet, för att följas av ett liknande mönster för högstadiet och gymnasieskolan.⁵⁷

⁵⁷ Att antalet elever i gymnasieskolan överstiger antalet elever i högstadiet för samma årskullar beror på att fler elever går om en årskurs i gymnasiet, jämfört med i grundskolan. Cirka 16 procent av de elever som är registrerade i gymnasiets första årskurs har varit registrerade i gymnasieskolan tidigare.

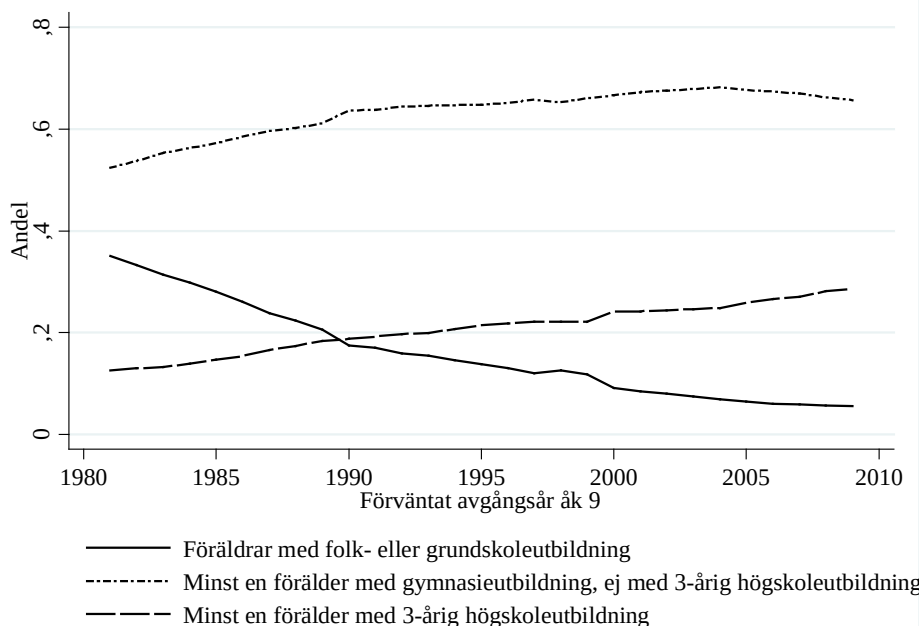


Figur 5.1 Antal elever i olika stadier i skolsystemet

Källa:Skolregistret

5.1 Elevernas familjebakgrund – förändringar över tid

Utbildningsnivån i den svenska befolkningen har ökat successivt under 1900-talet och fram till idag. Detta kan delvis tillskrivas reformen om förlängd obligatorisk utbildning på 1950-talet, men beror också på många andra faktorer som utbyggnad av högskolan och efterfrågan på utbildad arbetskraft. Att utbildningsnivån har höjts i befolkningen innebär att barn och unga idag i genomsnitt har föräldrar med högre utbildning än unga för 20–30 år sedan. Figur 5.2 visar utbildningsnivån bland föräldrarna till elevkullar som gått ut grundskolan sedan 1980-talets början. Vi ser tydligt att andelen elever vars föräldrar har endast grundläggande obligatorisk utbildning, folkskola eller 9-årig grundskola, har minskat kraftigt, och i slutet av perioden är det färre än 10 procent av eleverna vars föräldrar tillhör den kategorin. Istället ser vi en ökning av andelen elever vars föräldrar har genomgått en gymnasieutbildning, eller en högskoleutbildning. Två tredjedelar av eleverna har idag föräldrar med gymnasieutbildning eller högskoleutbildning kortare än 3 år.



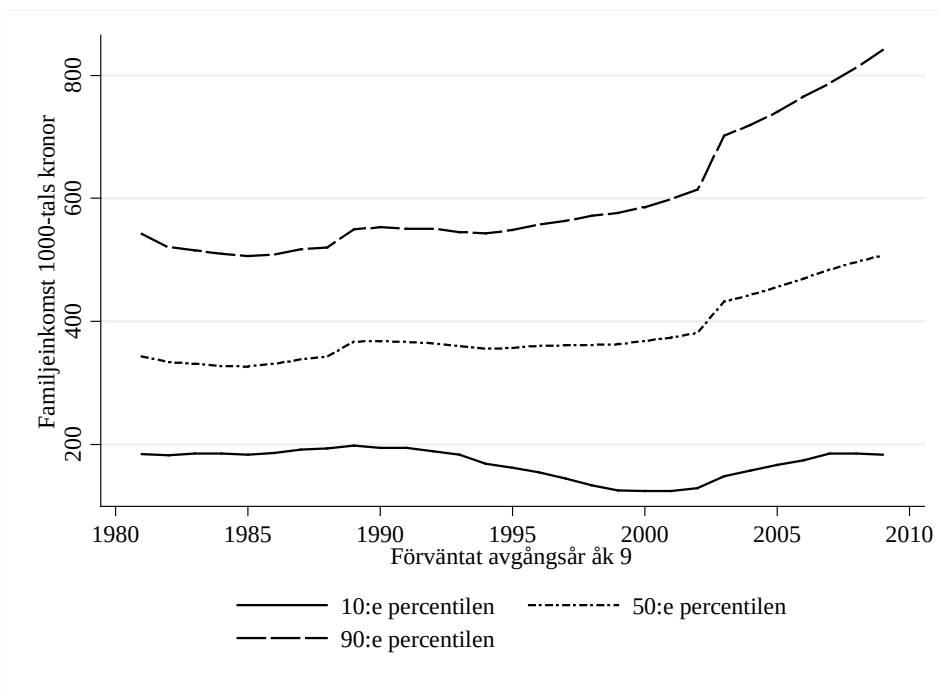
Figur 5.2 Föräldrars utbildningsnivå

Elevernas socioekonomiska uppväxtmiljö påverkas också av familjens inkomst. Även om vi sett en generell trend mot högre utbildningsnivåer, och realinkomsterna i genomsnitt har stigit under den aktuella perioden, har dessa inkomstökningar fördelats olika i olika delar av inkomstfördelningen. För att fånga elevernas ekonomiska standard under skollåren använder vi ett mått på familjeinkomst, som är ett genomsnitt av båda föräldrarnas inkomst när barnet är i åldern 7–16 år. Figur 5.3 visar hur familjeinkomsten har utvecklats i olika delar av fördelningen; för elever vars familj tillhör den 90:e percentilen, för medianfamiljen (50:e percentilen) och för elever vars familjeinkomst tillhör den 10:e percentilen i föräldrainkomstfördelningen för respektive årskull.^{58, 59} Vi ser att för den lägsta inkomstgruppen försämrades den ekonomiska standarden under 1990-talet, vilket hänger samman med den ekonomiska krisen och den höga arbetslösheten under denna period. Samtidigt har realinkomsterna stigit kraftigt i den översta tiondelen av fördelningen i slutet av perioden. Den

⁵⁸ Med inkomst avses löneinkomst, inkomst från aktiv näringsverksamhet, samt ersättning från Försäkringskassan.

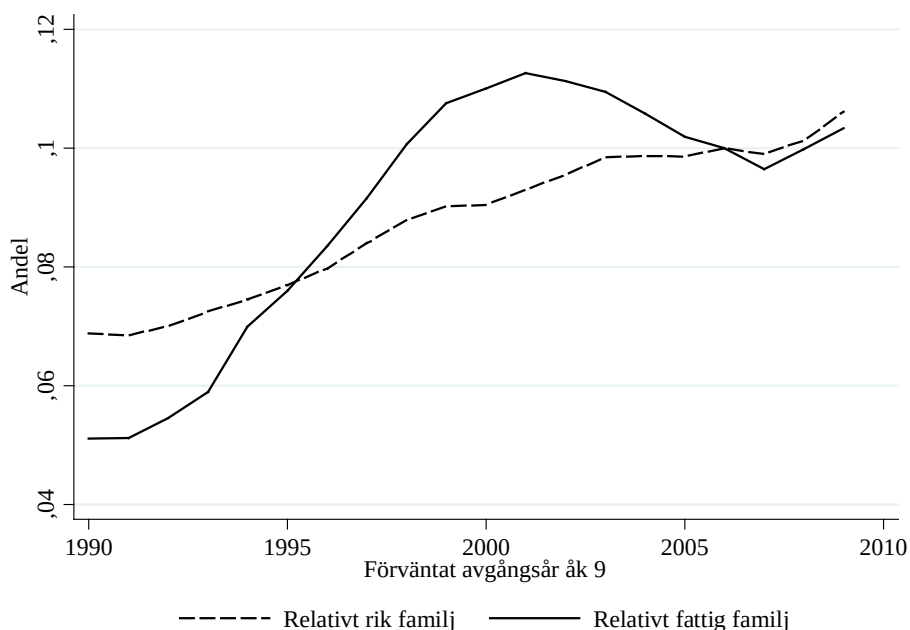
⁵⁹ Figuren i Kapitel 5 visar utvecklingen vid den 10:e, 50:e respektive 90:e percentilen i den för figuren relevanta fördelningen. Indelningen innebär att populationen rangordnas med avseende på exempelvis familjeinkomst och delas in i 100 lika stora grupper. Den 10:e percentilen är inkomsten i den grupp som har den 10:e lägsta inkomsten. Den 90:e percentilen är inkomsten i den 90:e gruppen.

försämrade inkomsten i den nedre delen av fördelningen bekräftar tidigare forskning som visar på ökade inkomstklyftor under början och mitten av 1990-talet (Bengtsson m.fl. 2014). Eftersom vi här mäter elevens familjeinkomst i åldern 7–16 år ser vi denna försämring med en viss eftersläpning.



Figur 5.3 Familjeinkomst i olika delar av fördelningen

Not: Familjeinkomst är beräknat som ett genomsnitt av båda föräldrarnas inkomst när barnet är i åldern 7–16 år, uttryckt i 2006 års penningvärde.



Figur 5.4 Andel elever som tillhör en relativt rik respektive relativt fattig familj

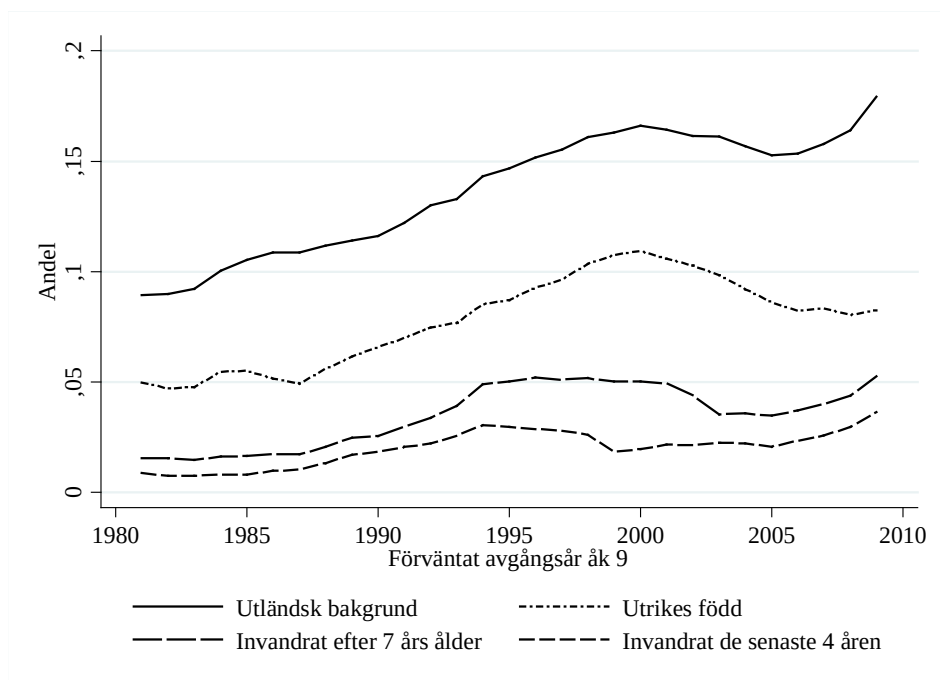
Not: Relativt rika familjer definieras som familjer med inkomster över $1,63 \cdot \text{medianinkomsten}$, där 1,63 motsvarar p90/p50-kvoten år 2006. Relativt fattiga familjer definieras som familjer med inkomster under $0,37 \cdot \text{medianinkomsten}$, där 0,37 motsvarar p10/p50-kvoten år 2006.

Vi kan också beskriva inkomstjämligheten i termer av relativa mått: andelen föräldrar som kan karaktäriseras som relativt fattiga och relativt rika.⁶⁰ Figur 5.4 visar att cirka 7 procent av eleverna kunde beskrivas som relativt fattiga, och cirka 5 procent som relativt rika år 1990. Efter det har andelarna ökat – framförallt har andelen elever som är relativt sett fattiga ökat kraftigt; enligt detta mått upp till cirka 11 procent år 2000.

När vi fortsätter med beskrivningen av elevers bakgrund, och tittar på migrationsbakgrund i Figur 5.5, ser vi att andelen elever med utländsk bakgrund har stigit från 10 upp till 18 procent i slutet av perioden. Med utländsk bakgrund avser vi att eleven själv är född utomlands, eller född i Sverige men att båda föräldrarna är födda utomlands. Andelen elever födda utomlands har varierat mellan 5 och 11 procent, och vi ser att den högsta andelen utrikes födda

⁶⁰ Notera att måttet "relativt fattig" inte är den officiella definitionen av relativ barnfattigdom i befolkningen. Rädda Barnen, SCB och EU brukar använda en definition av relativ fattigdom som är att ha mindre än 60 procent av medianinkomsten. Det mått som används här är alltså ett mått på mer allvarig fattigdom.

nås år 2000, vilket sammanfaller tidsmässigt med tidpunkten då andelen relativt fattiga familjer var som högst. Det är alltså sannolikt att en del av variationen i relativ fattigdom hänger samman med migrationsströmmar. Svängningarna i andelen utrikes födda beror dock inte bara på att antalet invandrare skiljer sig mellan olika tidsperioder: det beror också på svängningar i födelsetalen i den inhemska befolkningen. Figur 5.6 visar att *antalet* utrikes födda inte minskade nämnvärt efter år 2000, och den sjunkande andelen beror istället på de stora årskullarna födda kring 1990 som bidrog till att invandrandelen föll mellan 2000 och 2009.

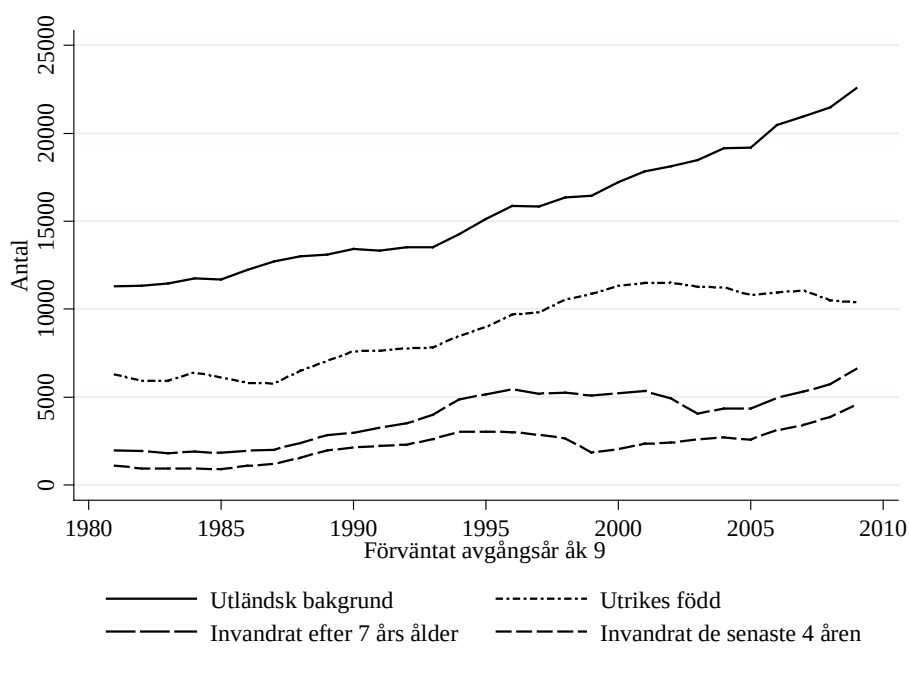


Figur 5.5 Andel elever med utländsk bakgrund samt andel utrikes födda elever

Elever med utländsk bakgrund är födda utomlands av utrikes födda föräldrar, eller födda i Sverige men med båda föräldrarna födda utomlands.

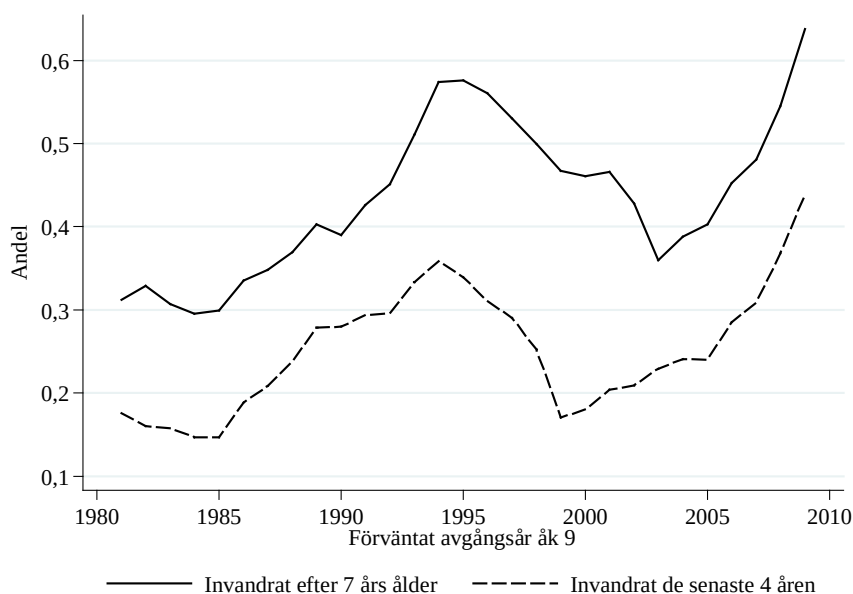
Slutligen visar vi också att sammansättningen inom gruppen utrikes födda varierar över tid, vilket också påverkar förutsättningarna för denna grupp att lyckas i skolan. I Figur 5.7 ser vi att med tiden har en större andel av de utrikes födda eleverna anlänt efter 7 års ålder, eller betraktas som nyinvandrade (invandrat de senaste 4 åren). År 2009 hade över 60 procent av de utrikes födda eleverna invandrat efter skolstart, och över 40 procent definieras som nyinvandrade.

Sammantaget kan vi konstatera att det skett demografiska förändringar som innebär att elevers förutsättningar ser annorlunda ut idag än 2030 år bakåt i tiden. Föräldrarna är i genomsnitt högre utbildade, men inkomstspridningen har ökat så att skillnader i ekonomiska förutsättningar är större. Vi ser också att en högre andel elever är utrikes födda. En växande andel av de utrikes födda eleverna har anlänt efter skolstart, vilket påverkar både de enskilda elevernas och därmed även skolans förutsättningar.



Figur 5.6 Antal elever med utländsk bakgrund samt antal utrikes födda elever

Not: Elever med utländsk bakgrund är födda utomlands av utrikes födda föräldrar, eller födda i Sverige men med båda föräldrarna födda utomlands.



Figur 5.7 Invandrade efter 7 års ålder, samt nyinvandrade, som andel av totala antalet utrikes födda

5.2 Skillnader mellan kommuner, bostadsområden och skolor i elevers bakgrund

Vi har ovan konstaterat att elevers familjebakgrund i genomsnitt har förändrats över tid. I detta avsnitt undersöker vi skillnader i elevers familjebakgrund; skillnader mellan kommuner, bostadsområden och skolor, och hur dessa skillnader har utvecklats över tid. Vi ställer oss frågan om kommuner, bostadsområden och skolor blivit mer eller mindre lika varandra med avseende på elevers socioekonomiska bakgrund och invandringsbakgrund. Det finns många olika faktorer som kan bidra till sådana förändringar: migrationsströmningar inom landet och från och till utlandet, regional tillväxt och efterfrågan på olika typer av arbetskraft kan exempelvis ge upphov till att demografiska skillnader mellan kommuner förändras. När vi längre fram, i Kapitel 7, diskuterar resultatskillnader mellan kommuner och mellan skolor, är det viktigt att ha i åtanke hur skillnaderna i elevers förutsättningar har utvecklats, eftersom dessa är starkt förknippade med skolresultat.

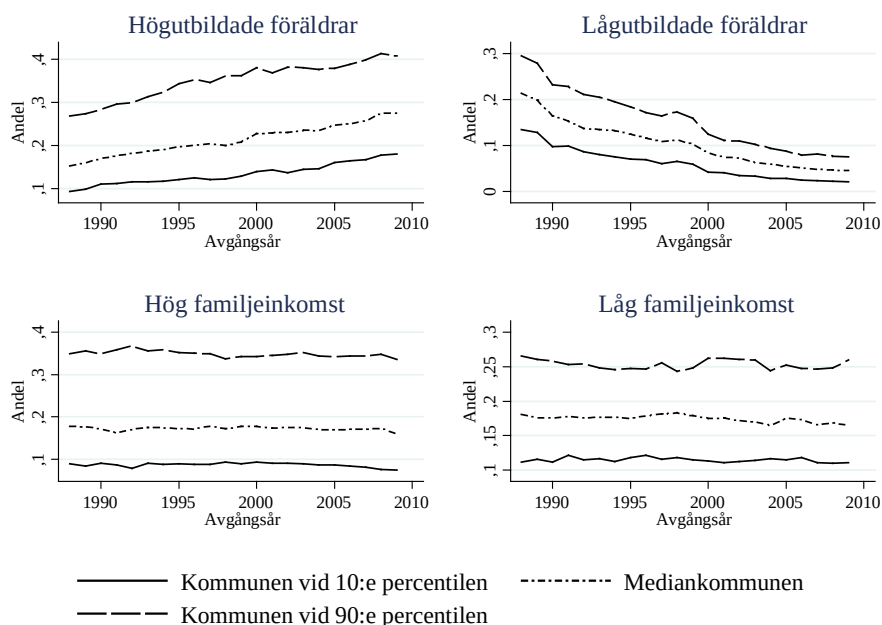
För att fånga skillnader i elevers bakgrund mellan olika kommuner (eller bostadsområden, skolor) jämför vi kommuner med olika förutsättningar med avseende på familjebakgrund i olika dimensioner, till exempel föräldrars

utbildningsnivå, inkomst och migrationsbakgrund. Vi definierar kommuner med olika förutsättningar genom att rangordna alla kommuner utifrån genomsnittliga elevegenskaper, som till exempel genomsnittlig utbildningsnivå. De kommuner med högst utbildningsnivå, som hamnar i toppen av denna rangordning och som tillsammans svarar för 10 procent av eleverna jämförs med de kommuner som kommer lägst i rangordningen och därmed har lägst utbildningsnivå.⁶¹ Kommunerna rangordnas och jämförs på motsvarande sätt också utifrån olika mått på inkomst och andelen elever med utländsk bakgrund. I avsnitt 5.2.1 presenterar vi resultaten för skillnader mellan kommuner, medan avsnitten 5.2.2 och 5.2.3 redogör för motsvarande skillnader mellan bostadsområden och skolor.

5.2.1 Skillnader mellan kommuner

Vi inleder med att studera skillnader i föräldrars utbildningsnivå mellan kommuner. I Figur 5.8 ser vi att i kommuner med högst andel högutbildade föräldrar (90:e percentilen) har andelen högutbildade stigit från cirka 28 procent till 40 procent, medan vi ser en ökning från 10 till 19 procent i kommuner med lägst andel högutbildade (10:e percentilen). Vi ser också att andelen lågutbildade har sjunkit, och den har sjunkit kraftigare i kommuner som initialt hade en hög andel lågutbildade föräldrar. Dessa figurer, tillsammans med Figur 5.2 ovan, visar tydligt att det finns en problematik med att jämföra dessa utbildningskategorier över tid. Gruppen lågutbildade, där båda elevernas föräldrar har endast folk- eller grundskola, har blivit allt mindre, och populationen som ingår i denna grupp är därför inte jämförbar över tid. Exempelvis var endast 4 procent av eleverna i denna grupp utrikes födda år 1988, jämfört med 27 procent 2009. Gruppen högutbildade är heller inte jämförbar över tid; den har vuxit i storlek, fler utbildningar har fått högskolestatus och nya högskolor har öppnats.

⁶¹ Resultaten redovisas för kommuner vid den 10:e respektive 90:e percentilen i den elevviktade fördelningen, och därmed inte i strikt mening för de 10 procent lägst (0:e–10:e percentilerna) eller högst (90:e–100:e percentilerna) rankade kommunerna.

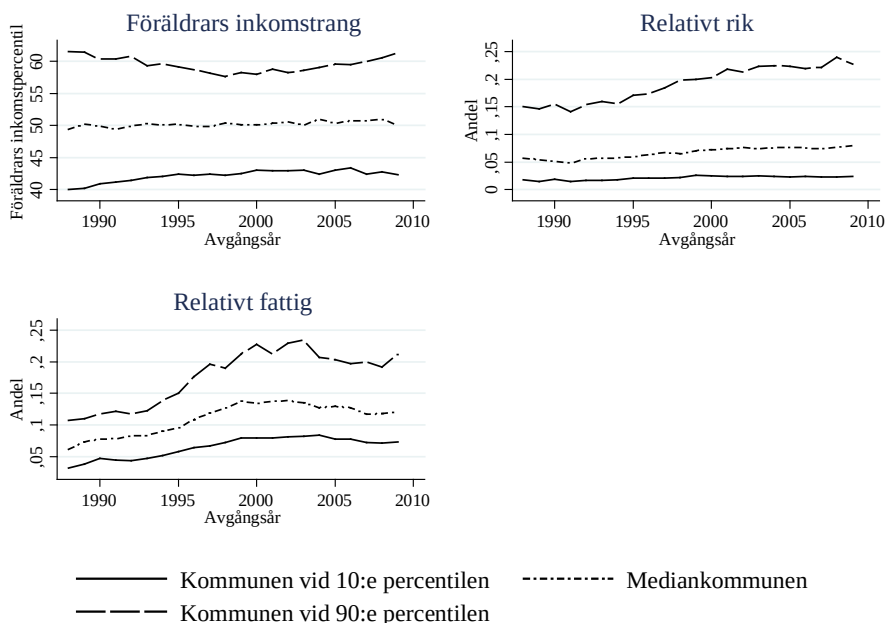


Figur 5.8 Genomsnittlig familjebakgrund i kommuner med olika förutsättningar

Not: Figuren visar elevviktade percentiler i kommunfördelningen. Högutbildade föräldrar avser att minst en förälder har 3-årig högskoleutbildning eller högre utbildning. Lågutbildade föräldrar avser att båda föräldrarna har som mest grundläggande obligatorisk utbildning (folk- eller grundskola). Hög familjeinkomst avser att familjeinkomsten är lika med eller överstiger den 90:e percentilen i fördelningen; låg familjeinkomst avser att familjeinkomsten är lika med eller understiger den 10:e percentilen i fördelningen.

Ett alternativt mått på elevens familjebakgrund, som fångar elevens relativa position i sin årskull och därmed justerar för att utbildningsnivåer och realinkomster växer över tid, bygger på familjens position i inkomstfördelningen. Vi använder oss här av percentilrankade inkomster. Figur 5.8 visar skillnader mellan kommuner med avseende både på andelen höginkomsttagare och på andelen låginkomsttagare, vilka har definierats utifrån 90:e och 10:e percentilen i inkomstfördelningen för respektive årskull. Utifrån dessa figurer ser vi inte några tecken på vare sig ökad eller minskad spridning mellan kommuner.

Figur 5.9 visar att om vi fokuserar på skillnader mellan kommuner i genomsnittlig föräldrainkomst, mätt med föräldrarnas percentil i inkomstfördelningen, så minskar skillnaderna initialt, för att därefter öka i slutet av perioden. Skillnaderna mellan kommuner avseende andelarna relativt rika och relativt fattiga elever har ökat över tid, i samband med att inkomstklyftorna generellt sett har ökat.

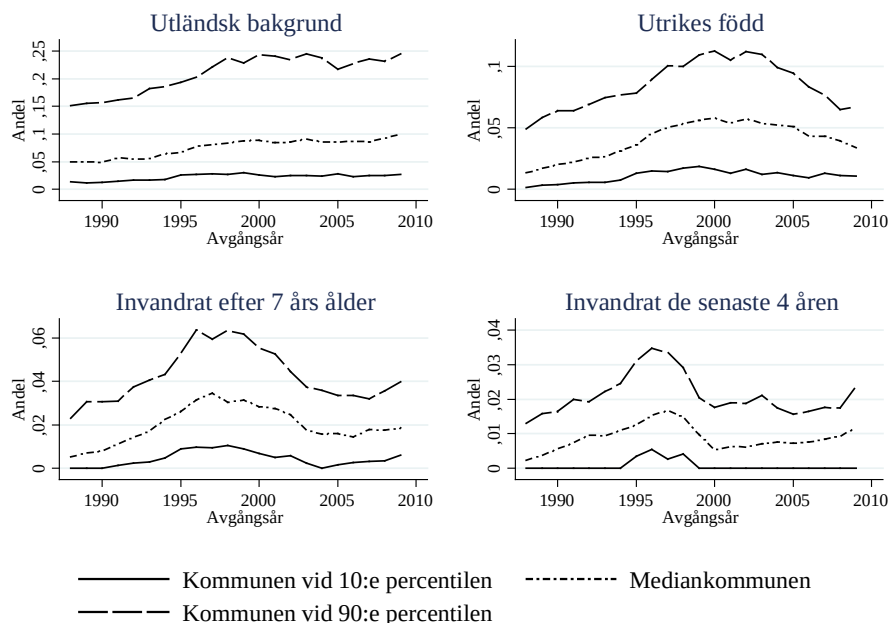


Figur 5.9 Genomsnittlig familjebakgrund i kommuner med olika förutsättningar
Alternativa inkomstmått: föräldrars inkomstpercentil, relativt rika och relativt fattiga familjer

Not: Figureorna visar elevviktade percentiler i kommunfördelningen. Föräldrarnas inkomstrang bygger på familjens position i inkomstfördelningen. Relativt rika familjer definieras som familjer med inkomster över $1,63 \cdot \text{medianinkomsten}$, där 1,63 motsvarar p90/p50-kvoten år 2006. Relativt fattiga familjer definieras som familjer med inkomster under $0,37 \cdot \text{medianinkomsten}$, där 0,37 motsvarar p10/p50-kvoten år 2006.

Slutligen studerar vi i Figur 5.10 skillnader mellan kommuner med avseende på andelen elever med utländsk bakgrund och utrikes födda. För det första ser vi att i kommuner med lägst andel (10:e percentilen) elever med utländsk bakgrund eller utrikes födda, är andelarna relativt sett låga: andelen utrikes födda är endast 1 procent år 2009 och andelen nyanlända elever är noll i dessa kommuner de flesta år vi studerar. Detta speglar det faktum att flyktingmottagandet är mycket ojämnt fördelat mellan landets kommuner (Migrationsverket 2014). I kommuner med högst andel elever med utländsk bakgrund har nästan var fjärde elev utländsk bakgrund. I dessa kommuner ser vi även fluktuationer som tidsmässigt motsvarar den nationella bilden av andelen utrikes födda och andelen elever som invandrat efter skolstart som presenterades i Figur 5.5. Vi kan konstatera att när andelen elever som anlänt efter skolstart ökar i landet totalt sett, ökar också skillnaderna mellan kommunerna i andelarna elever som

anlänt efter skolstart respektive de senaste 4 åren (nyanlända), för att sedan gå tillbaka när motsvarande andelar i populationen sjunker. Det är dock tydligt att när det gäller andelen elever med utländsk bakgrund så ökar spridningen fram till 1990-talets slut, för att sedan ligga på en konstant nivå.



Figur 5.10 Genomsnittlig migrationsbakgrund i kommuner med olika elevsammansättning

Not: Figurerna visar elevviktade percentiler i kommunfördelningen. Elever med utländsk bakgrund är födda utomlands av utrikes födda föräldrar, eller födda i Sverige men med båda föräldrarna födda utomlands

5.2.2 Skillnader mellan skolområden

Eftersom de flesta elever går i skola nära hemmet påverkas spridningen mellan skolor också av bostadssegregationen. Innan vi belyser hur spridningen mellan skolor har utvecklat sig, undersöker vi därför skillnader mellan olika bostadsområden. För att kunna relatera boendesegregationen till skolsegregationen väljer vi att studera boendesegregationen utifrån områden definierade av ungefärliga skolutpagningsområden, som vi benämner "skolområden". Ett skolområde består av en grupp SAMS-områden⁶², där den gemensamma nämnaren är

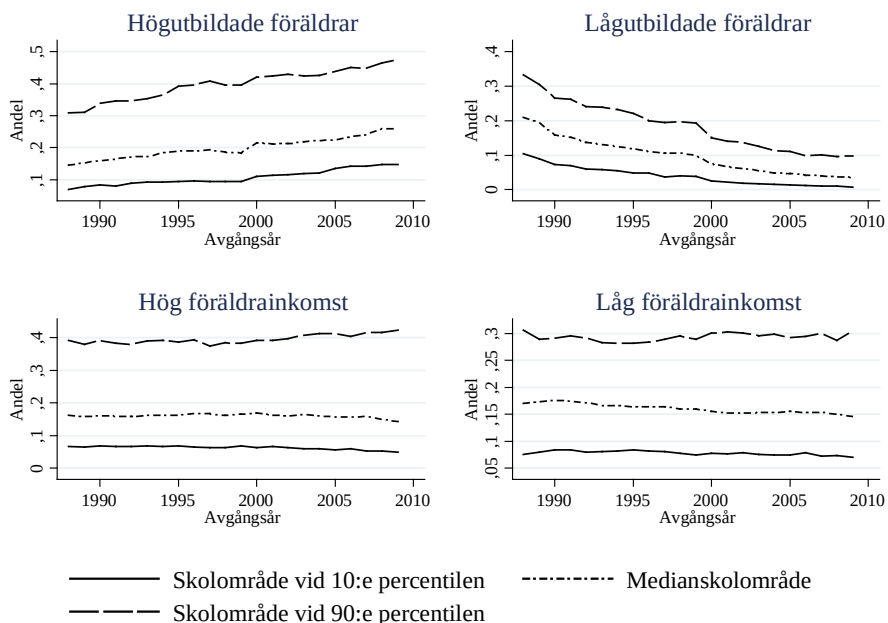
⁶² Ett SAMS-område (small area for market statistics) är en regional indelning på detaljerad nivå, som bygger på kommunernas delområden (NYKO) i de större kommunerna och på valdistrikt i de mindre. Antalet SAMS-områden i Sverige är cirka 9 200 (Statistiska centralbyrån 2014).

den vanligaste skolan bland eleverna i respektive SAMS. Vi kan alltså göra en uppskattning av skolornas upptagningsområden, och beräkna boendesegregationen utifrån dessa enheter.⁶³

Vi använder samma metod för att definiera skolområden med goda och svaga förutsättningar som vi tidigare använde för att jämföra kommunernas förutsättningar i olika delar av fördelningen.

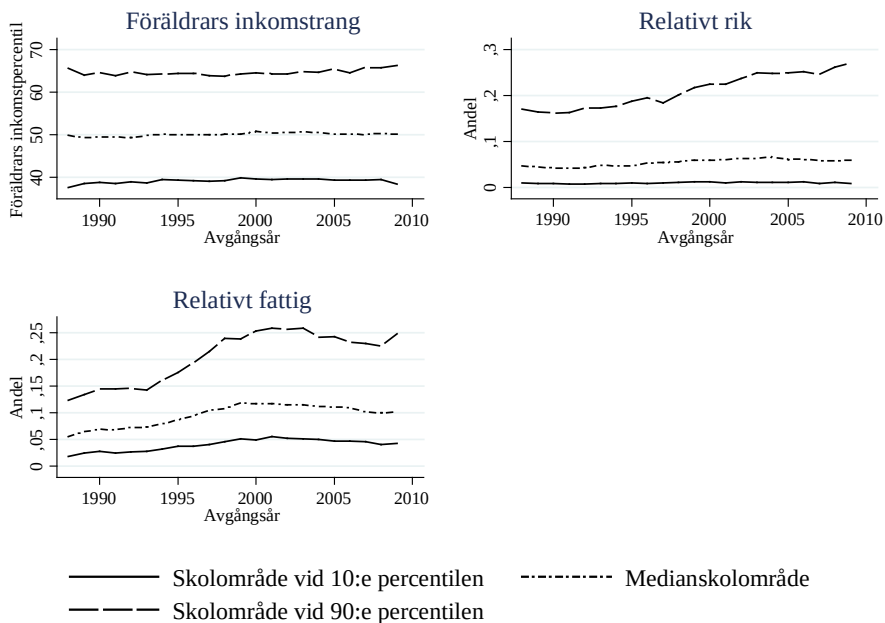
Mönstren i Figurerna 5.11–5.13 är i många avseenden lika dem vi fann när vi studerade kommuner. Skillnaderna mellan skolområden minskar med avseende på andelen lågutbildade, vilket är en följd av att andelen lågutbildade minskar i befolkningen, och att minskningen är kraftigare i kommuner där andelen lågutbildade är högst. Skillnaderna mellan kommuner ökar med avseende på andelen relativt rika och relativt fattiga familjer. I Figur 5.11 ser vi också en tendens till ökade skillnader med avseende på andelen familjer med höga inkomster. Slutligen ser vi i Figur 5.13 att skillnaderna mellan skolområden ökar med avseende på andelen elever med utländsk bakgrund och andelen utrikes födda elever. Som vi nämnt tidigare ökar skillnaderna när andelen utrikes födda i befolkningen ökar, eftersom de utrikes födda fördelas ojämnt över olika områden. Områden som initialt hade många utrikes födda elever får fler, medan områden med mycket få utrikes födda elever inte påverkas av migrationsströmmarna.

⁶³ Vi beräknar dessa approximativa upptagningsområden årsvis, och endast utifrån kommunala skolor med årskurs 9. Med denna metod uppgick antalet områden till 934 år 1988, för att stiga till 1 191 år 2009.



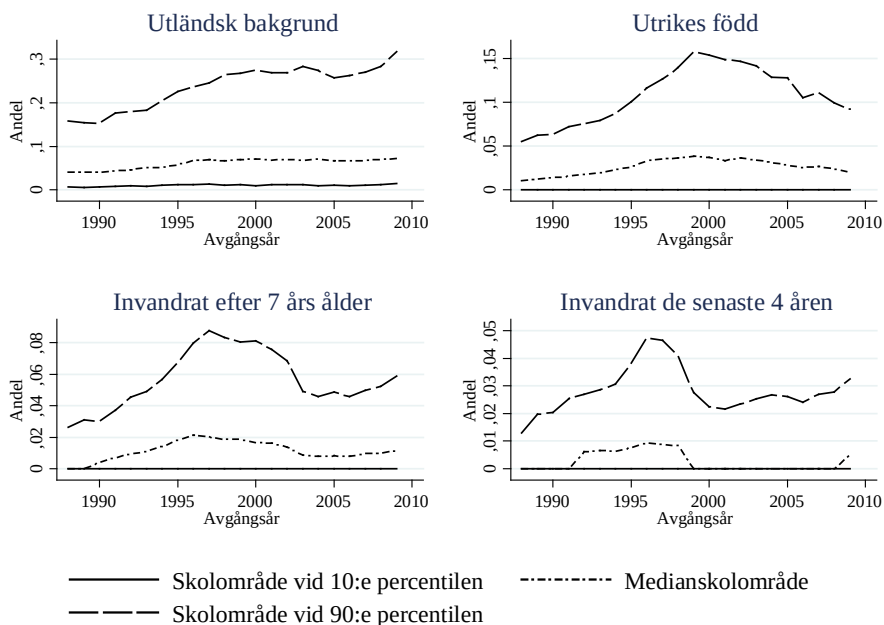
Figur 5.11 Genomsnittlig familjebakgrund i skolområden med olika förutsättningar

Not: Figurerna visar elevviktade percentiler i skolområdesfördelningen. Högutbildade föräldrar avser att minst en förälder har 3-årig högskoleutbildning eller högre utbildning. Lågutbildade föräldrar avser att båda föräldrarna har grundläggande obligatorisk utbildning (folk- eller grundskola). Hög familjeinkomst avser att familjeinkomsten är lika med eller överstiger den 90:e percentilen i fördelningen; låg familjeinkomst avser att familjeinkomsten är lika med eller understiger den 10:e percentilen i fördelningen.



Figur 5.12 Genomsnittlig familjebakgrund i skoloråden med olika förutsättningar. Alternativa inkomstmått: föräldrars inkomstpercentil, relativt rika och relativt fattiga familjer

Not: Figureorna visar elevviktade percentiler i skolorådesfördelningen. Föräldrarnas inkomstrang bygger på familjens position i inkomstfördelningen. Relativt rika familjer definieras som familjer med inkomster över $1,63 \cdot \text{medianinkomsten}$, där 1,63 motsvarar p90/p50-kvoten år 2006. Relativt fattiga familjer definieras som familjer med inkomster under $0,37 \cdot \text{medianinkomsten}$, där 0,37 motsvarar p10/p50-kvoten år 2006.



Figur 5.13 Genomsnittlig migrationsbakgrund i skolområden med olika elevsammansättning

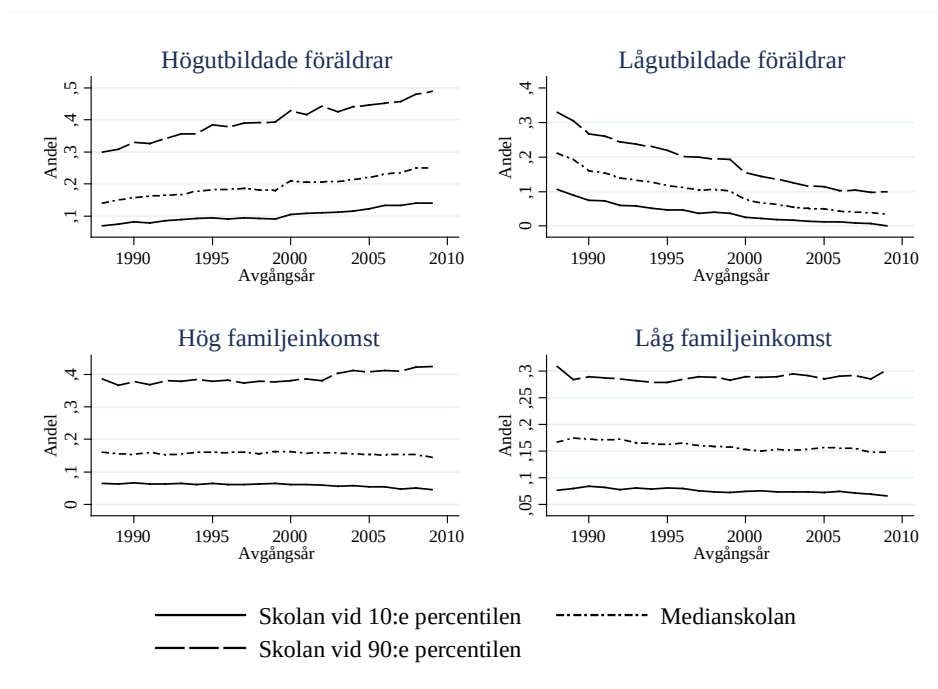
Not: Figuren visar elevviktade percentiler i skolområdesfördelningen. Elever med utländsk bakgrund är födda utomlands av utrikes födda föräldrar, eller födda i Sverige men med båda föräldrarna födda utomlands

5.2.3 Skillnader mellan skolor

I debatten finns ett stort intresse för frågan om huruvida skolsegregationen har ökat eller ej. Det råder stor konsensus kring att resultatskillnaderna har ökat mellan skolor, men det finns relativt lite forskning som undersöker hur skillnader i familjebakgrund mellan skolor har förändrats över tid. Gustafsson (2006), Fredriksson och Vlachos (2011) och Skolverket (2012a) är några få exempel på analyser som också fångar skillnader i elevers bakgrund mellan skolor. Resultaten pekar framför allt på ökade skillnader mellan skolor med avseende på elevers migrationsbakgrund.

Vi följer upp dessa studier med att jämföra skolor i olika delar av fördelningen på samma sätt som vi jämfört skillnader mellan kommuner och bostadsområden. I Figur 5.14 ser vi återigen att skillnaderna med avseende på andelen lågutbildade minskat över tid, men påminner om svårigheten att dra slutsatser om trender då denna grupp inte är jämförbar över tid. Däremot kan vi

lägga större vikt vid resultaten som baserar sig på inkomst: vi ser en tendens till att andelen elever vars föräldrar har hög inkomst har ökat i toppen av fördelningen (90:e percentilen), medan andelen har minskat i den lägre delen av fördelningen, och denna utveckling har ägt rum från år 2000 och framåt. Vad gäller andelen låginkomsttagare ser andelen ut att falla något (mycket litet) i botten och mitten av fördelningen, men vi ser ingen förändring i toppen.

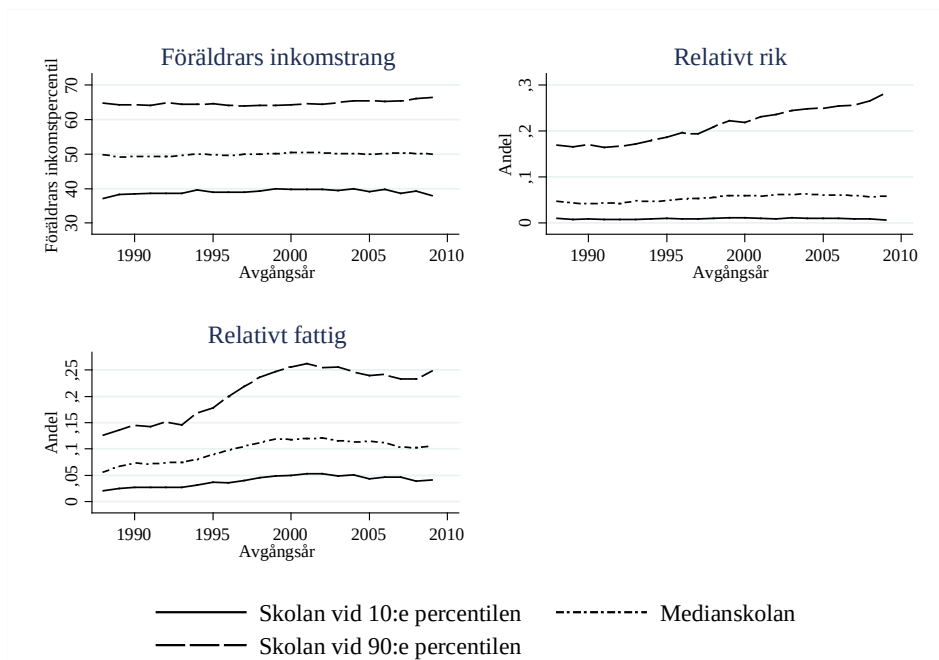


Figur 5.14 Genomsnittlig familjebakgrund i skolor med olika förutsättningar

Not: Figurerna visar elevviktade percentiler i skolfördelningen. Högutbildade föräldrar avser att minst en förälder har 3-årig högskoleutbildning eller högre utbildning. Lågutbildade föräldrar avser att båda föräldrarna har grundläggande obligatorisk utbildning (folk- eller grundskola). Hög familjeinkomst avser att familjeinkomsten är lika med eller överstiger den 90:e percentilen i fördelningen; låg familjeinkomst avser att familjeinkomsten är lika med eller understiger den 10:e percentilen i fördelningen.

Figur 5.15 visar motsvarande resultat för de alternativa inkomstmått som utnyttjar föräldrarnas percentil i inkomstfördelningen, samt indikerar om eleven tillhör en relativt fattig eller relativt rik familj. För de senare måtten är det tydligt att andelarna har stigit i toppen av fördelningen, och att den totala spridningen mellan skolor har ökat. Skolor med många fattiga elever har en högre koncentration av sådana elever 2009 (25 procent) jämfört med 1990 (15 procent), medan vi ser små förändringar bland skolor med få fattiga elever. På

samma sätt har andelen elever från relativt rika familjer stigit med 10 procentenheter i skolor med flest elever med sådan bakgrund, medan andelen ligger nära noll i den lägre delen av fördelningen under hela perioden.

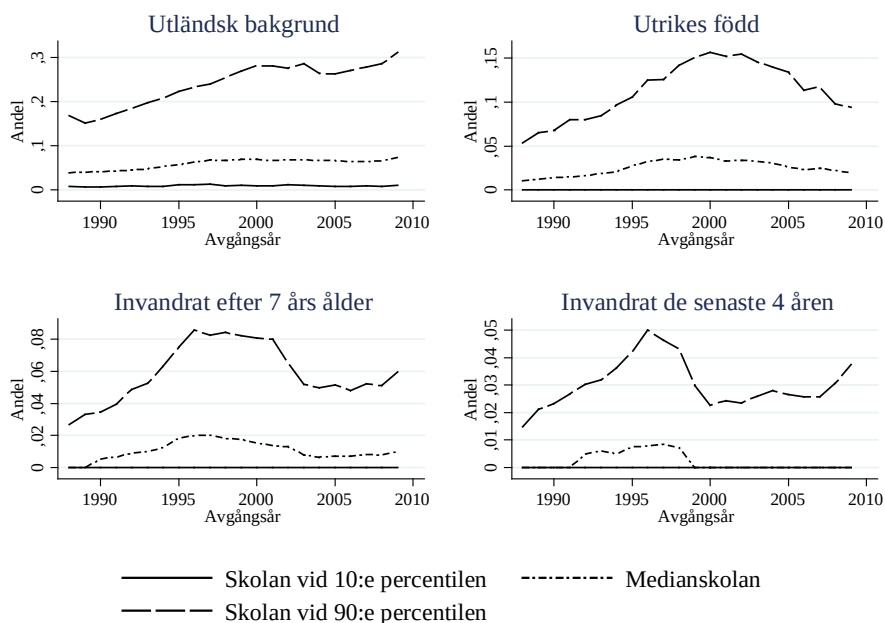


Figur 5.15 Genomsnittlig familjebakgrund i skolor med olika förutsättningar. Alternativa mått på inkomst – föräldrarnas inkomstpercentil, relativt rika och relativt fattiga familjer

Not: Figurerna visar elevviktade percentiler i skolfördelningen. Föräldrarnas inkomststrang bygger på familjens position i inkomstfördelningen. Relativt rika familjer definieras som familjer med inkomster över $1,63 \cdot \text{medianinkomsten}$, där 1,63 motsvarar p_{90}/p_{50} -kvoten år 2006. Relativt fattiga familjer definieras som familjer med inkomster under $0,37 \cdot \text{medianinkomsten}$, där 0,37 motsvarar p_{10}/p_{50} -kvoten år 2006.

Avsnitt 5.2.1 visade att skillnaderna mellan kommuner med avseende på elevers migrationsbakgrund har ökat över tid, och att inflödet av utrikes födda elever fördelades ojämnt över landets kommuner. Andelen utrikes födda ökade i kommuner med många utrikes födda, medan kommuner med få utrikes födda inte uppvisade så stora förändringar. Hur ser motsvarande analys ut på skolenivå? Figur 5.16 visar ett liknande mönster: skillnaderna mellan skolor i andelen utrikes födda elever ökar när andelen utrikes födda ökar i elevpopulationen i stort. Detta beror på att andelen utrikes födda elever ökade, från 5 till 15 procent mellan 1988 och 2000 i skolor med många utrikes födda, samtidigt som en

stor grupp skolor inte hade några utrikes födda elever alls. Skillnaderna mellan skolor minskar i samband med att andelen utrikes födda bland landets 16-åringar sjunker från år 2000 och framåt (se Figur 5.5). Sammantaget har dock skillnaderna mellan skolor ökat, både med avseende på utländsk bakgrund och utrikes födda elever.



Figur 5.16 Genomsnittlig migrationsbakgrund i skolor med olika elevsammansättning

Not: Figureerna visar elevviktade percentiler i skolfördelningen. Elever med utländsk bakgrund är födda utomlands av utrikes födda föräldrar, eller födda i Sverige men med båda föräldrarna födda utomlands.

I detta avsnitt har vi visat hur skillnader i elevers familjebakgrund mellan kommuner, bostadsområden och skolor, har utvecklats sedan slutet av 1980-talet. Vi har studerat elever med avseende på familjeinkomst och migrationsbakgrund, och ser tecken på ökad spridning i vissa dimensioner, men inte i alla. En slutsats vi kan dra är att den ökade spridningen i andelen relativt rika och relativt fattiga familjer drivs av förändringar i den generella inkomstfördelningen, snarare än av ökad segregation *per se*. Om vi konstanthåller för ökade inkomstskillnader, vilket vi gör när vi tittar på andelar av elever med hög respektive låg familjeinkomst definierade utifrån den 90:e och 10:e percentilen i

fördelningen, ser vi endast en liten ökning i avståndet mellan skolor med de bästa och de sämsta förutsättningarna. Givet familjens position i inkomstfördelningen har alltså segregationen inte ökat nämnvärt. När vi istället använder mått som speglar att inkomstklyftorna har ökat generellt sett, kommer också skillnaderna mellan skolor med olika förutsättningar att öka, vilket slår igenom när vi studerar andelar relativt rika och relativt fattiga familjer.

Vi kan också dra slutsatsen att förändringar i spridningen med avseende på andelen nyanlända och i andelen utrikes födda barn drivs av förändrade migrationsströmmar och födslotal. Figurerna visar att skillnaderna mellan kommuner, bostadsområden och skolor ökar i samband med att andelen elever som är nyanlända eller utrikes födda ökar i befolkningen som helhet.

En ökad förståelse för skillnader mellan skolor kräver också att vi kopplar ihop och jämför de olika nivåerna i skolsystemet. Hur stora är skillnaderna mellan skolor, i jämförelse med skillnaderna mellan kommuner? I vilken utsträckning beror skillnader mellan skolor på de socioekonomiska skillnader som finns mellan bostadsområden? Vi återkommer till dessa frågor i avsnitt 5.3.

5.2.4 Ett sammanfattande mått på elevers förutsättningar: predicerade betyg

Vi har ovan presenterat elevers familjebakgrund i en rad olika dimensioner, med utgångspunkten att förutsättningarna att klara skolarbetet skiljer sig mellan elever med olika bakgrund. De olika bakgrundsfaktorena kan, förutom att presenteras separat, också användas för att skapa ett sammanfattande mått på elevers förutsättningar att nå goda resultat i skolan. Vi vill skapa ett sådant mått av två skäl. Det första skälet är att måttet väger samman en rad olika bakgrundsfaktorer och vi kan därmed göra en sammantagen bedömning av hur skillnader i elevförutsättningar har utvecklats mellan kommuner, bostadsområden och skolor. Det andra skälet är att vi med detta mått på elevförutsättningar eftersträvar att mäta elevernas förutsättningar att klara skolan. Vi tilldelar därför de specifika bakgrundsfaktorerna olika vikt, beroende på hur avgörande de är för skolresultaten. Nedan förklarar vi hur detta mått skapas.

Föräldrars socioekonomiska situation, och familjens migrationshistoria, är faktorer som är starkt förknippade med skolresultat och med hjälp av en statistisk modell är det möjligt att beräkna vilka resultat vi kan förvänta oss av en elev, givet elevens familjebakgrund. Vi kan alltså predicera vilket betyg eleven förväntas ha statistiskt sett, givet hennes föräldrars utbildningsnivå, inkomst,

och migrationsbakgrund, för varje årskull i våra data. Ekvationen nedan illustrerar på ett förenklat sätt hur denna prediktion görs.⁶⁴

$$\text{Åk9betyg}_{it} = \alpha + \beta_{1t}\text{Föräldutb}_{it} + \beta_{2t}\text{Familjeink}_{it} + \beta_{3t}\text{Utrikes född}_{it} + \varepsilon_{it}$$

För varje årskull (indexerad med t) skattas en regressionsmodell där elevens årskurs 9-betyg förklaras av föräldrars utbildningsnivå, familjeinkomst, huruvida eleven är utrikes född/har utländsk bakgrund samt vilken skola eleven går på. Med hjälp av de skattade β -koefficienterna, som beskriver det statistiska sambandet mellan familjebakgrundsfaktorerna och betyg, beräknas sedan det förväntade betyget för varje elev.

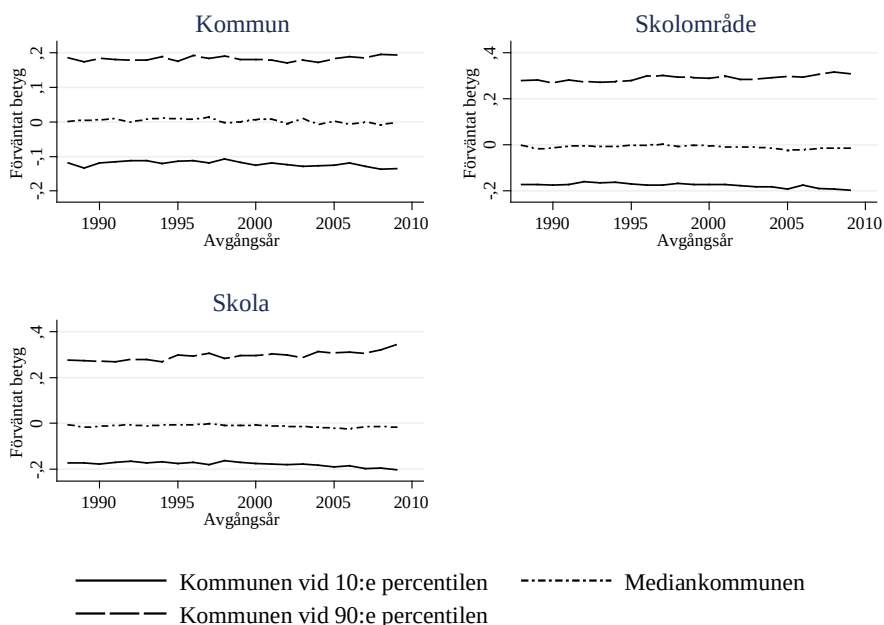
Detta mått på elevens förväntade betyg (uttryckt i standardavvikelser) utgör alltså ett sammanfattande mått på familjebakgrund, som tar hänsyn till i vilken utsträckning familjebakgrunden är av vikt för resultaten. Något förenklat kan man uttrycka det som att om föräldrars utbildning är av större betydelse än föräldrars inkomst för skolresultat, kommer β_1 att vara större än β_2 , och föräldrars utbildning kommer då att få större vikt när de förväntade betygen beräknas.

Figur 5.17 presenterar elevförutsättningar, uttryckta som förväntade betyg, i kommuner, skolområden och skolor med olika goda förutsättningar. Med detta mått ser vi inga större förändringar i spridningen mellan kommuner och skolområden över en längre tidsperiod, men en tendens till ökad spridning i slutet av perioden. Denna utveckling är mer markerad när det gäller skillnader mellan skolor: skolor med de bästa elevförutsättningarna får allt bättre förutsättningar, medan skolor med de sämsta elevförutsättningar får ett svagare elevunderlag.

Trots att vi i tidigare figurer noterat att skillnaderna mellan exempelvis skolor har förändrats över tid i olika avseenden, ser dessa förändringar relativt små ut i Figur 5.17. En förklaring till detta är att elevens förväntade betyg är ett sammanfattande mått som väger ihop olika aspekter av elevens bakgrund: både föräldrars utbildningsnivå, föräldrars inkomst och migrationsbakgrund. Vi har konstaterat att skillnaderna mellan skolor har minskat med avseende på andelen elever med lågutbildade föräldrar; att skillnaderna varit relativt oförändrade med avseende på olika (relativa) inkomstmått; och att skillnaderna fluktuerat med avseende på elevers migrationsbakgrund. Skillnaderna kan alltså öka i

⁶⁴ Mer specifikt så skattas en modell med följande förklaringsvariabler: kön, födelsemånad, födelseland, invandringsålder, indikatorer för om föräldrarna är födda utomlands eller utanför Norden, moders och faders ålder vid barnets födelse, antal syskon, moders och faders utbildningsnivå, moders och faders inkomstrang, fränskilda föräldrar, samt skola.

vissa avseenden men minska i andra, och när dessa vägs samman till ett mått på förväntande betyg blir förändringen över tid inte lika markant som i några av de tidigare figurerna. Det bör också påpekas att de olika bakgrundsfaktorerna tillmätts olika betydelse i den statistiska modellen, vilket också påverkar jämförelsen mellan tidigare figurer och Figur 5.17.



Figur 5.17 Förväntade betyg i kommuner/skolområden/skolor med olika goda elevförutsättningar

Not: Figureerna visar elevviktade percentiler av förväntade betyg i kommun/skolområdes/skolfördelningarna.

5.3 Skol- och boendesegregation

Figureerna i avsnitt 5.2 aktualiserar frågan om huruvida skolsegregationen efter det fria skolvalets införande har ökat eller minskat i förhållande till boendesegregationen. Med skolsegregation menar vi här segregation, eller med ett annat uttryck *sortering*, med avseende på elevernas bakgrundsegenskaper, och frågan är alltså om elever som går på samma skola har mer likartade egenskaper idag än före de stora skolreformerna. Eftersom skolvalet innebär att elever inte är hänvisade till sin närmaste skola, skulle skolval kunna innebära minskad sortering relativt en närhetsprincip. Om de drivkrafter som styr familjers

skolval istället gör att familjer med likartad social bakgrund väljer att sätta sina barn i samma skolor är det möjligt att sorteringen ökar i förhållande till boendesegregationen. Figuren över skillnader mellan skolor och skolområden uppvisar stora likheter, men är inte tillräckliga för att vi ska kunna dra slutsatser om hur mycket av skolsegregationen som drivs av boendesegregationen. I detta avsnitt analyserar vi därför skillnader mellan skolor, skolområden och kommuner med hjälp av en annan metod, så kallad variansdekomponering⁶⁵, som tillåter oss att ta hänsyn till att skolsegregationen påverkas av boendesortering. Måttet beskriver skillnader mellan *alla* kommuner, bostadsområden och skolor – inte bara en jämförelse mellan de som har goda och svaga förutsättningar.

I analysen utgår vi ifrån den totala variationen (med andra ord, de totala skillnaderna) i elevernas förutsättningar, och vi använder en metod som beräknar hur stor andel av den totala variationen som kan förklaras av kommunen, skolområdet respektive skolan. Om eleverna på olika skolor kommer från likartad social bakgrund kan skolan förklara en större del av variationen, jämfört med en situation där elever från olika sociala miljöer är jämnt fördelade mellan skolor. Andelen variation som kan förklaras av skolan ska tolkas som ett mått på hur sorterade, eller med ett annat ord, segregerade, eleverna är med avseende på förutsättningar. Om eleverna vore proportionerligt fördelade mellan skolor utifrån sin socioekonomiska bakgrund, skulle skolan inte förklara någon variation alls i elevers förutsättningar. Om eleverna vore perfekt sorterade (dvs. alla elever i en skola har samma familjebakgrund), skulle skolan förklara 100 procent av skillnaderna i elevers förutsättningar.⁶⁶ Motivet till att ta hänsyn till boendesegregationen är att den avgör vilken sortering vi skulle vänta oss om närhetsprincipen gällde. Vid en närhetsprincip skulle skillnaden mellan skolor vara samma som skillnaden mellan bostadsområden, definierade utifrån skolornas upptagningsområden.

I Figur 5.18 visas på vertikala axeln andelen av den totala variationen i elevförutsättningar (förväntade betyg) som kan förklaras av olika nivåer i skolsystemet, och på den horisontella axeln visas elevernas avgångsår från årskurs 9. I figuren kan vi i stora drag utläsa hur mycket elevsortering som förekommer mellan kommuner, skolområden och skolor. Vi inleder med att jämföra sortering på kommunnivå med sortering på skolnivå. Andelen variation som förklaras av sortering av elever med olika förutsättningar mellan kommuner ligger på

⁶⁵ I denna rapport görs variansdekomponering med ANOVA och ej med maximum likelihood-metoder. Dessa två metoder kan ge något olika estimat, men de kvalitativa tolkningarna av resultaten i denna rapport är desamma oavsett metod.

⁶⁶ I denna analys har vi inte tagit hänsyn till den "förväntade segregation" som uppstår även då elever är slumpmässigt fördelade till skolor (Carrington och Troske 1997).

cirka 7 procent i periodens början, med en svag ökning upp till 8 procent vid periodens slut. Sorteringen mellan skolor förklarar en mycket högre andel av variationen, cirka 13 procent i början av perioden, och denna andel har stigit upp till 22 procent.⁶⁷ Vi ser alltså större olikheter i elevförutsättningar mellan landets skolor än vi ser mellan landets kommuner, och skillnaderna mellan skolor har ökat kraftigt. Resultaten i Figur 5.18 kan jämföras med Figur 5.17, och det är tydligt att de två metoderna för att beskriva skillnader mellan skolor visar likartade mönster, men att utvecklingen över tid och förhållandet mellan skola och kommun framträder tydligare i Figur 5.18.⁶⁸

Figur 5.18 visar också hur stor sorteringen är mellan bostadsområden, här mätt med "skolorn" som vi definierade i avsnitt 5.2.2. Sorteringen mellan skolor och skolområden följer varandra fram till mitten av 1990-talet, men därefter har skolsegregationen ökat något mer än boendesegregationen.⁶⁹ För att få ett mått på hur skolsegregationen har utvecklats efter att vi tagit hänsyn till boendesegregationen, visas i figuren också skolsegregationen justerad för boendesegregation.⁷⁰ Andelen variation som kan förklaras av skillnader mellan skolor, utöver de skillnader som finns mellan bostadsområden, uppgår till 3,4 procent 2009. Det tycks därmed som att skolsegregationen har ökat mer än vad vi skulle förvänta oss utifrån ökningen i boendesegregation. Det är dock fortfarande så att fyra femtedelar av variationen i elevförutsättningar förklaras av skillnader mellan elever inom skolor. Av den femtedel av totalvariationen som förklaras av skillnader mellan skolor, förklaras huvuddelen av att boendet är segregat.

Innan det fria skolvalets införande fanns begränsade möjligheter för elever att välja skola utanför upptagningsområdet, och det är därför inte förvånande att skol- och boendesegregationen följer varandra i perioden före skolvalsreformen. I och med möjligheten att välja skola, både kommunal och fristående, finns flera mekanismer som kan bidra till att skol- och boendesegregation inte längre är identiska. Det kan t.ex. röra sig om att elever med olika bakgrund har olika sannolikhet att välja skola utanför sitt närområde, att val av bostadsort påverkas när skolval införs, och att de nyöppnade friskolorna ofta är små (och därmed selektiva) och etablerar sig i områden med hög befolkningstäthet där de

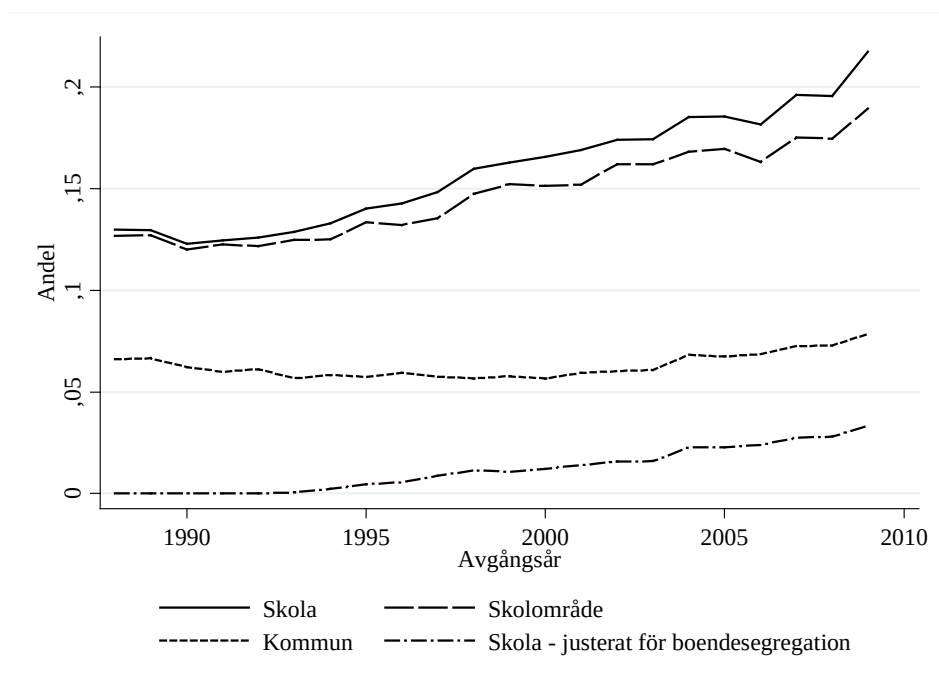
⁶⁷ Andel variation som förklaras av skolan beräknas utifrån skillnader mellan alla skolor i riket, vilket innebär att både variation inom och mellan kommuner fångas upp av detta mått.

⁶⁸ Egna beräkningar med data från projektet "Utvärdering genom uppföljning" från Göteborgs universitet visar också att skillnaderna i elevförutsättningar mellan klasser har ökat.

⁶⁹ Stockholms läns landsting (2014) finner också att boendesegregationen har ökat över tid, i en studie avgränsad till Stockholmsregionen.

⁷⁰ Den justerade skolsegregationen är beräknad genom variansdekomponering av residualerna från en modell där förväntat betyg förklaras med skolområdes-fixa effekter.

kan attrahera en viss grupp elever. I Kapitel 10 belyser vi dessa frågor i detalj, och analyserar om den sortering vi observerar på elevnivå stämmer överens med de mönster vi observerat mellan skolor. För att förstå om utvecklingen av skolsegregationen i Figur 5.18 samvarierar med förekomsten av skolval, presenteras i Kapitel 11 också en formell analys där sambandet mellan skolval och skolsegregation skattas på kommunnivå.

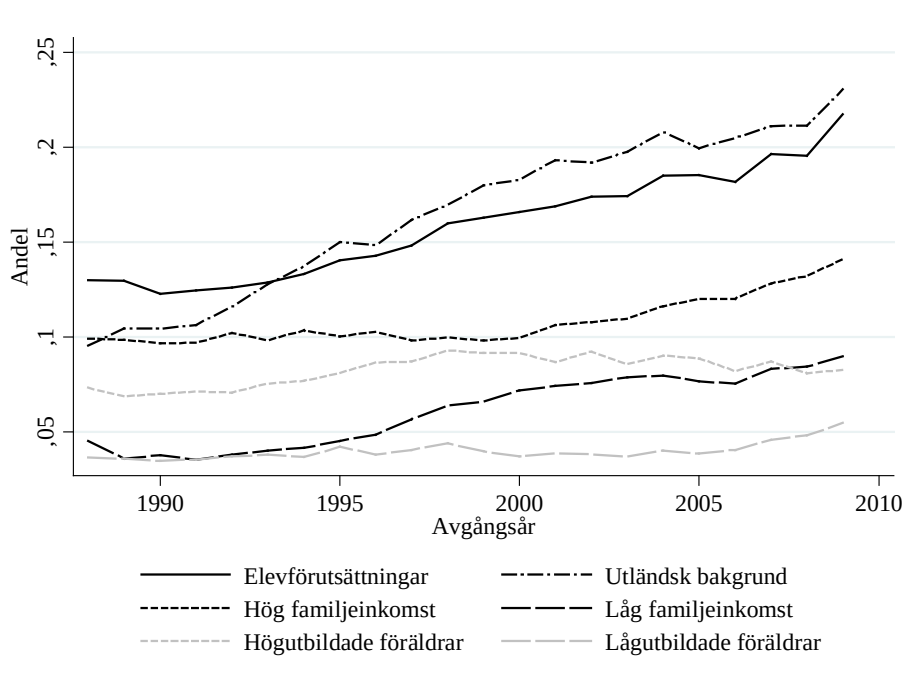


Figur 5.18 Andel av den totala variationen i elevers förväntade betyg som förklaras av skola, skolområde och kommun

Not: Beräknad för respektive år med variansdekomponering (ANOVA).

I analysen ovan studerade vi skolsegregation med avseende på det sammanvägda mått på elevegenskaper som introducerades i avsnitt 5.2.4. För att återkoppla till frågan om skolsegregationen har ökat eller ej, visar vi slutligen i Figur 5.19 andelen av variationen i elevers migrationsbakgrund (utländsk bakgrund), utbildningsbakgrund och familjeinkomst, som kan hänföras till vilken skola eleven går på. Som vi tidigare har beskrivit är detta ett mått på hur lika eller olika elever på olika skolor är – ju större andel av variationen som kan förklaras av elevens skola, desto mer liknar eleverna varandra med avseende på socioekonomisk bakgrund. För en jämförelse visar vi återigen utvecklingen för förväntade betyg som vi analyserade i Figur 5.18. Vi ser framför allt att skolan

över tid förklarar en allt större andel av variationen i elevers migrationsbakgrund, med andra ord, skolsegregationen har ökat i denna dimension. Vi ser även att skillnaderna mellan skolor har ökat med avseende på hög respektive låg familjeinkomst, men inte med avseende på föräldrars utbildning. Dessa mönster ligger i stort sett i linje med de resultat vi funnit i avsnitt 5.2, och vi kan också konstatera att vi bekräftar resultat från tidigare studier, som visar att segregationen har ökat framför allt mellan elever med svensk och utländsk bakgrund (Skolverket 2012a).



Figur 5.19 Andel av den totala variationen i elevers bakgrund som förklaras av skola

Not: Beräknad för respektive år med variansdekomponering (ANOVA). Elevförutsättningar mäts med det sammanfattande måttet predicerade betyg som presenterades i avsnitt 5.2.4. Elever med utländsk bakgrund är födda utomlands av utrikes födda föräldrar, eller födda i Sverige men med båda föräldrarna födda utomlands. Hög familjeinkomst avser att familjeinkomsten är lika med eller överstiger den 90:e percentilen i fördelningen; låg familjeinkomst avser att familjeinkomsten är lika med eller understiger den 10:e percentilen i fördelningen. Högutbildade föräldrar avser att minst en förälder har 3-årig högskoleutbildning eller högre utbildning. Lågutbildade föräldrar avser att båda föräldrarna har grundläggande obligatorisk utbildning (folk- eller grundskola).

5.4 Sammanfattning

I detta kapitel har vi beskrivit hur elevers familjebakgrund har utvecklats sedan 1980-talets början och i vilken utsträckning elevernas familjebakgrund skiljer sig åt mellan kommuner, bostadsområden och skolor, och om sådana skillnader har ökat eller minskat över tid. Vi har också undersökt i vilken utsträckning ökade skillnader mellan skolor kan förklaras av ökad boendesegregering.

De viktigaste slutsatserna i detta kapitel är:

- Om vi jämför hur elevpopulationen såg ut 2006 med slutet av 1980-talet kan vi konstatera att föräldrarna är i genomsnitt högre utbildade, men att inkomstspridningen har ökat så att fler var relativt fattiga. Dessutom var en högre andel elever utrikes födda. En växande andel av de utrikes födda eleverna har också anlänt efter skolstart, vilket påverkar både de enskilda elevernas och skolans förutsättningar.
- Den ökade spridningen i andelen relativt rika och relativt fattiga familjer mellan skolor tycks drivas av förändringar i den generella inkomstfördelningen, snarare än av ökad segregation *per se*. När vi konstanthåller för ökade inkomstskillnader finns endast en liten ökning i avståndet mellan skolor med goda och svaga förutsättningar.
- Till viss del beror den förändrade spridningen mellan skolor med avseende på andelen nyanlända och i andelen utrikes födda barn på förändrade migrationsströmmar och fluktuationer av födslosten.
- Skolsegregationen har över lag ökat mellan elever med svensk och utländsk bakgrund.
- Om vi mäter skillnaderna mellan skolor i ett sammanfattande mått baserat på i elevers förväntade betyg har skolsegregationen vad gäller elevers förutsättningar ökat.
- Huvuddelen av denna ökning i skolsegregation kan dock hänföras till den ökade boendesegregationen.

6 Utbildningsdeltagande och skolresultat

Det svenska samhället genomgick stora förändringar under 1990-talet. Landet drabbades av en djup ekonomisk kris samtidigt som storleken på elevkullarna ökade. Det medförde avsevärda neddragningar i skolan, och utbildningsutgifterna per elev sjönk som andel av BNP (Fredriksson och Öckert, 2008). Dessutom sjosattes en rad genomgripande skolreformer, som i grunden förändrade villkoren för skolans verksamhet. Frågan är vilka konsekvenser de förändrade omvärldsfaktorerna – och då i synnerhet skolreformerna har haft för svenska elevers studiedeltagande och skolresultat.

För att kunna bedöma konsekvenserna av 1990-talets skolreformer måste utvecklingen i svensk skola följas under en längre tidsperiod. Helst bör kartläggningen täcka in perioderna före, under och efter reformerna. Syftet med detta kapitel är därför att ge en samlad bild av svenska elevers utbildningsdeltagande och kunskapsutveckling sedan 1980-talet. I vissa fall kommer vi kunna följa utvecklingen ännu längre tillbaks i tiden. Beskrivningen avser grundskolan och gymnasieskolan, men i viss mån kommer även elevernas fortsatta utbildningskarriärer att behandlas.

Kartläggningen baseras på flera datamaterial. Huvuddelen av uppgifterna hämtas från nationella elevregister över utbildningsdeltagande och skolresultat. Dessa kompletteras med information från internationella och nationella urvalsundersökningar samt särskilda mätningar. Förhoppningen är att olika datamaterial tillsammans ska ge en så heltäckande bild som möjligt av hur resultaten i svensk skola har utvecklats. Olika källor kan också kompensera för varandras eventuella brister. Det empiriska materialet analyseras systematiskt; samma population av elever studeras och resultatmått behandlas på ett enhetligt sätt. Vidare kommer likartade metoder att användas för att beskriva utvecklingen i skolan. Därmed bör eventuella skillnader mellan olika resultatmått spegla verkliga olikheter snarare än hur analyserna har genomförts.

Kapitlet har följande upplägg. I avsnitt 6.1 ges en beskrivning av svenska elevers studiedeltagande sedan slutet av 1980-talet, från grundskolan till högskolan. Särskilt redogörs för 1990-talets gymnasiereformer, och hur genomströmningen på gymnasiet har förändrats. Avsnitt 6.2 innehåller en kartläggning av svenska elevers kunskapsresultat sedan 1960–70-talen. Speciellt fokus ligger på att tidsbestämma eventuella trendbrott i utvecklingen. I det sista avsnittet sammanfattas resultaten.

6.1 Utbildningsdeltagande

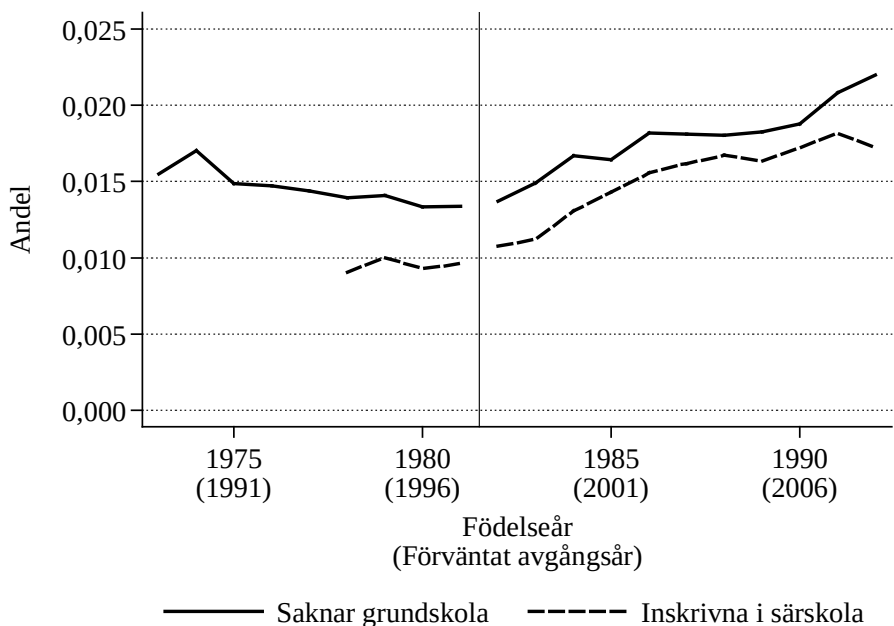
I det här avsnittet ges en översiktlig beskrivning av studiedeltagande och genomströmning i grundskolan och gymnasieskolan. Uppgifterna baseras på

nationella utbildningsregister. Som komplement dokumenteras också utvecklingen av studerande vid kommunal vuxenutbildning och högskolan kortfattat.

6.1.1 Grundskolan

Sverige har haft lagstadgad nioårig skolplikt från (normalt) 7 till 16 års ålder sedan början av 1960-talet. Under 1990-talet genomfördes dock en del regelförändringar som kan ha påverkat deltagande och genomströmning på grundskolan. Från och med läsåret 1991/92 fick föräldrar möjlighet att bestämma om deras barn skulle börja skolan redan vid 6 års ålder, även om möjligheterna till en tidig skolstart varierade mellan kommuner (prop. 1990/91:115). Lsåret 1995/96 trädde också en ny läroplan (Lpo 94) i kraft. Dessutom ersattes det relativa (eller normbaserade) betygssystemet med ett mål- och kunskapsrelaterat system. Det relativa betygen sattes på en femgradig skala (1–5) och elevernas prestationer bedömdes i förhållande till andra elever i landet. I det målrelaterade systemet bedömdes eleverna istället i förhållande till på förhand uppsatta mål och betygen sattes i tre betygssteg ("Godkänd", "Väl godkänd", och "Mycket väl godkänd").⁷¹

⁷¹ Bytet av betygssystem innebär ett tidseriebrott i statistiken, vilket medför svårigheter att jämföra resultaten över tid. I de fortsatta analyserna kommer vi därför att markera bytet av betygssystem i grundskolan och på gymnasiet. Det betyder inte nödvändigtvis att betygsreformen är viktigare än andra reformer, men ska påminna om de jämförbarhetsproblem som finns.



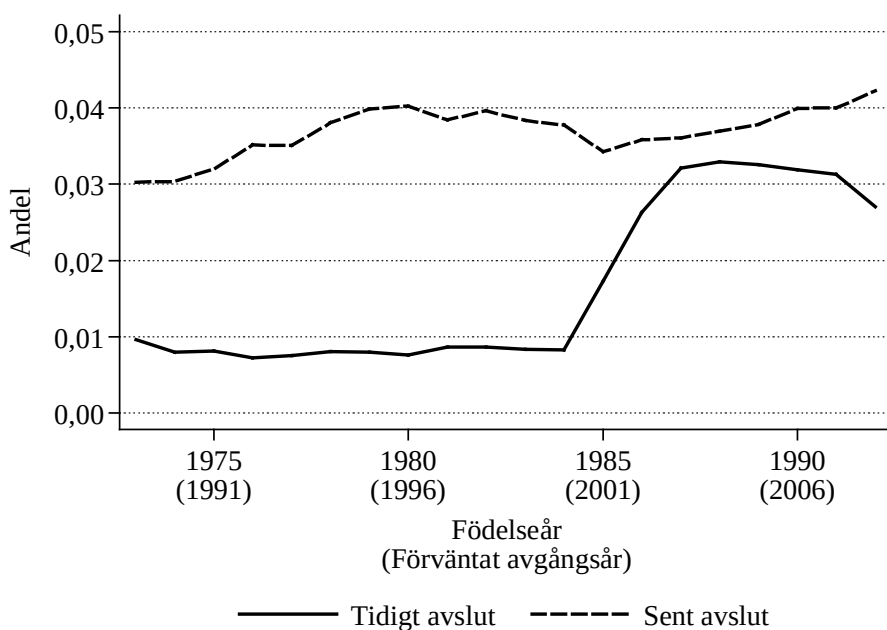
Figur 6.1 Andel av en årskull som inte fullföljt grundskolan respektive andel inskrivna i särskolan

Not: Figuren anger hur stor andel av en födelsekohort som inte avslutat grundskolan före 19 års ålder samt hur stor andel som är inskrivna i särskolan. För personer som saknar uppgift om avslutad grundskola, har istället uppgifter om registreringar på gymnasiet använts som indikator på fullföljd grundskoleutbildning. Information om andel inskrivna på särskolan baseras på aggregerade uppgifter om antalet elever i särskolans Åk 9. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i grundskolan.

Frågan är hur reformerna kan tänkas ha påverkat studiedeltagande och genomströmning i grundskolan. Figur 6.1 visar andelen av en årskull som inte fullföljt grundskolan före 19 års ålder, samt andelen som är inskrivna i särskolan.⁷² I princip alla barn i Sverige går ut grundskolan; bara 1–2 procent av en årskull saknar betyg från Åk 9. Det har dock skett en långsam ökning av andelen som inte fullföljer grundskolan för personer födda efter 1980. Detta sammanfaller med införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet. Som framgår av figuren tycks huvuddelen av eleverna som saknar grundskoleutbildning vara inskrivna på särskolan. Skillnaden mellan kurvorna förklaras framförallt av nyanlända elever.

⁷² För att beräkna andelen av en årskull som är inskrivna i särskolan har vi använt Skolverkets (2014a) statistik över antalet elever i olika årskurser i särskolan 1993/94–2007/08. Eftersom det saknas information om vilket år eleverna är födda har vi antagit att eleverna slutar Åk 9 det år de fyller 16 år.

Dessvärre saknas statistik över genomströmningen i grundskolan under perioden. Av Figur 6.2 framgår istället andelen av en årskull som avslutar grundskolan senare eller tidigare än normalt. Ett sent (tidigt) avslut behöver dock inte betyda att utbildningen tagit längre (kortare) tid än avsett, utan kan bero på senarelagd (tidigarelagd) skolstart. Troligtvis fångar måtten båda dessa aspekter av skolgången, men vi tycker ändå att de är informativa om grundskolans genomströmning.



Figur 6.2 Andel av en årskull som avslutar grundskolan tidigt respektive sent

Not: Figuren anger hur stor andel av en födelsekohort som avslutar grundskolan tidigare än förväntat (före 16 års ålder) respektive senare än förväntat (efter 16 års ålder).

Det har blivit något vanligare att elever avslutar grundskolan senare än normalt. Av elever födda 1973 hade 3 procent ett sent avslut, medan motsvarande siffra var drygt 4 procent för dem födda 1992. Den största förändringen under perioden är dock ökningen av andelen som slutar grundskolan tidigare än normalt. Från att ha legat relativt konstant på under 1 procent av en årskull i början av perioden, var sannolikheten att sluta tidigt mer än 3 procent för personer födda i mitten av 1980-talet. Trendbrottet sammanfaller med utökade möjligheter för föräldrar att bestämma om deras barn skulle börja skolan tidigare än normalt.

6.1.2 Gymnasieskolan

Under början av 1990-talet genomfördes omfattande förändringar av gymnasieskolan. Linjer och specialkurser ersattes av nationella program samt av specialutformade och individuella program (programgymnasiet). Alla program blev treåriga och bestod av lika stor andel kärnämnen. Förlängningen av yrkesprogrammen föregicks av en försöksverksamhet (ÖGY-försöket), där ett växande antal kommuner deltog under perioden 1987/88–1990/91. Även programgymnasiet infördes successivt i olika kommuner under läsåren 1992/93–1995/96 (prop. 1990/91:85).

Ett nytt betygssystem samt en ny läroplan (lpf 94) infördes läsåret 1994/95. Det relativa betygssystemet ersattes av ett mål- och kunskapsrelaterat system med betygsstegen "Icke godkänt", "Godkänt", "Väl godkänt" och "Mycket väl godkänt". Ämnena delades in i kurser om olika poäng (t.ex. 50, 100, 150 eller 200 poäng), och betyg sattes på varje kurs. För att få slutbetyg från gymnasiet krävdes att alla kurser enligt studieplanen var betygsatta. Kommuner som infört programgymnasiet läsåren 1992/93–1993/94 (så kallade mellanårsprogram) kom inledningsvis att använda "absoluta" sifferbetyg på kurserna.⁷³

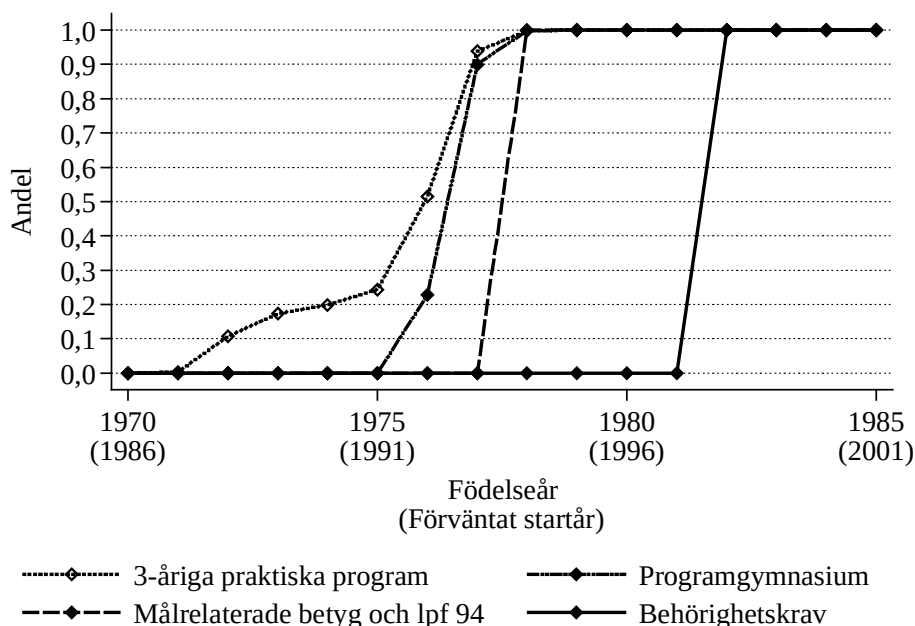
Läsåret 1998/99 infördes behörighetskrav till gymnasieskolan, vilket kom att beröra den första årskullen som fått målrelaterade betyg i grundskolan. Reglerna innebar att elever behövde godkända betyg i svenska, engelska och matematik för att få påbörja ett nationellt program på gymnasiet. Elever som inte klarade behörighetskraven hänvisades till det individuella programmet (IV), som syftade till att förbereda dem för ett nationellt program. Hösten år 2000 skärptes också betygsreglerna för elever med hög frånvaro, vilket innebar att de inte längre fick något kursbetyg. Tidigare kunde elever i samma situation få betyget "Icke godkänd".⁷⁴

Figur 6.3 ger en överskådlig bild av hur olika årskullar påverkades av reformerna på gymnasiet. De yrkesinriktade programmen förlängdes successivt i olika kommuner för personer födda 1971–78. Den tidiga expansionen skedde i samband med försöksverksamheten med längre yrkesutbildningar (ÖGY-försöket), medan den senare följde av den stegvisa introduktionen av pro-

⁷³ Varje termin fick elever på mellanårsprogrammen betyg i de ämnen som lästs (Utbildningsdepartementet, 2001). I slutbetyget utfärdades ett sammanfattande sifferbetyg (1–5) för de kurser som ingick i varje ämne (VHS, 2011).

⁷⁴ I inledningsfasen av programgymnasiet fanns stora skillnader skolors betygssättning av elever med hög frånvaro. I oktober 1999 gick Skolverket därför ut med anvisningar om att elever som på grund av för hög frånvaro inte kunde uppvisa kunskaper motsvarande betyget "Godkänd" skulle ges kursbetyget "Icke Godkänd". Året därpå, i september 2000, trädde en ändring av gymnasieförordningen i kraft, som innebar att om en lärare på grund av frånvaro saknar underlag för bedömning av elevens kunskaper så ska kursbetyg inte sättas. Förändringen kom att påverka elever som lämnade gymnasieskolan från och med läsåret 2000/01 (Skolverket, 2002b).

gramgymnasiet i olika delar av landet. Övergången till programgymnasiet kom att framförallt beröra personer födda 1976–78. Betygsreformen och den nya läroplanen lanserades för personer födda 1978 och senare, medan behörighetskraven till gymnasiet samt skärpta regler för slutbetyg från gymnasiet kom att gälla från och med 1982 års födelsekull.



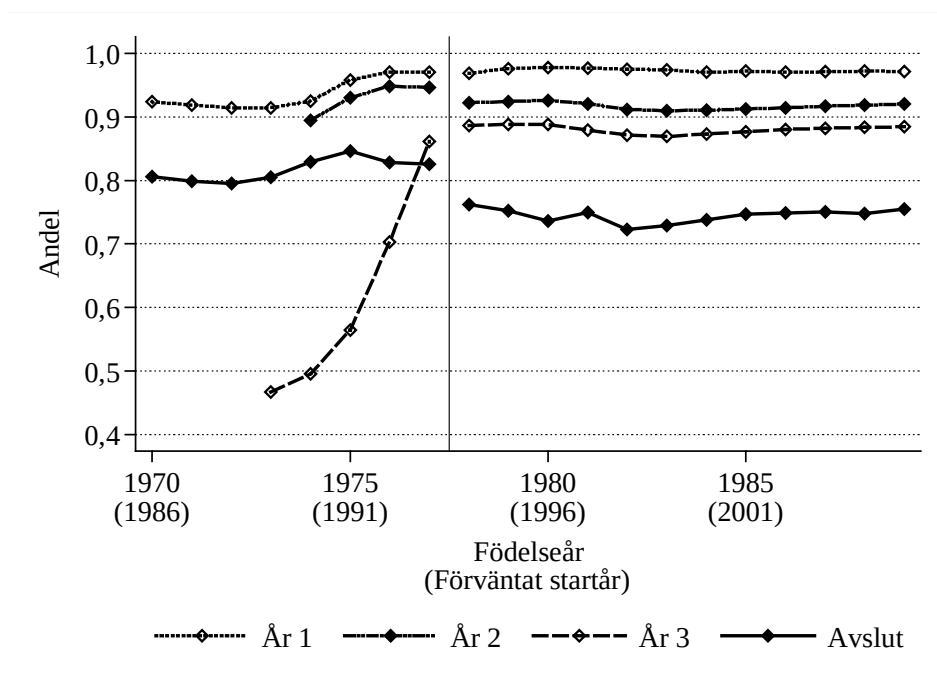
Figur 6.3 Andel av en årskull som påverkades av olika gymnasiereformer

Not: Figuren anger hur stor andel av en födelsekohort som påverkats av olika gymnasiereformer, och baseras på uppgifter om registreringar på gymnasieskolans första år. För att tidsbestämma införandet av programgymnasiet har vi utgått från benämningen av linjer och program.

Studiedeltagandet på gymnasiet förändrades på flera sätt under perioden, vilket framgår av Figur 6.4.⁷⁵ För det första ökade andelen som började läsa på gymnasiet något för personer födda 1974–76 (se kurvan för "År 1"). I efterföljande kohorter gick nästan alla elever i gymnasieskolan. För det andra ökade andelen elever som gick treåriga linjer eller program (se kurva för år "År 3"), vilket hänger samman med den stegvisa förlängningen av yrkesprogrammen. För det

⁷⁵ Från och med läsåret 1995/96 hämtas uppgifter om registrering under andra respektive tredje året på gymnasiet från SCB:s register över registrerade på gymnasieskolan. För perioden 1990/91–1994/95 används istället information om studiebidrag från CSN. Då vi saknar information om studiebidrag före 1990/91 kan vi inte beskriva registreringar på andra respektive tredje året för hela perioden.

tredje minskade andelen som fick slutbetyg från gymnasiet, framförallt i samband med införandet av programgymnasiet och det nya betygssystemet (se kurvan för avslut).⁷⁶ Vi beskriver några av dessa förändringar mer i detalj nedan.



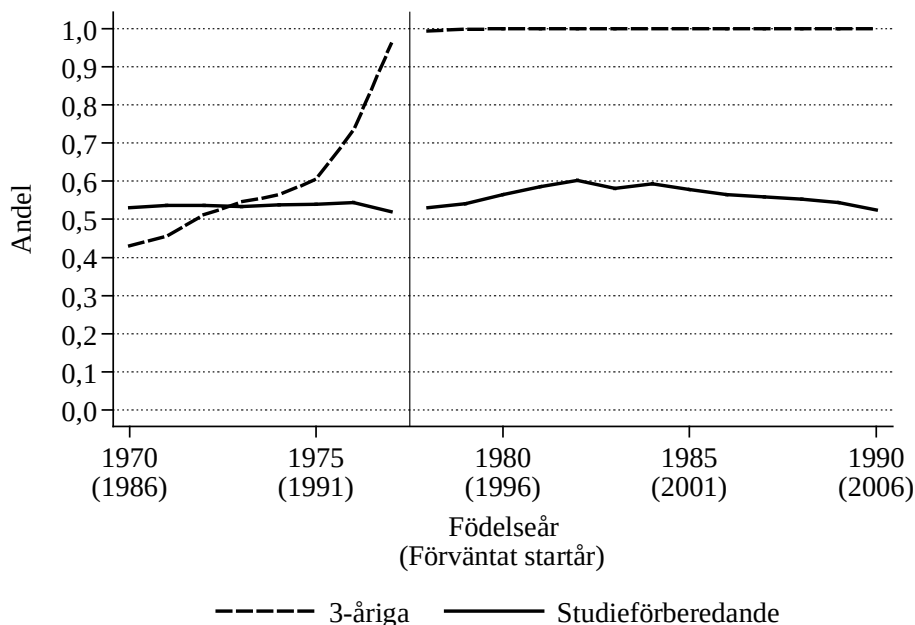
Figur 6.4 Studiedeltagande i gymnasieskolan

Not: Figuren visar hur stor andel av en födelsekohort som registrerats på gymnasieskolans första år före 19 års ålder, andra år före 20 års ålder, respektive tredje år före 21 års ålder. Dessutom redovisas andelen som erhållit avgångsbetyg/slutbetyg (avslut) före 22 års ålder. Uppgifterna har hämtats från SCB:s register över sökande och intagna, registrerade samt avgångna från gymnasiet. Som komplement har också information om utbetalt studiebidrag från CSN använts. Uppgifter om registreringar på andra respektive tredje gymnasieåret saknas före läsåret 1990/91, varför registreringar inte kan beskrivas på dessa årskurser för hela perioden. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

Figur 6.5 visar andelen av gymnasieeleverna som går på 3-åriga respektive studieförberedande program, vilken bekräftar ökningen av andelen elever på treåriga program. Drygt 40 procent av gymnasieeleverna födda 1970 gick en treårig linje. I samband med ÖGY-försöket, vilket främst påverkade elever födda 1971–74, ökade andelen elever i längre program med ungefär 10 procentenheter. Den kraftigaste ökningen av elever i treåriga program skedde dock

⁷⁶ De som saknade slutbetyg hade rätt att få ett utdrag ur betygskatalogen (s.k. samlat betygskatalog) där betygen på alla kurser framgick. Dessa uppgifter ingår dock inte i den officiella statistiken.

vid det stegvisa införandet av programgymnasiet. Förlängningen av gymnasieprogrammen var fullt genomförd i och med elever födda 1978. Till skillnad från andelen elever i program med olika längd har andelen elever på studieförberedande program legat relativt konstant kring drygt 50 procent.



Figur 6.5 Andel av gymnasieelever på olika typer av linjer/program

Not: Figuren visar andel gymnasienybjörjare som registrerats på 3-åriga linjer/program respektive på teoretiska/studieförberedande linjer/program. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

Figur 6.6 ger en mer detaljerad bild av andelen som saknar avgångsbetyg-/slutbetyg från gymnasiet, och i vilket skede eleverna lämnar utbildningen.⁷⁷ Relativt få elever avbryter gymnasiestudierna under det första studieåret (se kurvan för "År 1"), även om det sker en fördubbling av de tidiga studieavbrotten i samband med införandet av det nya betygssystemet. Huvuddelen av eleverna som lämnar gymnasieskolan utan slutbetyg har dock påbörjat det andra gymnasieåret (se kurvan för "År 2-3").

⁷⁷ Elever som påbörjar gymnasiet, men som inte registreras under andra året, betraktas ha lämnat gymnasiet under det första året. Oavslutade studier efter det andra eller tredje året definieras som personer som påbörjar det andra året, men som inte avslutar gymnasiet.

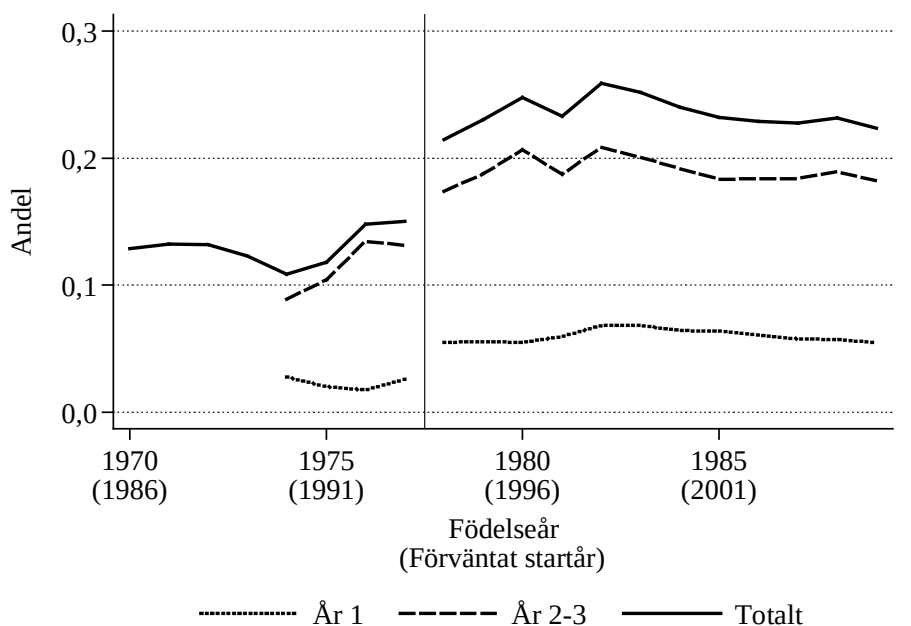
I samband med införandet av programgymnasiet, blev det allt vanligare att elever som registrerats på det andra eller tredje året inte fullföljde utbildningen. De oavslutade gymnasiestudierna ökade också markant för personer födda 1978, vilken var den första födelsekohort som fick betyg enligt det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet. Huvuddelen av dessa elever påbörjade dock det tredje gymnasieåret (se kurvan för "År 3" i Figur 6.4), medan studieavbrott under årskurs 2 är relativt ovanliga.⁷⁸

Som påpekats tidigare hade de flesta kommuner redan infört programgymnasiet när det målrelaterade betygssystemet sjösattes. Eleverna på de så kallade mellanårsprogrammen fick målrelaterade sifferbetyg på varje kurs, och kursbetygen vägdes samman till ett slutligt ämnesbetyg. Därmed innebar införandet av det nya betygssystemet i många fall bara en övergång från ett målrelaterat system till ett annat. Frågan är varför en sådan till synes marginell förändring medförde en så kraftig ökning av elever utan slutbetyg.

För att få slutbetyg från programgymnasiet krävdes betyg på alla kurser enligt studieplanen. Elever som på grund av hög frånvaro saknade betyg på en eller flera kurser kunde därmed inte få slutbetyg.⁷⁹ Det saknades dock föreskrifter för hur stor frånvaron skulle vara för att kursbetyg inte skulle ges, och det fanns stora skillnader i bedömningen mellan lärare och skolor. För skolor som infört programgymnasiet under perioden 1992/93–1993/94 fanns heller inga regler för hur kursbetygen skulle vägas samman till ett ämnesbetyg, och i praktiken kom troligen resultaten på senare kurser att få ett större genomslag i ämnesbetygen än tidigare kurser. Möjligen gav vissa lärare och skolor också ämnesbetyg till elever som saknade betyg från enstaka kurser, och därmed kunde även elever med perioder av frånvaro få slutbetyg.

⁷⁸ Fluktuationerna i andelen utan slutbetyg för elever födda 1980–82 beror antagligen på förändringar i föreskrifterna för betygssättning av elever med frånvaro, samt införandet av behörighetskrav till gymnasiet.

⁷⁹ I linjesystemet utfärdades avgångsbetyg till alla elever som avslutade en gymnasieutbildning. Om en elev saknade betyg i ett eller flera ämnen angavs det i avgångsbetyget.



Figur 6.6 Ofullständiga gymnasiestudier

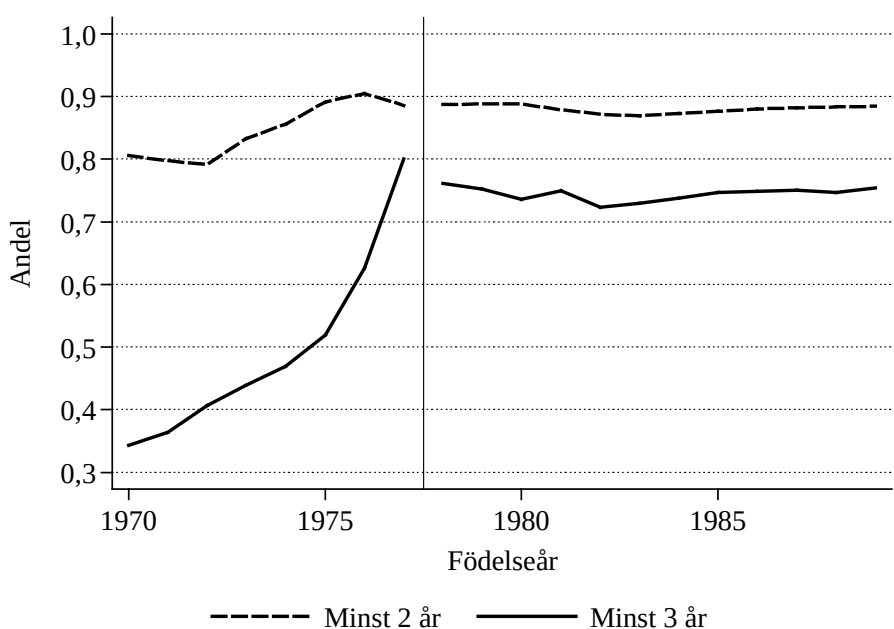
Not: Figuren visar andel gymnasieelever som påbörjar, men som inte avslutar, sina gymnasiestudier i olika skeden av utbildningen. Elever som registreras under första året, men inte under det andra året, betraktas ha avslutat sina studier under år 1. Personer som registreras under andra året, men som inte avslutar gymnasiet, betraktas ha avslutat sina studier under år 2–3. Den totala andelen ofullständiga gymnasiestudier ges av elever som påbörjar det första året, men som inte avslutar gymnasiet. Uppgifter om registreringar på andra respektive tredje gymnasieåret saknas före läsåret 1990/91, varför elever som avslutar sina studier under år 2–3 inte kan redovisas för hela perioden. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

I samband med införandet av det målrelaterade betygssystemet skärptes reglerna, och alla kurser fick samma vikt i slutbetyget. Därmed ökande andelen med ofullständiga gymnasiestudier kraftigt. Elever utan slutbetyg behöver dock inte ha avbrutit sina gymnasiestudier i förtid (hoppat av), utan kan ha fullföljt huvuddelen av sin utbildning. För att belysa denna fråga mer ingående använder vi uppgifter om både slutbetyg och registreringar på gymnasiet. Vi antar att en elev har studerat på gymnasiet i minst två år om denne antingen har erhållit slutbetyg från minst en 2-årig gymnasieutbildning, eller har varit registrerad på det tredje gymnasieåret. Eftersom vi saknar uppgifter om registreringar under vårterminen år tre, använder vi bara uppgifter om avslutad gymnasieutbildning för att avgöra om en person har läst minst tre år på gymnasiet.

Figur 6.7 visar andelen elever som studerat på gymnasiet i minst två år respektive i minst tre år. Genom att ta hänsyn till registreringar framträder en helt

annan bild av utvecklingen av studiedeltagandet på gymnasieskolan. Under hela perioden har minst fyra av fem elever fullföljt en 2-årig eller längre gymnasieutbildning. Inledningsvis ökar andelen med minst två års gymnasiestudier, vilket förklaras av ett större inflöde till gymnasieskolan samtidigt som avhoppen inte förändrades nämnvärt. Till skillnad från andelen elever med slutbetyg, tycks införandet av det nya betygssystemet inte ha medfört någon märkbar förändring av andelen som läser minst två år på gymnasiet.

I inledningen av perioden ökade också sannolikheten att eleverna läser minst tre år på gymnasiet kraftigt, från mindre än 35 procent för personer födda 1970 till omkring 70 procent för dem födda 1977. Det beror på ett allmänt ökat inflöde till gymnasieskolan, förlängningen av yrkesprogrammen i samband med ÖGY-försöket samt införandet av det 3-åriga programgymnasiet. Som vi tidigare visat sjönk dock andelen som läst minst tre år på gymnasiet påtagligt i samband med införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet.



Figur 6.7 Andel av en årskull som studerat på gymnasiet i minst två år respektive i minst tre år

Not: Figuren visar andel av en födelsekohort som läst minst två år respektive minst tre år på gymnasiet. Elever antas ha genomgått minst två års gymnasiestudier om de erhållit slutbetyg från minst en 2-årig gymnasieutbildning, eller har varit registrerad på det tredje gymnasieåret. Elever med minst tre års gymnasiestudier utgörs av dem med slutbetyg från minst en 3-årig gymnasieutbildning. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

Frågan är hur man ska tolka den ökande andelen med oavslutade gymnasiestudier. När vi tar hänsyn till registreringar tycks bytet av betygssystem inte nämnvärt ha påverkat andelen som läst minst två år på gymnasiet. Eftersom vi inte har möjlighet att göra motsvarande korrigering för 3-åriga gymnasiestudier, är det svårt att avgöra hur det skulle ha påverkat andelen som fullföljt också resten av utbildningen. Vi kan dock konstatera att betydligt fler elever tycks ha studerat på gymnasiet än vad den offentliga statistiken över slutbetyg visar. I kapitel 7 belyser vi konsekvenserna av ofullständiga gymnasiestudier mer ingående.

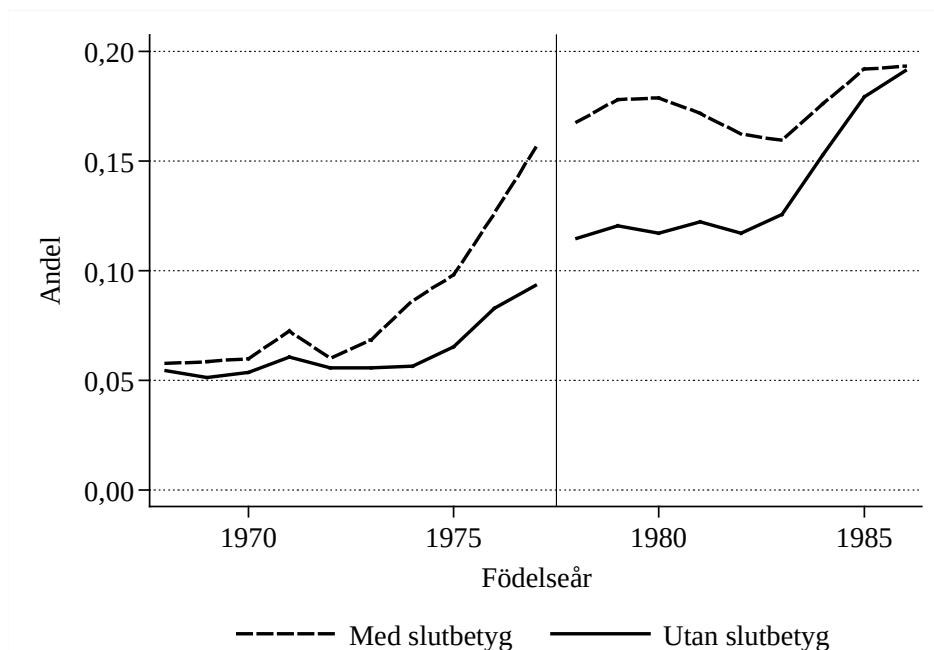
Sammanfattningsvis skedde stora förändringar i gymnasieskolan under 1990-talet. Systemet reformerades i grunden med förlängda yrkesprogram, en ny kursbaserad programstruktur, ett nytt betygssystem och en ny läroplan med nya kursplaner. Det skedde också dramatiska förändringar av elevers studiedeltagande. Sedan början av 1990-talet börjar i princip alla i en årskull på gymnasiet. Andelen elever med oavslutade gymnasiestudier ökade dock kraftigt under 1990-talet, främst i samband med införandet av programgymnasiet samt det nya betygssystemet. Vi har dock visat att många elever som saknar slutbetyg från gymnasiet i själva verket har studerat på gymnasieskolan under en längre tid. Dessutom skedde en kraftig ökning av andelen som läst minst tre år på gymnasiet i samband med förlängningen av yrkesprogrammen och introduktionen av programgymnasiet. Det övergripande intrycket är därför att 1990-talets gymnasiereformer har förbättrat ungdomarnas studiedeltagande.

6.1.3 Vuxenutbildning

Förutsättningarna för vuxenutbildningen förändrades också på 1990-talet. Det kunskaps- och målrelaterade betygssystemet på gymnasiet gav elever möjlighet att läsa upp betygen på komvux i syfte att öka chanserna att komma in på högskolan, så kallad konkurrenskomplettering (prop. 1992/93:250). Även personer med relativa betyg kunde konkurrenskomplettera från och med läsåret 1996/97. Den ökade andelen som saknade slutbetyg från gymnasiet spädde ytterligare på behovet av studier på komvux bland personer som nyligen avslutat sina gymnasiestudier. Samtidigt ökade antalet platser på högskolan under 1990-talet, framförallt på de regionala högskolorna.

Figur 6.8 visar andelen som läser på komvux före 22 års ålder, uppdelat på de som har respektive saknar slutbetyg från gymnasiet. Endast elever som erhållit kurspoäng från komvux räknas som deltagare. Andelen unga personer som läser på komvux har ökat påtagligt under perioden. Före 1990-talets skolreformer började drygt 5 procent av en årskull på komvux före 22 års ålder. Andelen som läste på komvux ökade sedan kraftigt, framförallt för personer

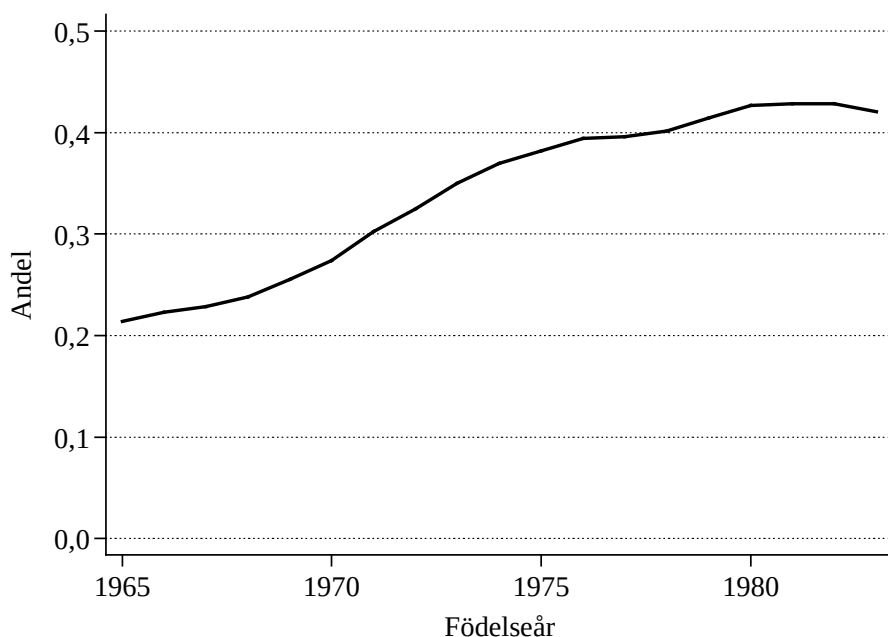
med slutbetyg från gymnasiet. Troligen beror det ökande deltagandet i denna grupp huvudsakligen på konkurrenskomplettering. Det skedde också en viss ökning av studiedeltagandet på komvux bland elever som saknade slutbetyg från gymnasiet i samband med att det nya betygssystemet infördes. Efter gymnasireformerna planade utvecklingen ut för att sedan ta fart igen i slutet av perioden.



Figur 6.8 Andel av en årskull som studerar på komvux före 22 års ålder

Not: Figuren anger andel av en födelsekohort som erhållit kurspoäng från komvux före 22 års ålder. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

Antalet studenter på högskolan har också ökat väsentligt under perioden, vilket framgår av Figur 6.9. Drygt 20 procent av de födda 1965 började läsa på högskolan före 25 års ålder. Från och med personer födda 1980 har denna siffra dubblats. En stor del av förändringen beror på den omfattande utbyggnaden av högskolan under 1990-talet. I slutet av perioden planar dock utvecklingen ut.



Figur 6.9 Andel av en årskull som läser på högskolan före 25 års ålder

Not: Figuren anger andel av en födelsekohort som registrerats på högskolan före 25 års ålder.

6.2 Resultatutveckling

Syftet med det här avsnittet är att redogöra för resultatutvecklingen i svensk skola. Vi kommer att dokumentera elevresultaten under en längre period; både före, under och efter 1990-talets skolreformer. Genom att relatera resultatförändringen till tidpunkten för reformerna, kommer vi försöka bedöma reformernas inverkan på skolresultaten. Beskrivningen syftar vidare till att belysa följderna av reformernas mer övergripande systemförändringar, vilka de formella analyserna i Kapitel 11 kan ha svårare att fånga.

Skolan har många mål. Den ska inte bara förmedla kunskaper utan också fostra goda samhällsmedborgare. Helst skulle vi vilja beskriva utvecklingen av skolans mervärde i alla dessa dimensioner. För att kunna ge en överskådlig bild av utvecklingen i svensk skola tvingas vi dock avgränsa oss till mätbara skolresultat. Det innebär inte att skolans andra mål är oviktiga, bara att de är svårare att mäta. Vi tror dock att skolans mer sociala mål delvis kan göra avtryck i de utfallsmått vi studerar.

Ambitionen är att mäta hur mycket eleverna lär sig i skolan, och hur det har förändrats över tiden. Helst vill vi studera utvecklingen av absoluta kunskaper som enkelt kan jämföras över tiden och mellan elever. Tillgången på absoluta

kunskapsmätningar är dock begränsad, och vi kommer därför att komplettera beskrivningen med relativa mått på kunskaper. De går inte att fullt ut jämföra över tid, men kan ändå vara informativa om skillnader mellan kommuner, skolor och elever.

6.2.1 Kognitiva förmågor

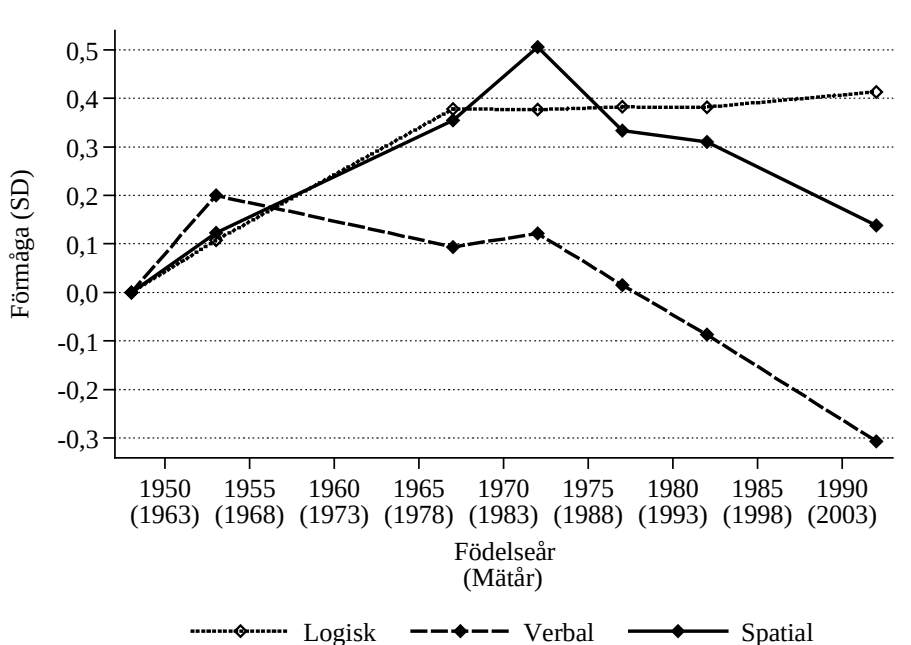
Inledningsvis redogör vi för utvecklingen av svenska elevers kognitiva förmågor vid 13 respektive 18 års ålder. Elevernas förmågor avspeglar deras förutsättningar att lära sig. Det är viktigt att betona att kognitiva förmågor inte är förutbestämda, utan påverkas av den omgivande (skol)miljön (se t.ex. Björklund m.fl., 2010; Fredriksson m.fl., 2012). Måtten på förmåga speglar således färdigheter som kan förvärfvas i skolan – såsom ordförståelse och logiskt tänkande – och de kan förutsäga senare skolresultat med god precision.

Uppgifterna om elevernas förmågor vid 13 års ålder (Åk 6) hämtas från undersökningen "Utvärdering genom uppföljning" (UGU) vid Göteborgs universitet, och innehåller resultat från kognitiva prov för ett urval av personer födda 1948, 1953, 1967, 1972, 1977, 1982 och 1992 (för mer information om undersökningen, se Härnqvist, 2000). Det ger en unik möjlighet att studera långa trender i skolresultat. Proven mäter verbal förmåga (motsatser), logisk eller induktiv förmåga (talserier) samt spatial eller rumslig förmåga (plåtvikning). Ett möjligt problem är att proven som konstruerades i början av 1960-talet kan ha blivit inaktuella (svårare) med tiden. Det gäller framförallt det verbala provet, där vissa ord kan ha blivit ovanligare i takt med att språket har förändrats.

Figur 6.10 visar svenska elevers kognitiva förmågor vid 13 års ålder för personer födda 1948–92. Inledningsvis förbättras resultaten över kohorter på alla test. Därefter skiljer sig utvecklingen för olika förmågor. Elevernas verbala förmåga sjunker kraftigt under i stort sett hela perioden. Sammantaget sjunker resultaten med mer än 0,50 standardavvikelser (SD)⁸⁰. Nedgången påbörjas redan för personer födda någon gång mellan 1953 och 1967. Resultaten stabiliseras något för personer födda 1972, för att sedan falla ytterligare från och med 1977 års födelsekohort. Den fortsatta nedgången i elevernas ordförståelse påbörjades således för elever födda 1972 och 1977. De gick i Åk 6 mellan 1985 och 1990, alltså före 1990-talets skolreformer.

⁸⁰ Provresultat och betyg följer ingen naturlig skala. En del prov har många uppgifter medan andra har färre. Antalet poäng för ett korrekt svar kan också variera både inom och mellan prov. På samma sätt skiljer sig olika betygssystem i antalet steg och dess innebörd. För att kunna jämföra olika resultatmått kommer vi därför att beskriva skillnader som andelar av resultatens standardavvikelse. Standardavvikelsen anger spridningen av elevernas resultat. Normalt återfinns ungefär 95 procent av elevresultaten inom fyra standardavvikelser runt medelvärdet.

Elevernas logiska förmåga förbättras under perioden. Uppgången är som starkast för elever födda mellan 1948 och 1967. Därefter planar resultatutvecklingen ut. Sammantaget förbättras resultaten på det logiska testet med mer än 0,40 SD, men det avser framförallt elever som gick i Åk 6 mellan 1961 och 1980. Utvecklingen av de logiska förmågorna avstannade någon gång mellan 1980 och 1985. En försiktig tolkning är att elevernas problemlösningsförmåga iallafall inte har försämrats för de elever som i olika grad påverkats av skolreformerna (födda efter 1977).



Figur 6.10 Olika kognitiva förmågor vid 13 års ålder

Not: Figuren visar genomsnittlig logisk, verbal respektive spatial förmåga vid 13 års ålder (Åk 6). Resultaten har normerats för personer födda år 1948.

Utvecklingen av elevernas spatiala förmågor har varit dramatisk under perioden. De rumsliga förmågorna förbättrades trendmässigt fram till och med elever födda 1972. Därefter vände utvecklingen och den spatiala förmågan sjönk kraftigt. För personer födda 1992 var den genomsnittliga förmågan nästan tillbaka på samma nivå som 40 år tidigare. Det är svårt att veta exakt vad som kan förklara detta mönster. För vårt syfte är det viktigt att notera att försämringen i de spatiala förmågorna påbörjades för elever som gick i Åk 6 mellan 1985 och

1990, det vill säga före 1990-talets skolreformer. Nedgången har fortsatt i ungefär samma takt efter reformerna.

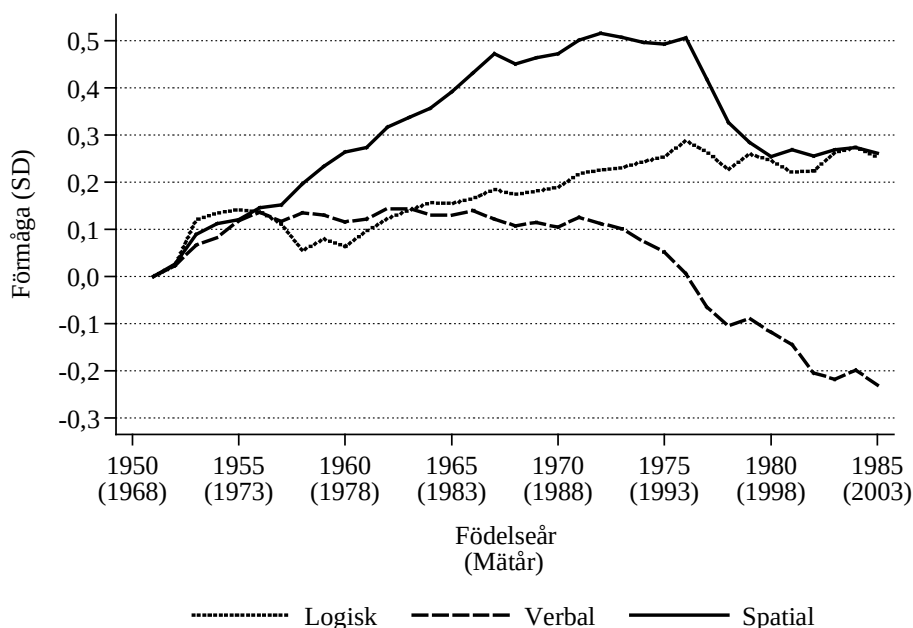
Som komplement till UGU-undersökningen har vi information om pojkars kognitiva förmågor vid 18 års ålder från den militära mönstringen. Proven vid 18 års ålder avser att mäta samma underliggande egenskaper som testerna vid 13 år, det vill säga verbal, logisk och spatial förmåga. De är därmed särskilt väl lämpade för att studera hur förmågorna utvecklas med åldern. En annan styrka är att mönstringsproven förnyats med jämna mellanrum. Risken för att förändringen av provresultat beror på provets aktualitet borde därmed vara avsevärt mindre.⁸¹ En betydande begränsning är dock att uppgifterna från mönstringen bara avser pojkar.⁸²

Utvecklingen av pojkars kognitiva förmågor vid 18 års ålder framgår av Figur 6.11. Förändringen av förmågorna vid 18 års ålder har stora likheter med utvecklingen av förmågorna vid 13 års ålder. Efter en inledande uppgång utvecklas förmågorna på olika sätt. Den verbala förmågan är relativt konstant för personer födda mellan 1955 och 1965. Därefter sker en svag försämring av den verbala förmågan. Nedgången förstärks från personer födda 1970 och senare, då den verbala förmågan sjunker med över 0,35 SD. Fallet sammanfaller delvis med 1990-talets reformer.

Elevernas logiska tänkande förbättras över i stort sett hela perioden, men framförallt för personer födda mellan 1960 och 1975. Under denna period ökar de logiska provresultaten med omkring 0,25 SD. I samband med de stora skolreformerna planar utvecklingen ut. Det sker dock aldrig någon betydande nedgång av de induktiva förmågorna. De rumsliga förmågorna förbättrades avsevärt för de första 30 årskullarna. Sammantaget ökade resultaten med ungefär 0,50 SD. Den spatiala förmågan håller sig sedan relativt konstant för att sedan sjunka kraftigt för personer födda efter 1976. För de fyra efterföljande kohorterna minskar de spatiala förmågorna med ungefär 0,25 SD. Därefter håller sig förmågorna relativt stabila.

⁸¹ Proven har bytts ut vid tre tillfällen under perioden (1980, 1994–95, samt 2000). Vi har använt olika ansatser för att försöka göra proven jämförbara med varandra. Resultaten påverkas dock inte avsevärt av val av metod.

⁸² Ett annat problem är att andelen som mönstrade sjönk kraftigt under 2000-talet. Vi använder multiple imputation för att hantera saknade provresultat (Rubin, 1987). Imputationerna sker årsvis med hjälp av uppgifter om bland annat betyg, utbildningsnivå, inkomster och föräldrabakgrund. Genom att ta hänsyn till att inte alla män mönstrar blir testresultaten något lägre, framförallt i slutet av perioden. För en mer utförlig beskrivning av mönstringsresultaten, se Bilaga 2.

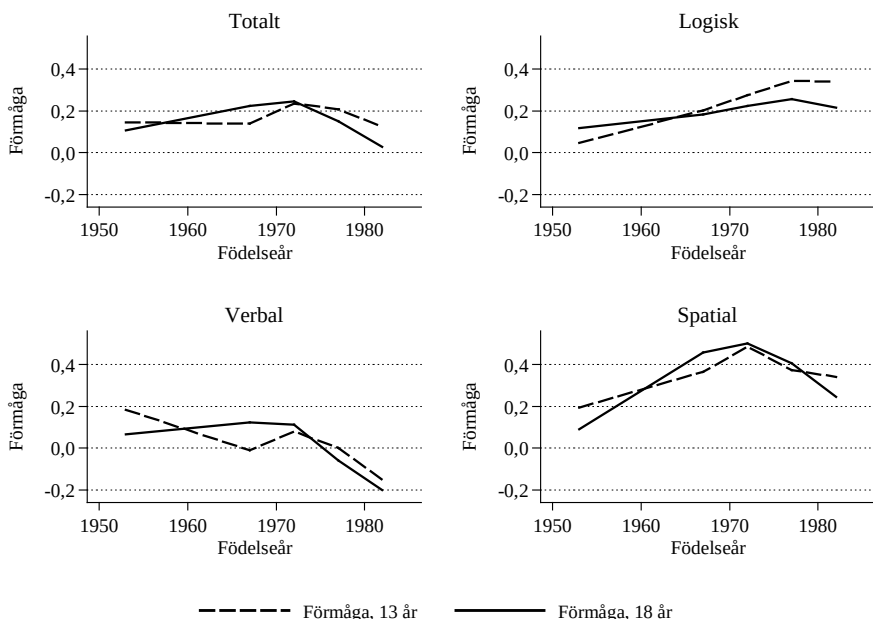


Figur 6.11 Olika kognitiva förmågor vid 18 års ålder, pojkar

Not: Figuren visar genomsnittlig logisk, verbal respektive spatial förmåga vid 18 års ålder för pojkar. Resultaten har normerats för pojkar födda år 1951.

Som redan betonats har utvecklingen av de kognitiva förmågorna vid 13 och 18 års ålder stora likheter. Samtidigt finns skillnader i uppgifternas täckning vad gäller födelseår och kön. För att göra jämförelsen mer rättvisande, visar Figur 6.12 kognitiva förmågor för pojkar de år som de två datakällorna överlappar.⁸³

⁸³ Total kognitiva förmåga är ett vägt genomsnitt av de separata förmågorna, där vikterna har bestäms genom en regression av genomsnittsresultatet på ämnesproven i svenska, engelska och matematik mot de kognitiva förmågorna. Notera att testerna vid 13 och 18 års ålder har olika skalor och att skillnader i nivåer därför inte har någon meningsfull tolkning. Nivån på de olika kurvorna har därför satts godtyckligt för att uppnå bästa anpassning.



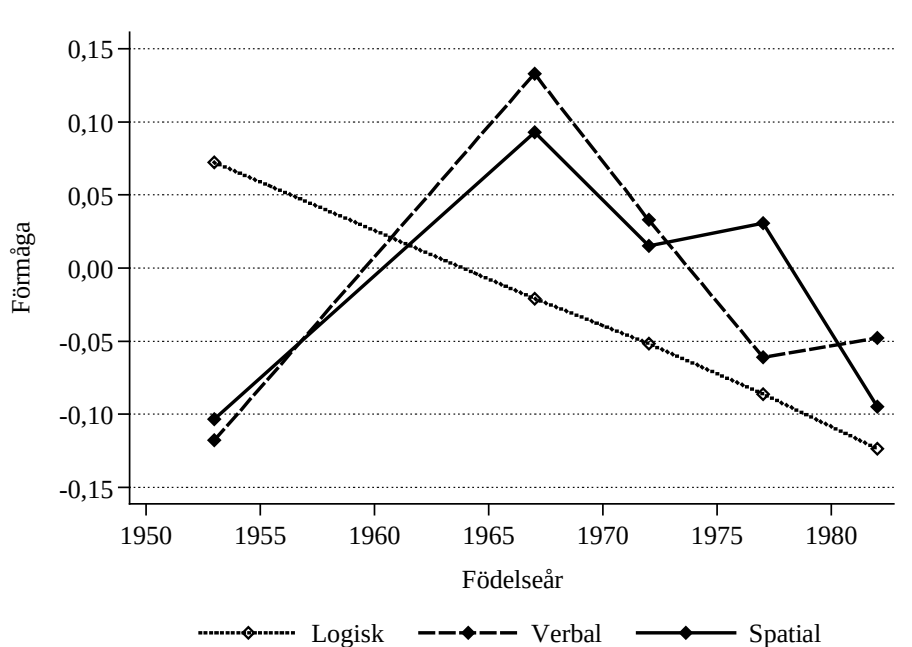
Figur 6.12 Kognitiva förmågor vid 13 och 18 års ålder, pojkar

Not: Figuren visar genomsnittliga förmågor vid 13 respektive 18 års ålder för pojkar. Total kognitiva förmåga är ett vägt genomsnitt av de separata förmågorna, där vikterna har bestäms genom en regression av genomsnittsresultatet på ämnesproven i svenska, engelska och matematik mot de kognitiva förmågorna. Alla resultat har normerats för den första födelsekohorten. Nivån på förmågorna vid 13 respektive 18 år har satts godtyckligt för att uppnå bästa anpassning av kurvorna.

Figuren förstärker intrycket av att de kognitiva förmågorna vid 13 och 18 års ålder har utvecklats mycket likartat över perioden. Det har flera viktiga implikationer för denna rapport. För det första sker förändringarna i elevers kognitiva förmågor vid en tidig ålder, senast vid 13 år men troligen tidigare. Förklaringen till den övergripande utvecklingen måste därför sökas i de tidiga skolåren, i förskolan eller i uppväxtmiljön utanför skolan. För det andra tycks förändringarna i elevers tidiga kognitiva förutsättningar få långtgående konsekvenser; de förändringar som uppkommit vid 13 års ålder lever kvar vid 18 års ålder. För det tredje bör de allmänna förändringarna i kognitiva förmågor främst relateras till tidpunkten för introduktionen av 1990-talets skolreformer i Åk 6 snarare än till tidpunkten då reformerna fick genomslag på gymnasiet. Eftersom nedgången (eller utplaningen) i kognitiva förmågor i Åk 6 påbörjades före det att reformerna sjsattes, kan därmed skolreformerna rimligen

inte utgöra startskottet för utvecklingen. Det är dock möjligt att nedgången förstärktes (eller mildrades) av reformerna.

De övergripande trenderna kan dock dölja hur kunskaperna mellan 13 och 18 års ålder har utvecklats (förädlingsvärdet), vilket framgår av Figur 6.13.⁸⁴ Det sker en kraftig förbättring av kunskapstillväxten (omkring 0,25 SD) i verbal och spatial förmåga för pojkar födda 1953–1967, möjligen beroende på att gymnasiet expanderade under den tidsperiod då de var i gymnasieåldern. Förädlingsvärdet för det logiska testet försämrades dock för dessa kohorter. För pojkar födda 1967 eller senare minskar skillnaderna mellan 13 och 18 års ålder för alla kognitiva förmågor. Resultatnedgången som observerats i Åk 6 förstärks således ytterligare med början för personer födda mellan 1967 och 1972. De gick vanligtvis på gymnasiet 1985–1990, och kan därför inte heller ha påverkats av 1990-talets skolreformer.



Figur 6.13 Förändring i kognitiva förmågor mellan 13 och 18 års ålder, pojkar

Not: Figuren visar genomsnittlig förändring av förmågor mellan 13 och 18 års ålder för pojkar. Alla resultat har normerats för den första födelsekohorten. Nivån på förändringarna har satts godtyckligt.

⁸⁴ Testen vid 13 och 18 års ålder följer olika skalor, varför det inte går att avgöra hur nivån på förmågor vid 13 års ålder förhåller sig till nivån vid 18 års ålder. Det går dock bra att studera hur utvecklingen av förmågor mellan dessa åldrar förändrats över tiden.

6.2.2 Ämneskunskaper

Vi kommer i det här avsnittet att dokumentera utvecklingen av svenska elevers ämneskunskaper. Beskrivningen baseras på internationella kunskapsmätningar (se exempelvis Skolverket, 2014b) samt de nationella utvärderingarna (se Gustafsson och Yang Hansen, 2009). Den första stora internationella jämförande studien genomfördes av International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) 1964. Därefter har IEA genomfört flera undersökningar, bland annat Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) samt Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS). Med början år 2000 har OECD genomfört internationella studier under beteckningen Programme for International Student Assessment (PISA). Därutöver har Skolverket genomfört Nationella Utvärderingar (NU) av grundskoleelevers kunskaper och färdigheter år 1989, 1992, 1995, 1998 och 2003.

En styrka med de internationella studierna är att de senare årens undersökningar går att jämföra över tiden, och att det därmed går att uttala sig om utvecklingen av de absoluta ämneskunskaperna i svensk skola.⁸⁵ De nationella utvärderingarna för åren 1992 och 2003 kan också användas för att studera utvecklingen av ämneskunskaperna i Åk 9, eftersom de delvis är baserade på samma provuppgifter.

Ett problem med båda dessa typer av undersökningar är dock att de första mätningarna som är jämförbara över tid genomfördes efter 1990-talets skolreformer, och att det därför inte går att studera hur svenska elever presterade före reformerna. Det genomfördes visserligen en nationell utvärdering 1989, men resultaten därifrån kan inte jämföras med senare års undersökningar. De svenska elevernas resultat i de äldre internationella kunskapsmätningarna kan inte heller jämföras över tiden, utan bara i förhållande till andra deltagande länder vid samma undersökningstillfälle. Jämförelser mellan olika undersökningsomgångar försvåras ytterligare av att olika länder deltar i olika studier och dessutom med olika årskurser.

En del försök har gjorts att jämföra tidigare och senare internationella studier, framförallt genom att beakta skillnader i ålder och skolår vid mättillfället (Gustafsson, 2009). Ansatsen förutsätter dels att effekten av ålder och skolår för svenska elever vid en viss tidpunkt är känd (eller kan uppskattas), dels att övriga deltagande länder inte skiljer sig alltför mycket mellan studierna. Vi har istället valt att länka ihop tidigare och senare mätningar genom att jämföra Sveriges resultat enbart med länder som deltar med samma årskurser i två efterföljande studier. Därmed blir det inte nödvändigt att korrigera resultaten för

⁸⁵ Det sker rent praktiskt genom att hälften av provuppgifterna hemlighålls och återanvänds vid efterföljande undersökningstillfälle.

skillnader i ålder och skolor. Även om ansatsen är relativ till sin karaktär, kan resultatet ändå vara informativt om den absoluta kunskapsutvecklingen. Det förutsätter dock att ämneskunskaperna i övriga länder inte förändras alltför mycket under perioden, vilket förefaller mer troligt om antalet jämförande länder är relativt stort.

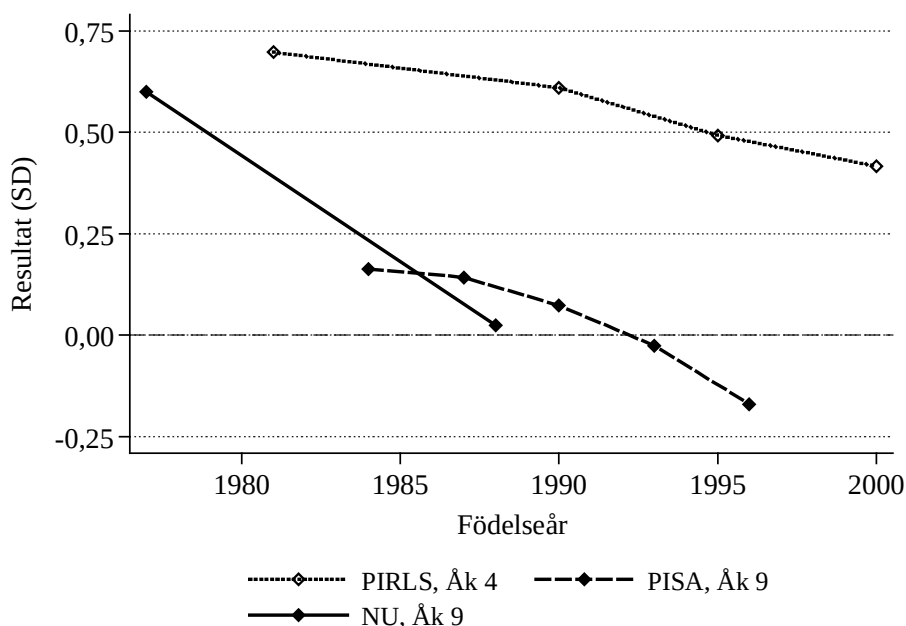
Möjligheten att länka de internationella studierna varierar mellan ämnen och årskurser. Vi har länkat ämnesproven i matematik och naturvetenskap för åk 8 (TIMSS 1995) till de närmast föregående studierna från 1980 respektive 1984 (SIMS 1980 och SISS 1984). Ämnesprovet i läsförståelse i Åk 4 jämförs med en lässtudie från 1991 (Reading Literacy Study). Dessvärre deltar bara ett fåtal länder med samma årskurser i två efterföljande undersökningar, varför resultaten från länkningen måste tolkas med försiktighet.⁸⁶

Figur 6.14 visar hur svenska elevers läsförståelse utvecklats enligt de internationella studierna samt de nationella utvärderingarna. Resultaten i läsning sjunker under hela perioden, både för Åk 4 och Åk 9.⁸⁷ Nedgången är mycket kraftig i NU-undersökningarna (nästan 0,60 SD). Ur ett internationellt perspektiv är nivån på kunskaperna betydligt högre i Åk 4 än i Åk 9, och elever i Åk 4 ligger fortfarande en bra bit över det internationella snittet.⁸⁸ Den allmänna nedgången i läsförståelse påbörjas alltså vid en tidig ålder och kvarstår högre upp i utbildningssystemet, vilket motsvarar det mönster vi fann för kognitiva förmågor.

⁸⁶ Se Bilaga 2 för en mer utförlig beskrivning av länkningen av de internationella undersökningarna.

⁸⁷ PISA-undersökningen genomförs för ett urval av 15-åringar vid slutet av vårterminen, vilket innebär att flertalet elever går i Åk 9 (och är mellan 15 och 16 år) vid mättillfället.

⁸⁸ I de internationella trendstudierna (TIMSS, PIRLS och PISA) sätts nivån på de svenska elevernas resultat i förhållande till andra deltagande länder vid första mättillfället. Nivån på resultaten från de nationella utvärderingarna har ingen naturlig referenspunkt, och vi har därför satt dem godtyckligt så att de ligger i ungefärlig paritet med resultaten för samma årskurs i de internationella studierna.

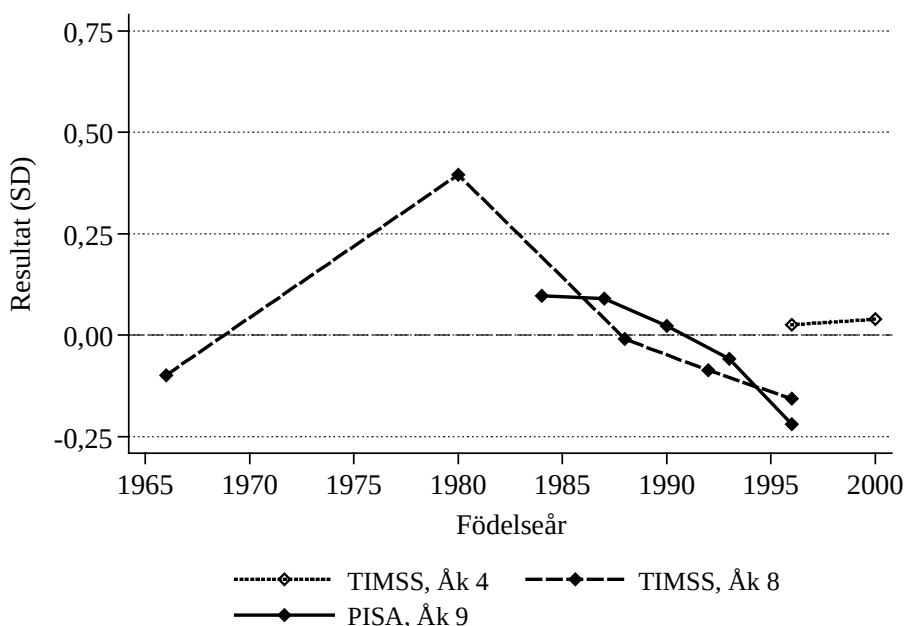


Figur 6.14 Läsförståelse i Åk 4 och Åk 9

Not: Figuren visar svenska elevers genomsnittsresultat i undersökningar av läsförståelse i Åk 4 respektive Åk 9. Resultaten i PISA och PIRLS har normerats för alla deltagande länder vid första mättillfället (år 2000 respektive 2001). Nivån på resultaten i de nationella utvärderingarna har satts godtyckligt.

Utvecklingen av de svenska elevernas matematikkunskaper i Åk 4, Åk 8 och Åk 9 framgår av Figur 6.15.⁸⁹ Kunskaperna i matematik i Åk 8 förbättras kraftigt (nästan 0,50 SD) för personer födda mellan 1966 och 1980. Därefter sjunker resultaten nästan lika mycket (-0,40 SD) fram till personer födda 1988. Nedgången fortsätter för efterföljande kohorter, men är inte lika dramatisk. I slutet av perioden tycks försvagningen av elevernas matematikkunskaper plana ut i TIMSS medan den fortsätter i PISA. Överlag är dock resultaten i de olika undersökningarna förvånansvärt samstämmiga.

⁸⁹ Det finns ett matematikprov som går att jämföra över tiden även i NU-undersökningarna 1992 och 2003. Elevprestationerna i matematik försämrats även i dessa mätningar, men dessvärre innehåller provet för få uppgifter för att kunna göra en trovärdig skattning av nedgångens storlek (Gustafsson och Yang Hansen, 2009).

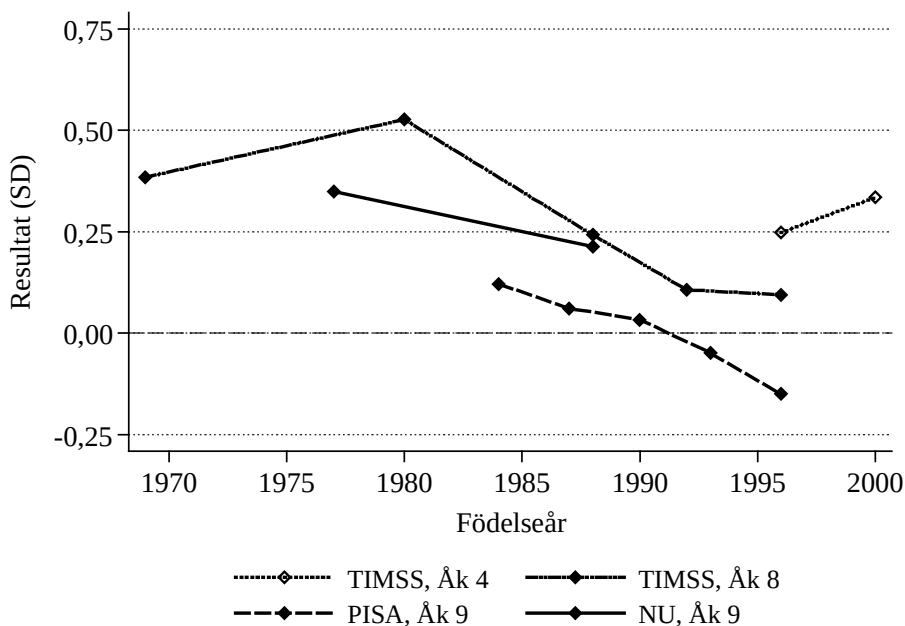


Figur 6.15 Kunskaper i matematik i Åk 4, Åk 8 och Åk 9

Not: Figuren visar svenska elevers genomsnittliga matematikkunskaper i Åk 4, Åk 8 respektive Åk 9. Resultaten i TIMSS och PISA har normerats för alla deltagande länder vid första mätillfället (år 1995 respektive år 2000).

Figur 6.16 visar kunskaperna i naturvetenskap i Åk 4, Åk 8 och Åk 9. Utvecklingen för naturvetenskap är påfallande lik mönstret för matematik, men förändringarna tycks inte vara lika dramatiska. Kunskaperna i naturvetenskap i Åk 8 förbättras (0,15 SD) för elever födda mellan 1969 och 1980. Därefter försämras elevernas kunskaper kraftigt (-0,30 SD) fram till och med personer födda 1993. NU-undersökningarna visar en mer blygsam nedgång i ämneskunskaper för personer födda mellan 1977 och 1988 (knappt -0,15 SD). I slutet av perioden finns en tendens till återhämtning av resultaten i naturvetenskap i TIMSS medan resultaten i PISA fortsätter nedåt. På det stora hela taget uppvisar dock TIMSS och PISA ett liknande mönster.⁹⁰

⁹⁰ Den allmänna utvecklingen av elevernas ämneskunskaper är tämligen lik den som Gustafsson (2009) finner med en helt annan metod för att länka de internationella studierna. Det styrker trovärdigheten i de uppmätta förändringarna. De exakta siffrvärdena skiljer sig dock åt mellan ansatserna. Vi uppskattar förändringen i läsförståelse i Åk 4 för personer födda 1981–1990 till knappt -0,10 SD medan Gustafsson inte finner någon förändring alls. Förbättringen av kunskaper i matematik för elever i Åk 8 födda mellan 1966 och 1981 uppmäter vi till ungefär 0,40 SD samtidigt som Gustafsson rapporterar en ökning på hela 0,90 SD. Vår uppskattning av förändringen i kunskaper i naturvetenskap för elever i Åk 8 födda 1969–1980 uppgår till 0,15 SD medan Gustafssons rapporterar omkring 0,05 SD.



Figur 6.16 Kunskaper i naturvetenskap i Åk 4, Åk 8 och Åk 9

Not: Figuren visar svenska elevers genomsnittliga kunskaper i naturvetenskap i Åk 4, Åk 8 respektive Åk 9. Resultaten i TIMSS och PISA har normerats för alla deltagande länder vid första mätillfället (år 1995 respektive år 2000). Nivån på resultaten i de nationella utvärderingarna har satts godtyckligt.

Även om vi lyckats länka resultaten i äldre och nyare internationella kunskapsmätningar är det viktigt att betona att undersökningarna har betydande skillnader vad gäller urvalsdesign och mätinstrument. Urvalsstorlekarna är dessutom relativt små vid vissa undersökningstillfällen, vilket ökar osäkerheten i mätningarna. Den studie av ämneskunskaperna i Åk 8 där Sveriges resultat sticker ut som avsevärt mycket bättre än både tidigare och senare undersökningar (TIMSS 1995) baseras exempelvis på färre än 2 000 elever.⁹¹ Vidare är det ganska långt mellan olika mätningar, vilket gör det svårt att avgöra när nedgången i skolresultat påbörjas.

Ett sätt att försöka validera resultaten i de internationella studierna är att jämföra utvecklingen med andra undersökningar. Den svenska undersökning som är bäst lämpad för ändamålet är UGU-undersökningen. Undersökningen

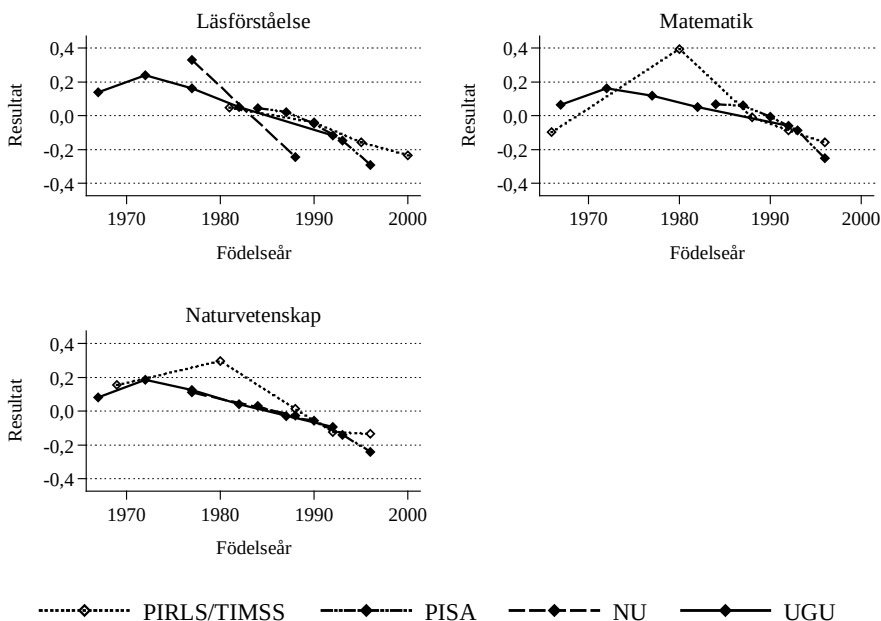
⁹¹ Mätningen i TIMSS baseras egentligen på ett större urval av elever i Åk 7. Därtill drogs ett mindre inofficiellt urval av elever i Åk 8, vilket sedan har använts för att mäta de trendmässiga förändringarna. Det bör dock påpekas att resultaten i Åk 8 inte förefaller vara exceptionellt mycket bättre än resultaten i Åk 7.

har genomförts på ett likartat sätt under en längre period (åtminstone för elever födda 1967 eller senare) och samma mätinstrument har använts i alla studier. Urvalsstorlekarna är också betydligt större än i de internationella studierna.

Svårigheten med att använda UGU-undersökningen för att validera resultaten i internationella studier är att de resultatmått som går att jämföra över tiden avser kognitiva förmågor och inte ämneskunskaper. Eftersom det inte går att koppla resultaten från de internationella kunskapsmätningarna till elevernas kognitiva förmågor (eller till nationella prov, betyg, etc.), är det svårt att avgöra hur informativa de kognitiva förmågorna är om elevernas ämneskunskaper. Det går dock att se hur väl de kognitiva förmågorna förutsäger elevernas betyg i olika ämnen. Vi har därför valt att skapa mått på elevernas ämnesspecifika förmågor genom att väga ihop de olika kognitiva förmågorna med avseende på hur mycket de samvarierar med slutbetygen i svenska (läsförståelse), matematik och naturorienterande ämnen (naturvetenskap).⁹²

Figur 6.17 visar svenska elevers ämneskunskaper enligt PIRLS i Åk 4, TIMSS i Åk 8, PISA i Åk 9, NU-undersökningarna i Åk 9 samt UGU-undersökningen i Åk 6. Eftersom skalan på kunskapsmätningarna skiljer sig åt mellan undersökningarna, kan man inte utan vidare jämföra nivåerna på kunskaperna i olika studier. Vi har därför valt att helt godtyckligt anpassa nivån på de olika kurvorna till varandra för att få bästa överensstämmelse. Därmed framgår likheter – såväl som skillnader – i resultatutvecklingen mellan undersökningarna särskilt tydligt.

⁹² Vi har också provat att vikta de kognitiva förmågorna med hjälp av resultaten på de nationella proven i svenska och matematik, men bilden förändras inte nämnvärt. De kognitiva förmågorna i Åk 6 kan också förutsäga både betyg och provresultat i Åk 9 med relativt god precision. Omkring 50 procent av variationen i de nationella proven i matematik i Åk 9 kan förklaras av elevernas kognitiva förmågor. Motsvarande förklaringsgrad för provresultaten i svenska är drygt 30 procent.



Figur 6.17 Ämneskunskaper i olika undersökningar

Not: Figuren visar utvecklingen av ämneskunskaperna i olika undersökningar. Ämneskunskaper i UGU-undersökningen har tagits fram genom att väga ihop de tre testen på kognitiva förmågor med avseende på hur väl de samvarierar med slutbetygen i svenska (läsförståelse), matematik respektive naturorienterande ämnen (naturvetenskap). Alla resultat har normerats vid ett mät-tillfälle. Nivå på resultaten från olika undersökningar har satts godtyckligt för att uppnå bästa anpassning av kurvorna.

Vi tycker oss kunna skönja en rad mönster i de olika undersökningarna. För det första sjunker ämneskunskaperna i alla undersökningar, och för samtliga ämnen, för elever födda efter 1980. Det tycks därför vara otvivelaktigt att svenska elever presterar avsevärt sämre idag än för 20 år sedan. För det andra finns en stor samstämmighet i alla undersökningar genomförda för elever födda 1990 och senare. För det tredje visar flertalet undersökningar på en likartad resultatnedgång i ämnena läsförståelse och naturvetenskap även under en längre tidsperiod.

För det fjärde tycks vissa mätningar avvika kraftigt i förhållande dels till den egna undersökningens föregående och efterföljande mätvärden, dels till resultaten i andra jämförbara undersökningar. Speciellt framstår mätvärdena i TIMSS 1995 som extremt goda; i matematik var resultaten omkring 0,50 SD bättre än föregående mätning och 0,40 SD bättre än den efterföljande. Motsvarande skillnader i naturvetenskap var 0,15 SD respektive 0,25 SD. Även

nedgången i läsförståelse i NU-undersökningen i läsförståelse på 0,55 SD är exceptionellt kraftig.⁹³

Det är förstås möjligt att ett skolsystem kan frambringa mycket kraftiga svängningar i testresultaten under en kortare tidsperiod; även vissa delprov i UGU och mönstringsproven förändras påtagligt på kort tid. Det utesluter dock inte att det kan finnas problem med enskilda mätpunkter. Som nämnts tidigare baserades TIMSS 1995 på ett urval av färre än 2 000 elever, vilket ökar osäkerheten i mätningarna. Det skulle möjligen kunna vara en delförklaring till Sveriges goda resultat i matematik och naturvetenskap vid det mättillfället. En del av den kraftiga försämringen i läsförståelse mellan NU-undersökningarna 1992 och 2003 kan i sin tur möjligen förklaras av att de obligatoriska nationella proven i svenska genomfördes vid ungefär samma tidpunkt som NU-undersökningen 2003. Det kan ha minskat elevernas motivation att skriva proven i läsförståelse vid det senare mättillfället (Gustafsson och Yang Hansen, 2009).

Sammantaget gör (1) det begränsade antalet undersökningstillfällen, (2) osäkerheten kring kvaliteten på enskilda mätpunkter samt (3) svårigheten att länka de äldre studierna över tiden det svårt att använda internationella undersökningar för att avgöra när resultatnedgången i svensk skola påbörjades.⁹⁴ Om man istället studerar mönstret för de framtagna måtten på ämnesförmågor i UGU (Figur 6.17), tycks försämringen i elevresultaten påbörjas före det att 1990-talets reformer sjösattes. Reformerna kan dock ha förstärkt (eller mildrat) fallet i kunskaper.

6.2.3 Betyg

Fram till mitten på 1990-talet användes ett relativt (eller normbaserat) betygssystem i den svenska skolan. Betygen sattes på en femgradig skala (1–5) och normerades på skolvivå med hjälp av standardprov i svenska, engelska och matematik på grundskolan, och med centralprov i olika ämnen på gymnasiet. Betygssystemets främsta uppgift var att rangordna elever för urval till högre nivåer inom utbildningsväsendet. Eftersom de relativa betygen normerades så att medelvärdet för eleverna i landet var detsamma vid varje tidpunkt, går de inte att använda för att beskriva utvecklingen av kunskaper och färdigheter

⁹³ För att sätta resultatförändringarna i perspektiv brukar man vanligen räkna med att ämneskunskaperna förbättras med omkring 0,20–0,25 SD per skolår (se t.ex. Björklund m.fl., 2010). Det innebär att svängningarna i provresultat som redovisas i vissa studier motsvarar mer än två årskurser under en tioårsperiod.

⁹⁴ Svårigheterna att följa elevernas ämneskunskaper i de internationella studierna under en längre tidsperiod – och då särskilt före 1990-talets skolreformer – gör att vi i kommande kapitel kommer att begränsa oss till UGU-undersökningen och mönstringsdata för att studera absoluta skolresultat.

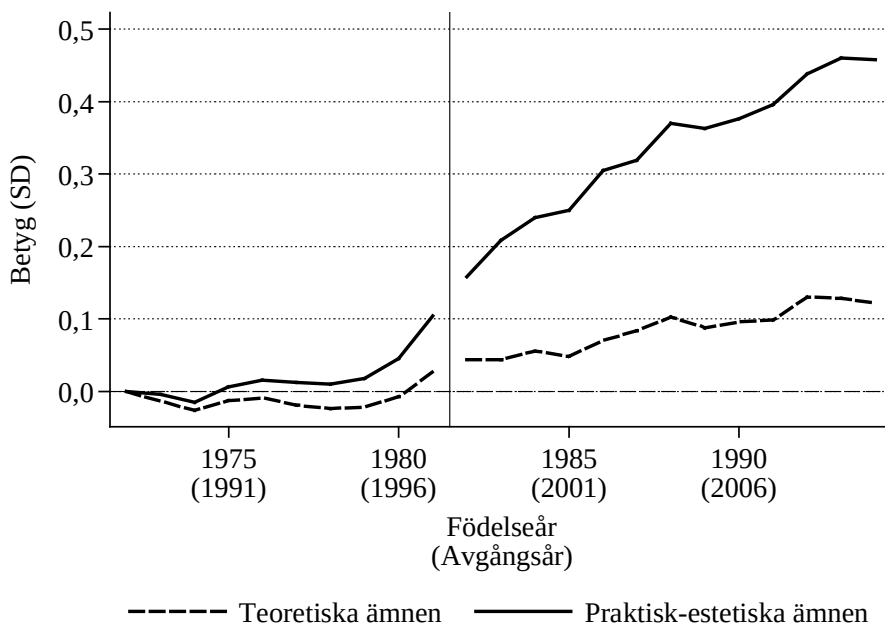
över tid. Däremot kan betygen vara informativa om skillnader i skolresultat mellan kommuner, skolor och elever.

Riksdagen beslutade 1993 att införa ett mål- och kunskapsrelaterat betygssystem, där elevers prestationer skulle bedömas i förhållande till på förhand uppsatta mål. Detta var, som nämnts, det sista steget på vägen mot en mål- och resultatstyrd skola. Betygsättningen kom att ske i stegen "Icke Godkänt", "Godkänd", "Väl godkänd", och "Mycket väl godkänd", och som stöd vid bedömningen av elevernas kunskaper infördes nationella ämnesprov i svenska, engelska och matematik.⁹⁵ Betygssystemet har ambitionen att mäta eleverna absoluta kunskaper och skulle därmed kunna användas för att beskriva resultatutvecklingen i svensk skola. Det innebär också att det inte finns några begränsningar i antalet topp- eller bottenbetyg, vilket kan få konsekvenser för betygsspridningen.

Figur 6.18 visar hur betygen i Åk 9 utvecklats för teoretiska respektive praktisk-estetiska ämnen.⁹⁶ Det skedde som väntat inga större förändringar av betygsgenomsnittet under det relativa betygssystemet, även om en viss uppgång skedde precis före bytet av system. I och med införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet påbörjas en höjning av betygen. Betygsförbättringen har varit som starkast för praktisk-estetiska ämnen, men återfinns också för teoretiska ämnen.

⁹⁵ Formellt fanns inte betyget "Icke godkänt" i grundskolan.

⁹⁶ Teoretiska ämnen består av svenska, matematik, engelska, biologi, fysik, kemi, geografi, religion, historia och samhällskunskap, medan estetisk-praktiska ämnen utgörs av idrott, bild, musik, slöjd, teknik och hemkunskap. Det nya betygssystemet har länkats till det gamla genom att sätta medelvärde för det första året med målrelaterade betyg (1997/98) till medelvärde för det sista året med relativa betyg (1996/97), plus de genomsnittliga betygsförändringarna under åren före (1995/96–1996/97) respektive åren efter (1997/98–1998/99) bytet av betygssystem.

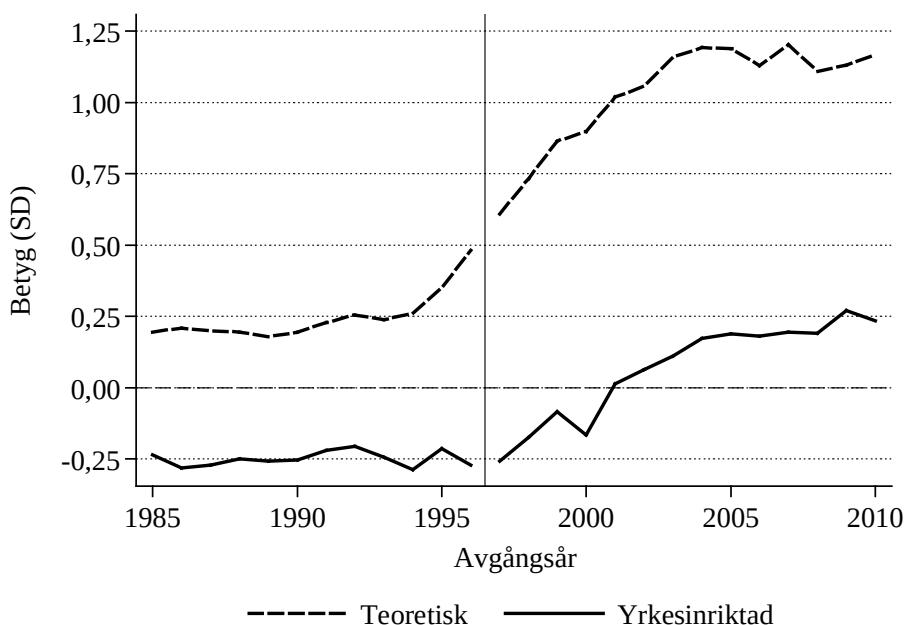


Figur 6.18 Betygsutvecklingen i Åk 9 uppdelat på olika ämnen

Not: Figuren visar genomsnittsbetyg i Åk 9 för olika typer av ämnen. Betygen har normerats för läsåret 1987/88. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i grundskolan. För varje ämnestyp har medelvärdet för det första året med målrelaterade betyg (1997/98) satts till medelvärdet för det sista året med relativa betyg (1996/97), plus den genomsnittliga betygstrenden för åren före respektive efter bytet av betygssystem.

Betygsutvecklingen går stick i stäv med utvecklingen av kognitiva förmågor och ämneskunskaper som sjunker kraftigt under samma period. Trots de högt satta ambitionerna med det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet tycks det i genomsnitt inte kunna göra anspråk på att mäta absoluta kunskaper. Skillnaderna i utvecklingen mellan betyg och kunskaper måste istället ses som tecken på betygsinflation.⁹⁷

⁹⁷ I kapitel 10 studerar vi hur betygsinflation är kopplat till skolval och konkurrens. Vlachos (2010) diskuterar de incitament som kan leda fram till betygsinflation. Betygsinflation i det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet studeras även i Cliffordson (2004a) och Wikström och Wikström (2005).



Figur 6.19 Betygsutvecklingen på gymnasiet uppdelat på olika linjer/program

Not: Figuren visar genomsnittsbetyg/meritvärde på gymnasiet för olika typer av linjer/program. Betygen har normerats för läsåret 1984/85. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet. För varje programtyp har medelvärdet för det första året med målrelaterade betyg (1996/97) satts till medelvärdet för det sista året med relativa betyg (1995/96), plus den genomsnittliga betygstrenden för åren före respektive efter bytet av betygssystem.

Figur 6.19 visar betygen i gymnasiekolan uppdelat på teoretiska respektive yrkesinriktade linjer/program. Under hela perioden ligger genomsnittsbetygen för elever på teoretiska program betydligt högre än för elever på yrkesinriktade program, vilket återspeglar skillnader i elevernas grundskolebetyg. Inledningsvis var betygsskillnaden mellan de olika linjerna knappt 0,5 SD. Under de sista åren med sifferbetyg – relativa eller absoluta – påbörjades en väsentlig ökning av genomsnittsbetygen på teoretiska linjer. Betygsökningen fortsatte efter införandet av det målrelaterade betygssystemet, främst på teoretiska program men också på yrkesprogram. Trenden med högre gymnasiebetyg fortsatte till mitten av 2000-talet, då ökningen planade ut. Under perioden 1990–2005 steg betygen på teoretiska linjer med ungefär 1,00 SD. Motsvarande ökning på yrkesprogram var omkring 0,40 SD. Betygsskillnaden mellan yrkesinriktade och studieförberedande program uppgick till nästan 1,00 SD i slutet av perioden. Precis som på grundskolan så ökar betygen på gymnasiet samtidigt

som mer objektiva mått på kunskaper – elevernas kognitiva förmågor och internationella kunskapsmätningar – försämrats.

Även om betygsutvecklingen inte kan likställas med kunskapsutvecklingen kan betyg ändå vara informativa om skillnader mellan kommuner, skolor och elever. En annan styrka med betygsuppgifterna är att de är heltäckande och avser en relativt lång tidsperiod. Tendenserna till betygsinflation gör dock att även skillnader i betygsresultat vid ett givet tillfälle bör tolkas med viss försiktighet. När vi använder betyg som resultatmått i efterföljande kapitel, kommer vi därför att avgränsa oss till betygen i svenska, matematik och engelska. Det gör vi dels eftersom dessa kunskaper är centrala för elevernas fortsatta studier och arbetsliv, dels då tendenserna till betygsinflation tycks vara mindre för dessa ämnen.

6.3 Sammanfattande diskussion

Vi har i det här kapitlet dokumenterat utvecklingen i svensk skola sedan början av 1980-talet, både vad gäller utbildningsdeltagande och skolresultat. Genom en systematisk analys av flera olika datakällor framträder en tydlig – om än något dyster – bild av skolans utveckling. I det här avsnittet sammanfattar vi de viktigaste trenderna i svensk skola och diskuterar hur förändringarna tidmässigt förhåller sig till 1990-talets skolreformer.

Andelen av en årskull som studerar på gymnasiet, komvux eller högskolan har ökat markant sedan slutet av 1980-talet. Införandet av programgymnasiet har också medfört att alltfler ungdomar slutför en 3-årig gymnasieutbildning. Andelen elever som lämnar gymnasieskolan utan fullständiga betyg ökade dock både i samband med implementeringen av programgymnasiet samt lanseringen av det målrelaterade betygssystemet.⁹⁸ Vi har visat att många elever som saknar slutbetyg ändå verkar vara närvarande i gymnasieskolan under en stor del av studietiden, och att andelen som läst minst två år på gymnasiet inte har minskat under perioden. Ökningen av elever med ofullständiga gymnasiestudier tycks istället bero på regelförändringar och förändrad syn på perioder av frånvaro.

Svenska elevers skolresultat har fallit påtagligt under en längre period. Ämneskunskaperna har försämrats i samtliga ämnen som undersökts, i såväl läsförståelse som matematik och naturvetenskap. Svenska elevers resultat ligger runt genomsnittet i OECD vid slutet av perioden. Skolresultaten har fallit på samtliga nivåer i utbildningssystemet, åtminstone från Åk 4 till gymnasieskolan. Kunskapsrasen börjar vid en tidig ålder, och betygdande försämringar av

⁹⁸ Även på grundskolan finns vissa tendenser till försämrade genomströmning, med en ökande andel elever som skrivs in på särskolan.

resultaten har skett redan i Åk 4 och Åk 6. Orsaken till nedgången borde därför gå att finna under de tidiga skolåren, i förskolan eller utanför skolan. De försämringar som uppkommer tidigt lever kvar även senare i livet, och det finns stor överensstämmelse mellan trenderna i resultat på olika nivåer i systemet för samma årskullar. Den allmänna nedgången i grundskolan tycks förvärras ytterligare mellan grundskolan och gymnasieskolan.

Den huvudsakliga frågan för den här rapporten är hur den försämrade genomströmningen och de fallande skolresultaten tidsmässigt förhåller sig till införandet av 1990-talets skolreformer. Vi finner att andelen elever med ofullständiga betyg från gymnasiet ökade i och med införandet av programgymnasiet och det målrelaterade betygssystemet. Här finns således en tydlig koppling till de reformer som följde i decentraliseringens kölvatten. Vi har framfört hypotesen om en förändrad syn på perioder av frånvaro i samband med det nya betygssystemet som en möjlig orsak till ökningen av ofullständiga gymnasiestudier.

Vi tycker oss finna belägg för att den trendmässiga resultatnedgången i svensk skola påbörjades redan före reformerna. Slutsatsen baseras huvudsakligen på utvecklingen av elevernas kognitiva förmågor vid 13 respektive 18 års ålder, medan det är svårare att tidsbestämma nedgången i ämneskunskaper med andra datakällor. Vi har dock visat att trenderna i kognitiva förmågor och ämneskunskaper har stora likheter i flera – men inte alla – undersökningar. Även den ytterligare försämring i elevresultat som sker mellan grundskolan och gymnasiet tycks ha påbörjats före skolreformerna. Våra slutsatser ligger i linjer med Gustafsson m.fl. (2014), som studerar utvecklingen av vuxnas kunskaper för olika årskullar.

Introduktionen av 1990-talets skolreformer verkar således inte ha påbörjat kunskapsfallet i svensk skola. Däremot kan reformerna ha förstärkt (eller bromsat) en redan pågående trend. Eftersom den allmänna resultatnedgången kan observeras redan på mellanstadiet, borde orsakerna till fallet gå att finna under de allra första skolåren eller i förskolan. Det går inte heller att utesluta att kunskapsförsämringarna beror på omvärldsfaktorer utanför skolan.

7 Skillnader i skolresultat

1990-talets skolreformer gav kommunerna större inflytande över skolpolitiken vad gäller skolans styrning och organisation, fördelning av resurser, kompetensförsörjning med mera. Reformerna gav också föräldrar och elever utökade möjligheter att välja vilken skola eleverna skulle gå i, och fristående skolor kunde etableras och konkurrera med de kommunala skolorna. Därtill involverades rektorer och lärare mer i utformningen av undervisningen.

Reformerna syftade bland annat till att effektivisera resursanvändningen och anpassa skolans utformning till lokala behov. Ett annat syfte var att öka likvärdigheten i skolan. Samtidigt riskerar en decentralisering av de skolpolitiska besluten att istället medföra ökade skillnader mellan kommuner, skolor och elever, även om elevernas rätt till en likvärdig utbildning skrevs in i skollagen för att motverka detta. Syftet med här kapitlet är därför att beskriva hur spridningen av kunskaper har förändrats över tiden, både geografiskt och socialt. Precis som i föregående kapitel kommer beskrivningen att begränsas till grundskolan och gymnasieskolan.

Vi kommer också att kartlägga sambanden mellan tidiga skolmisslyckanden eller studieframgångar och senare skolresultat, utbildningsdeltagande samt arbetsmarknadsinträde. Det ska belysa hur väl skolan lyckas identifiera och hjälpa studiesvaga elever samt om skolans kompenserande roll har förändrats över tiden. Dessutom syftar beskrivningen till att visa hur 1990-talets reformer påverkade elever med olika förutsättningar och vilka konsekvenser det haft på lite längre sikt.

Kapitlet har följande upplägg. I avsnitt 7.1 ges en beskrivning av skillnaderna i svensk skola under de senaste 25 åren, dels mellan kommuner och skolor, dels mellan olika elevgrupper. Avsnitt 7.2 dokumenterar sambanden mellan tidiga skolmisslyckanden, fortsatta studier och inträdet på arbetsmarknaden. I det sista avsnittet sammanfattas resultaten.

7.1 Skillnader i skolresultat

Skillnader i skolresultat kan beskrivas på många sätt, både geografiskt, organisatoriskt och socialt. Vi kommer att inledningsvis dokumentera utvecklingen av skillnaderna mellan kommuner, skolområden och skolor före, under och efter 1990-talets skolreformer. Därefter görs en fördjupad analys av skolresultaten för olika elevgrupper; låg- och högpresterande elever, elever med olika familjebakgrund, pojkar och flickor samt elever med olika födelseland. I möjligaste mån försöker vi förklara de uppkomna mönstren.

7.1.1 Kommuner, skolområden och skolor

Flera tidigare rapporter har dokumenterat de tilltagande skillnaderna i grundskolebetyg mellan kommuner och skolor under 1990-talet (Björklund m.fl., 2003; Böhlmark och Holmlund, 2012; Fredriksson och Vlachos, 2011; Gustafsson och Yang Hansen, 2009 och 2011; Skolverket, 2006 och 2012a; Öst m.fl., 2013). I Kapitel 5 visade vi att skillnaderna i elevförutsättningar också har ökat påtagligt mellan skolområden och skolor, och att huvuddelen av de tilltagande skillnaderna i elevförutsättningar mellan skolor tycks drivas av ökad boendesegregation. Vi kommer i det här avsnittet att beskriva hur skillnaderna i skolresultat mellan kommuner, skolområden och skolor har utvecklats sedan tiden före skolreformerna. Därtill kommer vi undersöka i vilken grad de ökande resultatskillnaderna kan förklaras av den ökande elevsorteringen.

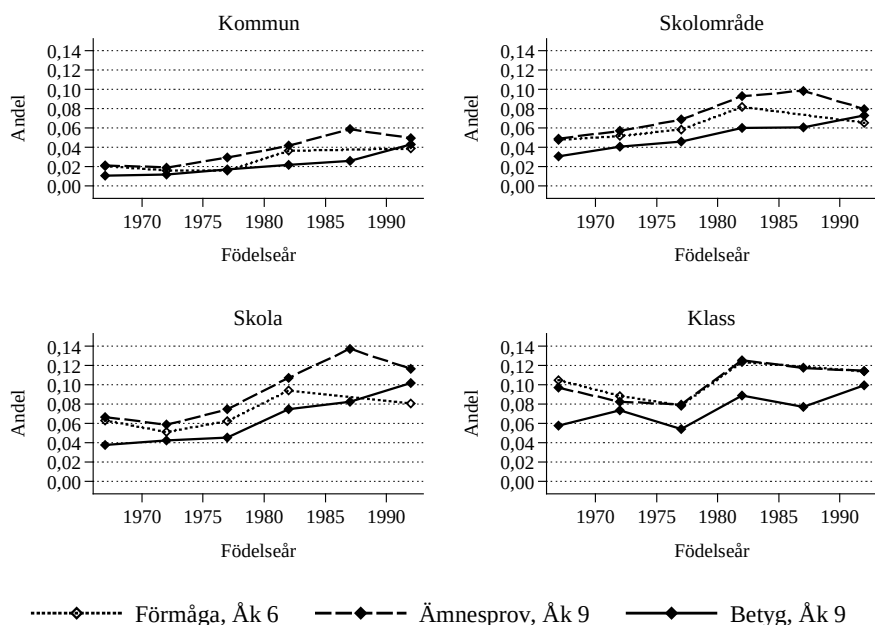
Inledningsvis redogör vi för skillnaderna i skolresultat med hjälp av UGU-undersökningen. Det möjliggör analyser av flera mått på skolprestationer; (1) kognitiva förmågor i Åk 6, (2) ämnesprov (standardprov eller nationella prov) i Åk 9 samt (3) betyg i Åk 9. Därmed är det möjligt att avgöra om de ökande skillnaderna mellan kommuner och skolor beror på skillnader i betygsättning (betygsinflation) eller på andra faktorer. UGU-undersökningen sträcker sig också över en längre tidsperiod än tidigare studier av ämnesprov och betyg. Slutligen kommer vi att beskriva skillnader i skolresultaten mellan skolklasser. Även om elever vanligen möter flera lärare i skolan, ger resultatskillnader mellan klassrum ändå en fingervisning om undervisningens betydelse för elevresultaten. De speglar förstås också elevsortering och kamrateffekter.⁹⁹

Figur 7.1 visar hur stor andel av spridningen i olika resultatmått som kan förklaras av kommun, skolområde, skola och skolklass.¹⁰⁰ En rad intressanta mönster kan urskiljas. Det mest slående intrycket är att skillnaderna med avseende på de flesta indelningar – kommun, skolområde, och skola – har ökat väsentligt under perioden. De förklarar dock fortfarande relativt lite av den totala variationen i elevresultat. En annan slutsats är att skillnaderna mellan olika organisatoriska enheter tycks vara störst för ämneskunskaper och minst för betyg, medan spridningen i elevernas kognitiva förmågor vanligen ligger

⁹⁹ En möjlig begränsning med att använda UGU-undersökningen för att studera skillnader mellan kommuner är att den bara omfattar ett (stratifierat) urval av omkring 30 kommuner vid varje mätillfälle. Våra skattningar av skillnader i betyg mellan kommuner i UGU-undersökningen (Figur 7.1) är dock mycket lika skattningarna för Sveriges alla kommuner (Figur 7.2).

¹⁰⁰ Vi använder samma definition av skolområde som i Kapitel 5, det vill säga en grupp av SAMS-områden där samma grundskola är den vanligaste bland områdets elever.

någonstans däremellan. Det antyder att betygsättningen till viss del är kompensatorisk, eller tar hänsyn till andra färdigheter än testresultat.¹⁰¹



Figur 7.1 Andel av variationen i skolresultat som förklaras av kommun, skolområde, skola och skolklass

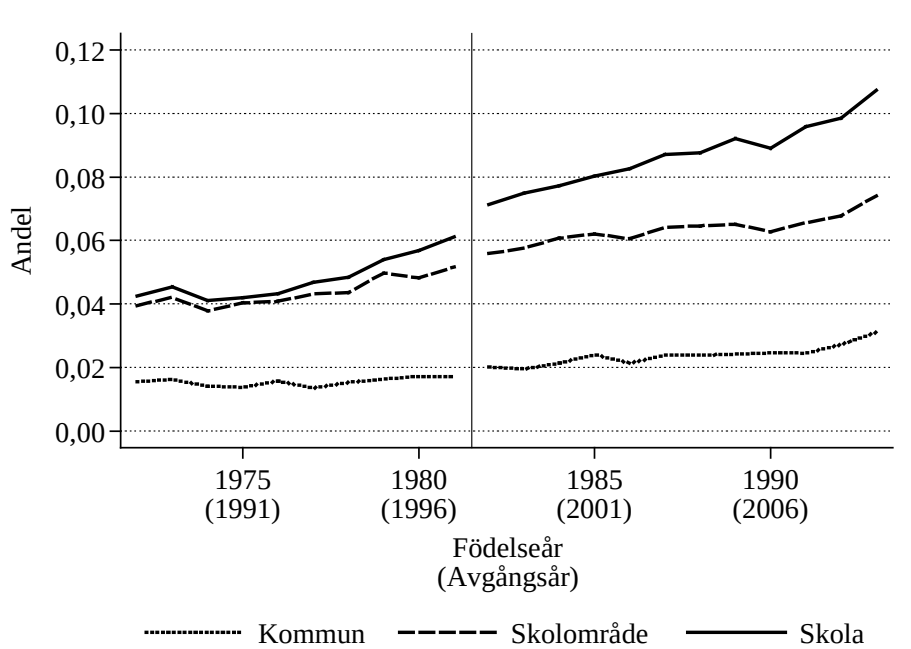
Not: Figuren visar intraklasskorrelationer för elevernas kognitiva förmåga i Åk 6, ämnesprov i Åk 9 samt betyg i Åk 9 med avseende på kommun, skolområde, skola respektive skolklass. Skolområde definieras som den grupp av SAMS-områden där den vanligaste grundskolan är densamma. Uppgifter om kognitiv förmåga i Åk 6 saknas för elever födda 1987. Elevernas kommun, skolområde och kommun avser Åk 9 medan elevernas skolklass avser Åk 3 eller Åk 6.

I slutet av perioden sker en viss förändring av resultatmåttens inbördes ordning, då skillnaderna med avseende på elevernas kognitiva förmågor oftast är lägre än för betyg och ämnesprov. Även skillnaderna i ämnesprov tycks minska. Det är speciellt tydligt vad gäller skillnaderna mellan kommun, skolområde och skola. De kognitiva testerna administrerades och rättades av personer utanför skolan (forskare vid Göteborgs universitet). Proven har således ingen betydelse för elevernas fortsatta skolgång, och varken skolor, lärare eller elever fick reda på resultaten från mätningarna. Att skillnaderna har minskat mest för resultatmått som skolan inte har någon direkt kontroll över – och som eleverna troligen

¹⁰¹ Fredriksson och Vlachos (2011) visar att graden av kompensatoriskhet i betygsättningen varit relativt likartad under en längre period och förändrades inte nämnvärt med bytet av betygssystem.

betraktar som mindre viktiga – antyder att en del av de ökande skillnaderna i ämnesprov och betyg kan förklaras av tilltagande skillnader i elevernas incitament samt lärarnas bedömning.

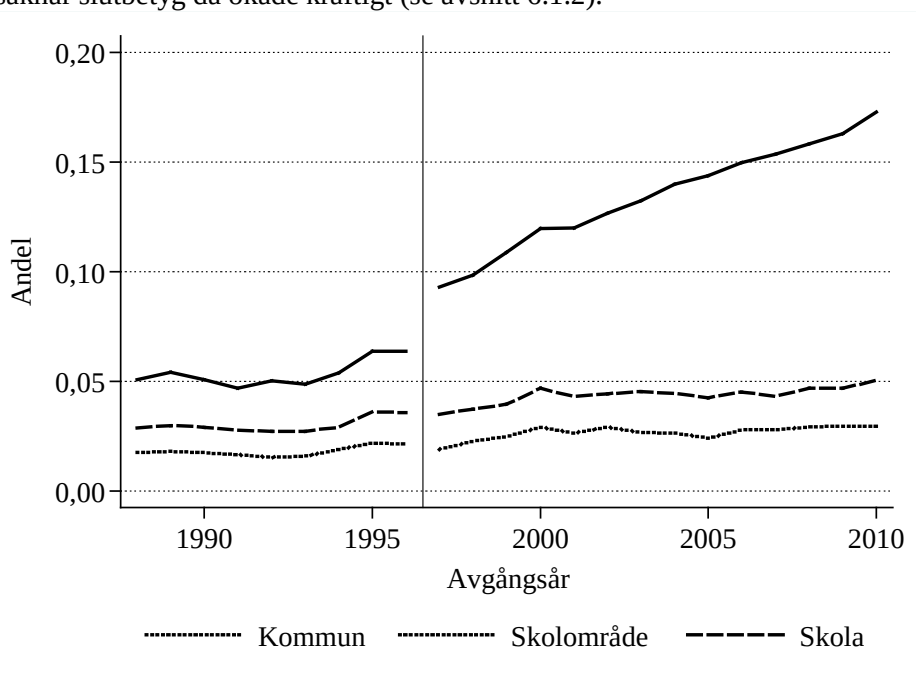
För att få en bättre uppfattning om när ökningen av skillnaderna mellan olika organisatoriska enheter påbörjades, visar Figur 7.2 andel av variationen i kärnbetyg i Åk 9 som kan förklaras av kommun, skolområde och skola. Den bekräftar bilden av ökande skillnader mellan olika enheter sedan början 1990-talet. Kommunen förklarar relativt liten andel av elevernas resultat, även om dess betydelse har tilltagit över tiden. Skillnaderna med avseende på skolområden och skolor låg på en relativt låg och likartad nivå i början av perioden. Därefter har deras betydelse ökat kraftigt, speciellt vad gäller skillnaderna mellan skolor. Andelen av variationen som kan hänföras till elevernas skolområde ökar från omkring 4 procent till över 7 procent under perioden. Mellan-skolvariationen har ökat än mer, från omkring 4 procent till knappt 11 procent.



Figur 7.2 Andel av variationen i elevers betyg i Åk 9 som förklaras av kommun, skolområde och skola

Not: Figuren visar intraklasskorrelationer för elevernas betyg i kärnämnen i Åk 9 med avseende på kommun, skolområde och skola. Skolområde definieras som den grupp av SAMS-områden där den vanligaste grundskolan är densamma. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på grundskolan.

Figur 7.3 visar på motsvarande sätt hur stor andel av betygen i svenska på gymnasiet som kan förklaras av kommun, skolområde och gymnasieskola.¹⁰² Det är genomgående små betygsskillnader på gymnasiet mellan kommuner och skolområden. Till skillnad från betygen på grundskolan finns heller inga tecken på att elevernas bostadsområde ökar i betydelse under perioden, vilket antagligen förklaras av att gymnasieskolornas upptagningsområden är betydligt större än grundskolans. Däremot har mellanskolvariationen ökat mer för gymnasiebetygen än för grundskolebetygen. Från att ha legat relativt stabilt på omkring 5 procent i början av perioden tilltog skillnaderna mellan skolor i mitten av 1990-talet. I slutet av perioden kan gymnasieskolan förklara mer än 17 procent av variationen i elevernas betyg i svenska. Mellanskolvariationen ökade också märkbart vid bytet av betygssystem, vilket kan bero på att andelen som saknar slutbetyg då ökade kraftigt (se avsnitt 6.1.2).



Figur 7.3 Andel av variationen i gymnasiebetyg i svenska som förklaras av kommun, skolområde och skola

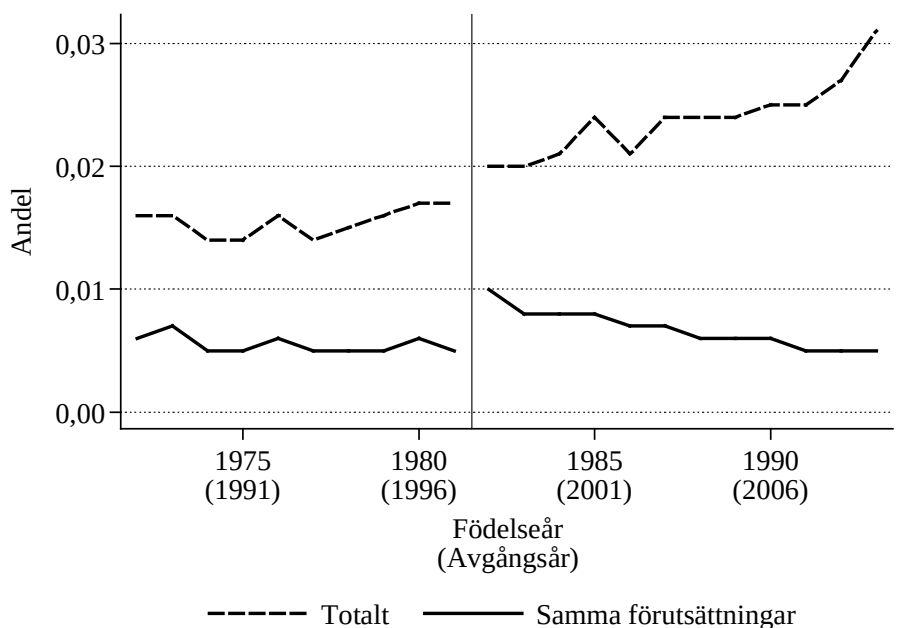
Not: Figuren visar intraklasskorrelationer för elevernas betyg i svenska på gymnasiet med avseende på kommun, skolområde respektive skola. Skolområde definieras som den grupp av SAMS-områden där den vanligaste grundskolan är densamma. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

¹⁰² Svenska är det enda teoretiska gymnasieämne som har varit obligatoriskt på alla linjer och program under hela perioden. Man får liknande resultat om man istället använder genomsnittsbetyg/meritvärde som mått på gymnasieresultat.

Det är dock inte bara skolan som ökat i betydelse för elevresultaten. Skillnaderna mellan kommuner har också tilltagit. Decentraliseringen gav kommunerna större frihet att organiseras skolverksamheten, och det är därför intressant att analysera betydelsen av skolkommun mer ingående. Figur 7.4 visar hur mycket av variationen i grundskolebetyg i Åk 9 som kan förklaras av elevernas kommun, med och utan att ta hänsyn till elevsortering. Den streckade linjen återger den totala mellankommunvariationen från Figur 7.2, och visar att andelen av betygsvariationen som kan förklaras av kommunen har fördubblats under de senaste 20 åren. Framförallt har skillnaderna ökat i slutet av perioden, även om kommunen fortfarande förklarar förhållandevis lite av elevernas betyg.

Den heldragna linjen visar betygsskillnader mellan kommuner för elever med samma familjeförutsättningar.¹⁰³ Det ger en helt annan bild av utvecklingen. I inledningen av perioden håller sig mellankommunvariationen relativt stabil. I samband med bytet av betygssystem sker en nivåförskjutning av kommunskillnaderna, troligtvis då de målrelaterade betygen har en svagare koppling till mätbar familjebakgrund. Därefter sjunker mellankommunvariationen under resten av perioden. De ökande skillnaderna mellan kommuner tycks därmed helt bero på förändrad elevsammansättning i kommunerna.

¹⁰³ Skillnader i elevförutsättningar mellan kommuner beaktas genom att först skatta årliga betygsregressioner där vi kontrollerar för elevernas kön, dummyvariabler för födelsemånad, dummyvariabler för födelseland, indikatorer för om elevens föräldrar är födda i Norden eller utanför Norden, mammans och pappans ålder vid barnets födelse, elevens födelseordning, antalet syskon, indikator för om föräldrarnas har separerat före skolstart, dummyvariabler för mammans och pappans högsta utbildningsnivå, mammans och pappans inkomst vid 35–45 år, samt indikatorer för saknade uppgifter om mamman eller pappan. Residualerna från betygsregressionerna används sedan för att skatta intraklasskorrelationer, och vi relaterar korrelationerna till den totala betygsvariationen.

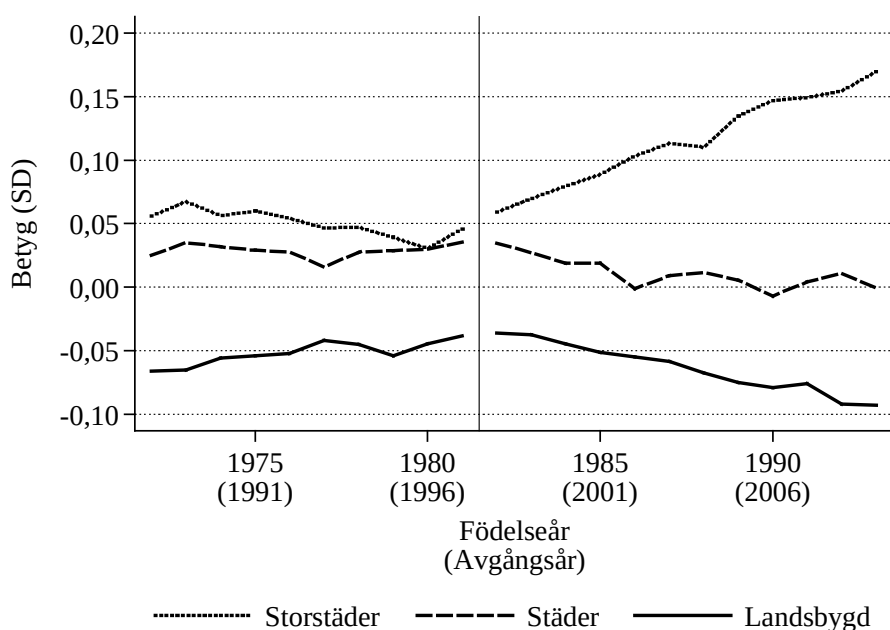


Figur 7.4 Andel av variationen i ämnesbetyg i Åk 9 som kan förklaras av kommun, med och utan hänsyn tagen till elevernas förutsättningar

Not: Figuren visar intraklasskorrelationer för elevernas betyg i kärnämnen i Åk 9 med avseende på kommun, med och utan att ta hänsyn till kommunernas elevsammansättning. Skillnader i elevförutsättningar mellan kommuner beaktas genom att först skatta årliga betygsregressioner där vi kontrollerar för elevernas kön, dummyvariabler för födelsemånad, dummyvariabler för födelse-land, indikatorer för om elevens föräldrar är födda i Norden eller utanför Norden, mammas och pappans ålder vid barnets födelse, elevens födelseordning, antalet syskon, indikator för om föräldrarna har separerat före skolstart, dummyvariabler för mammas och pappans högsta utbildningsnivå, mammas och pappans inkomst vid 35–45 år, samt indikatorer för saknade uppgifter om mamman eller pappan. Residualerna från betygsregressionerna används sedan för att skatta intraklasskorrelationer, och vi relaterar korrelationerna till den totala betygsvariationen. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på grundskolan.

Att kommuner i allmänhet inte tycks ha fått större betydelse för elevernas resultat, betyder dock inte att resultatutvecklingen i enskilda kommuner – eller grupper av kommuner – inte skiljer sig åt. Rimligen borde kommunernas möjligheter att bedriva skolverksamhet, elevernas förutsättningar, föräldrarnas intresse för skolfrågor, tillgången på behöriga lärare, benägenheten och möjligheten för elever och föräldrar att välja skola liksom etableringen av friskolor bero på kommunernas storlek. För att studera denna fråga har vi därför valt att dela in kommunerna i tre grupper utifrån befolkningsstorlek; (1) storstadsområden, (2) större städer samt (3) landsbygd och mindre kommuner (en liknande analys för den senare delen av perioden återfinns i Gustafsson och Yang Hansen, 2011)

Figur 7.5 visar genomsnittliga betyg i kärnämnen i Åk 9 för olika typer av kommuner. Under hela perioden har betygen varit högst för elever i storstäder och lägst på landsbygden. När betygen var relativa höll sig skillnaderna mellan kommungrupperna ganska konstanta. Efter bytet av betygssystem har dock betygen i storstäderna stigit påtagligt i förhållande till andra kommuner; en ökning med omkring 0,15 SD på drygt 10 år. Betygsskillnaderna mellan städer och landsbygdskommuner har dock legat relativt konstant under samma period. Dessa skillnader består nästan helt och hållet om man beaktar observerade elevförutsättningar, vilket innebär att skillnaderna mellan kommuntyper inte kan förklaras av förändrad elevsammansättning. I kommande kapitel kommer vi försöka koppla dessa kommunskillnader till skillnader i föräldrapolitik, skolval och friskoleetablering.

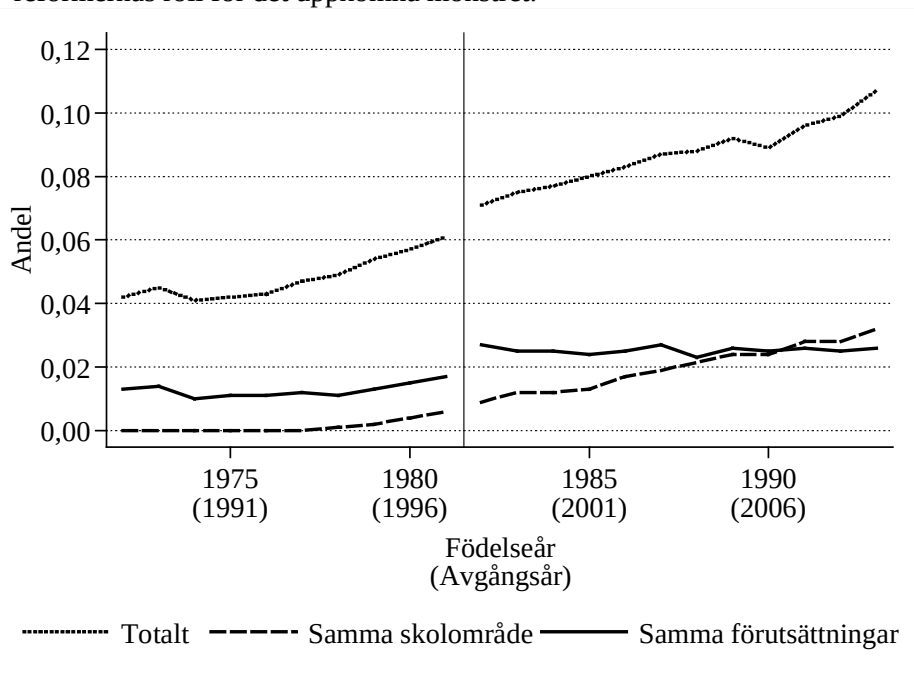


Figur 7.5 Betyg i kärnämnen i Åk 9, uppdelat på kommuntyper

Not: Figuren visar genomsnittligt betyg i kärnämnen i Åk 9 för elever i olika typer av kommuner. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i grundskolan. För varje kommuntyp har medelvärden för det första året med målrelaterade betyg (1997/98) satts till medelvärden för det sista året med relativa betyg (1996/97), plus den genomsnittliga betygstrenden för åren före respektive efter bytet av betygssystem.

Vi kommer nu att analysera den tilltagande mellanskolsvariationen mer i detalj. Kommunanalysen visade att de växande skillnaderna mellan kommuner kan förklaras av förändringar i elevgruppernas sammansättning. I kapitel 5 visar vi också att skillnaderna i elevförutsättningar mellan skolor har ökat betyd-

ligt under perioden. En intressant fråga är därför i vilken utsträckning de tilltagande skillnaderna i elevresultat beror på ökande skillnader i mätbara elevförutsättningar och hur mycket som kan förklaras av andra faktorer, såsom skillnader i elevsortering som vi inte kan mäta, skolornas kvalitet eller betygsättning. Det är vidare angeläget att undersöka hur stor del av mönstret som kan kopplas till ökad boendesegregation, för att på så sätt kunna avgöra skolvalsreformernas roll för det uppkomna mönstret.



Figur 7.6 Andel av variationen i elevers betyg i Åk 9 som förklaras av skola, med och utan hänsyn tagen till skolområde och elevernas förutsättningar

Not: Figuren visar intraklasskorrelationer för elevernas betyg i kärnämnen i Åk 9 med avseende på skola, med och utan att ta hänsyn till elevernas skolområde och förutsättningar. Skillnader mellan skolområden beaktas genom att skatta årliga betygsregressioner med kontroller för elevernas skolområde. Residualerna från betygsregressionerna används sedan för att skatta intraklasskorrelationer, och vi relaterar korrelationerna till den totala betygsvariationen. Skillnader i elevförutsättningar mellan skolor beaktas genom att först skatta årliga betygsregressioner där vi kontrollerar för elevernas kön, dummyvariabler för födelsemånad, dummyvariabler för födelse-land, indikatorer för om elevens föräldrar är födda i Norden eller utanför Norden, mammans och pappans ålder vid barnets födelse, elevens födelseordning, antalet syskon, indikator för om föräldrarna har separerat före skolstart, dummyvariabler för mammans och pappans högsta utbildningsnivå, mammans och pappans inkomst vid 35–45 år, samt indikatorer för saknade uppgifter om mamman eller pappan. Residualerna från betygsregressionerna används sedan för att skatta intraklasskorrelationer, och vi relaterar korrelationerna till den totala betygsvariationen. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på grundskolan.

Figur 7.6 visar mellanskolvariationen i betyg i Åk 9, med och utan att beakta boendesegregation och elevsortering. Den prickade linjen återupprepar den totala andelen av variationen som kan förklaras av elevernas skola från Figur 7.2. Mellan 1990 och 2009 ökade skillnaderna mellan skolor med nästan 7 procentenheter. Den streckade linjen visar hur stor andel av skillnaderna mellan skolor som kvarstår om man tar hänsyn elevernas skolområde.¹⁰⁴ I början av perioden fanns inga skolskillnader för elever som bodde i samma område, vilket troligen berodde på att flertalet gick på samma skola.¹⁰⁵ Skolan ökade sedan i betydelse vid mitten av 1990-talet, och kunde förklara drygt 3 procent av variationen i kärnämnesbetyg i slutet av perioden. Ungefär hälften av den ökande mellanskolvariationen kan därmed hänföras till ökande boendesegregation.¹⁰⁶

Den heldragna linjen i Figur 7.6 visar hur stor andel av resultaten som kan förklaras av skolan för elever med samma familjebakgrund.¹⁰⁷ Genom att ta hänsyn till elevernas mätbara egenskaper elimineras den ökande mellanskolvariationen i stort sett helt och hållet. Det sker visserligen en svag ökning av skillnaderna under de sista åren med det normbaserade betygssystemet, möjligen beroende på att betygssättningen blev mindre strikt. I samband med bytet av betygssystem skiftar skolskillnaderna också uppåt, vilket beror på att elevernas mätbara förutsättningar inte är lika starkt relaterade till de målrelaterade betygen som till de relativa betygen. Nivåskiftet i mellanskolvariationen är en mekanisk effekt av införandet av det nya betygssystemet, och ska inte tolkas som att skillnaderna mellan skolor ökade i reell mening. Under slutet av perioden ligger betygsskillnaderna mellan skolor i det närmaste helt stilla. Den ökande mellanskolvariationen kan därmed nästan helt förklaras

¹⁰⁴ Skillnader mellan skolområden beaktas genom att skatta årliga betygsregressioner med kontroller för elevernas skolområde. Residualerna från betygsregressionerna används sedan för att skatta intraklasskorrelationer, och vi relaterar korrelationerna till den totala betygsvariationen.

¹⁰⁵ När vi i början av perioden tar hänsyn till elevernas skolområden, sätts mellanskolvariationen mer eller mindre mekaniskt till noll. Det ska dock inte tolkas som att det inte finns några skillnader mellan skolor, utan beror på att de flesta elever gick i den närmaste skolan. Analysen lägger däremot inga begränsningar på hur betygsskillnaderna mellan skolor utvecklas över tiden.

¹⁰⁶ Östh m.fl. (2013) studerar betydelsen av boendesegregation genom att jämföra de verkliga betygsskillnaderna mellan skolor, med de skillnader som hade uppkommit om alla elever istället hade gått på den närmaste skolan (hypotetisk skola). De finner att skillnaderna mellan elevernas hypotetiska skolor inte förändrats nämnvärt under studieperioden, vilket de tolkar som att de ökande skolskillnaderna inte kan förklaras av ökande boendesegregation. Vår ansats bygger istället på att jämföra resultatskillnaderna mellan skolor för elever som bor i samma område och som med en närhetsprincip hade gått i samma skola. Att våra slutsatser skiljer sig åt kan möjligen bero på svårigheten att avgöra i vilken skola eleverna hade gått om skolvalssystemet inte genomförts, och att fördelningen av elever till hypotetiska skolor därmed innehåller en del mätfel.

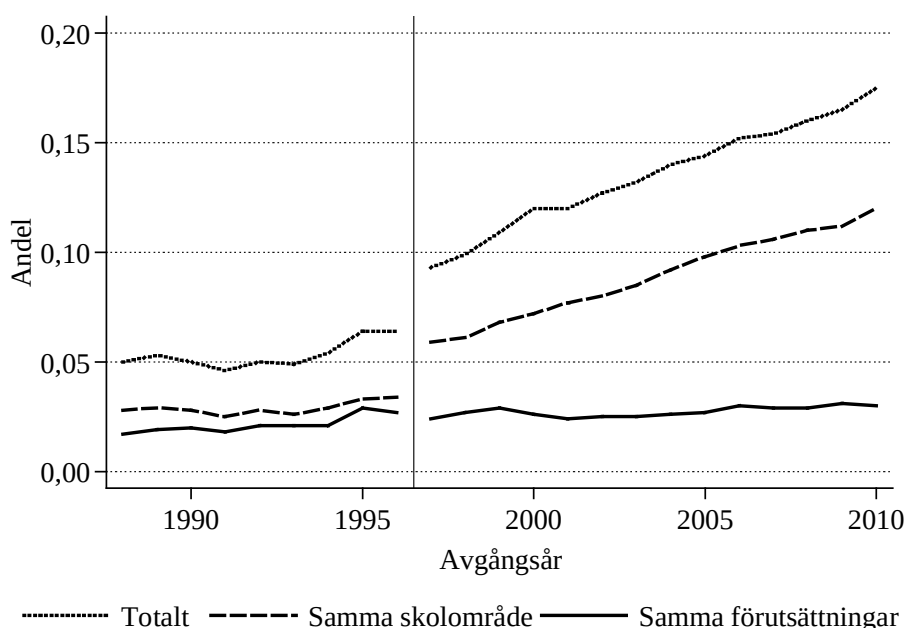
¹⁰⁷ Vi beaktar skillnader i elevförutsättningar på samma sätt som i kommunanalysen. Se fotnoten till Figur 7.7 för detaljer.

av ökad elevsortering. Ungefär hälften av den ökande elevsorteringen kan i sin tur kopplas till ökad boendesegregation, medan resterande del har andra orsaker. Skolan tycks därmed inte ha större betydelse för elevernas resultat i slutet av perioden än före 1990-talets skolreformer.

Figur 7.7 visar på motsvarande sätt betygsskillnaderna i svenska mellan gymnasieskolor med och utan att ta hänsyn till bostadssegregation och elevsortering. Den prickade linjen återger den totala andelen av gymnasiebetygen som kan hänföras till elevernas gymnasieskola. Den streckade linjen visar mellanskolvariationen för elever som bor i samma skolområden. Som framgick av Figur 7.3 har betygsskillnaderna mellan skolområden inte ökat nämnvärt under perioden, och skillnaderna mellan skolor påverkas följaktligen inte mycket av att ta hänsyn till elevernas bostadsområden.

Den heldragna linjen visar hur stor andel av gymnasiebetygen som kan förklaras av elevernas gymnasieskola för elever med samma grundskolebetyg och mätbara familjebakgrund.¹⁰⁸ För elever med samma förutsättningar finns mycket små förändringar av mellanskolvariationen i gymnasiebetyg. Totalt ökar skillnaderna mellan gymnasieskolor för elever med samma grundskolebetyg med ungefär 1 procentenhet på 23 år. Även de ökande skillnaderna mellan gymnasieskolor kan därmed nästan uteslutande förklaras av ökad elevsortering snarare än av ökade skillnader i skolkvalitet eller i betygssättning.

¹⁰⁸ Se fotnoten till Figur 7.7 för detaljer.



Figur 7.7 Andel av variationen i gymnasiebetyg i svenska som förklaras av skola, med och utan beaktande av skolområde och elevförutsättningar

Not: Figuren visar intraklasskorrelationer för elevernas gymnasiebetyg i svenska med avseende på skola, med och utan att ta hänsyn till elevernas skolområde och förutsättningar. Skillnader mellan skolområden beaktas genom att skatta årliga betygsregressioner med kontroller för elevernas skolområde. Residualerna från betygsregressionerna används sedan för att skatta intraklasskorrelationer, och vi relaterar korrelationerna till den totala betygsvariationen. Skillnader i elevförutsättningar mellan skolor beaktas genom att först skatta årliga betygsregressioner där vi kontrollerar för elevernas genomsnittliga grundskolebetyg, kön, dummyvariabler för födelsemånad, dummyvariabler för födelseland, indikatorer för om elevens föräldrar är födda i Norden eller utanför Norden, mammas och pappans ålder vid barnets födelse, elevens födelseordning, antalet syskon, indikator för om föräldrarna har separerat före skolstart, dummyvariabler för mammas och pappans högsta utbildningsnivå, mammas och pappans inkomst vid 35–45 år, samt indikatorer för saknade uppgifter om mamman eller pappan. Residualerna från betygsregressionerna används sedan för att skatta intraklasskorrelationer, och vi relaterar korrelationerna till den totala betygsvariationen. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

Sammanfattningsvis tycks resultatskillnaderna mellan kommuner, bostadsområden och skolor ha tilltagit i samband med 1990-talets skolreformer. Särskilt har betygsskillnaderna mellan skolor ökat, och då speciellt på gymnasiet. Vi har också visat att betygsutvecklingen är betydligt mer positiv i storstadsområden än i andra delar av landet. Ökande boendesegregation kan förklara mer än hälften av den ökande mellanskolvariationen i grundskolan, medan den spelar liten roll för skillnaderna mellan gymnasieskolor. Det antyder att en del

av orsakerna till de ökade betygsskillnaderna i grundskolan finns utanför skolan, även om skolreformerna också kan ha inverkat på boendesegregationen.¹⁰⁹ I kapitel 10 genomförs en formell analys av hur skolval samvarierar med betygsskillnader mellan skolor.

Det viktigaste resultatet i det här avsnittet är dock att den ökande mellan-skolvariationen både på grundskolan och i gymnasiet nästan helt kan förklaras av ökad elevsortering och därmed inte kan antas bero på ökade kvalitets-skillnader mellan skolor eller för den delen skillnader i betygsättning.¹¹⁰ Därmed tycks valet av skola i genomsnitt inte vara mer betydelsefullt för elevernas betyg idag än för 25 år sedan.

7.1.2 Elevgrupper

För att ge en tydligare bild av kunskapsutvecklingen i samband med 1990-talets skolreformer är det viktigt att också dokumentera skolresultaten för olika elevgrupper. Vi kommer därför att belysa kunskapsutvecklingen för låg- och högpresterande elever, elever med olika familjebakgrund, pojkar och flickor, samt svensk- och utlandsfödda elever.

7.1.2.1 Låg- och högpresterande elever

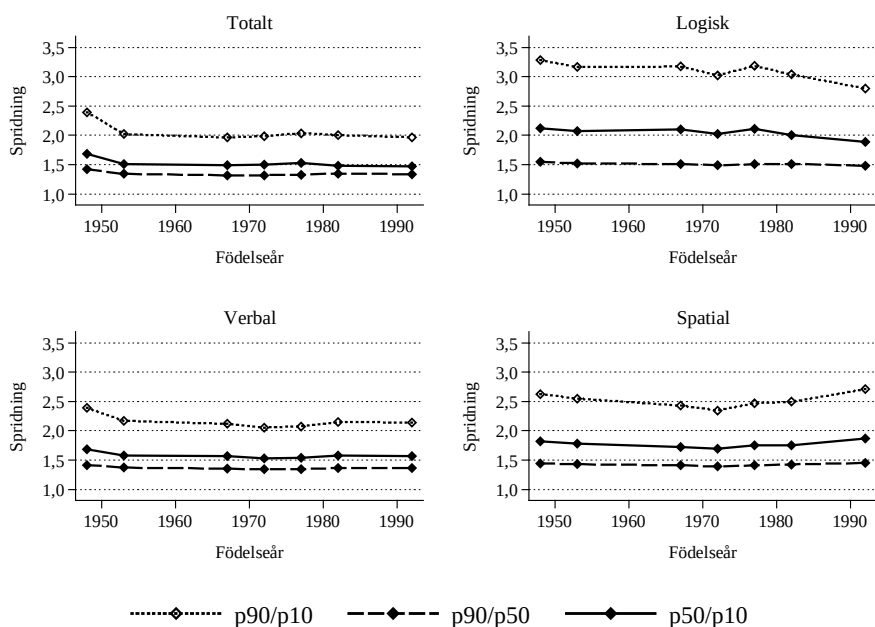
Inledningsvis redogör vi för hur skolresultaten förändrats för de bäst respektive sämst presterande eleverna. Det sker genom att först beräkna resultaten för lågpresterande elever (den tionde percentilen, p10), resultaten för medelever (medianen, p50) samt högpresterande elever (resultaten vid den nittionde percentilen, p90). Därefter studerar vi hur resultaten för låg-, medel- och högpresterande elever förhåller sig till varandra, genom att beräkna kvoter mellan grupperna; den totala spridningen (p90/p10), spridningen i den nedre delen av fördelningen (p50/p10) samt i den övre delen (p90/p50).

Det finns betydande skillnader i kognitiva färdigheter mellan låg- och högpresterande elever redan i Åk 6, vilket framgår av Figur 7.8. Spridningen i förmågor är högre i den nedre (p50/p10) än i den övre (p90/p50) delen av fördelningen. Det är vidare störst skillnader i resultaten på det logiska testet följt av det spatiala och verbala testet. I allmänhet sker dock relativt små förändringar av spridningen i kognitiva förmågor över tiden, men de separata proven upp-

¹⁰⁹ Det är oklart hur boendesegregationen påverkas av införandet av ett skolvalssystem. Om elever och föräldrar ges större möjlighet att välja skolor utanför sitt närområde, kommer valet av bostadsort inte längre vara lika betydelsefullt. Samtidigt kan införandet av ett skolvalssystem göra föräldrar och elever mer medvetna om skillnader mellan skolor. Eftersom skolval ofta är geografiskt begränsade kan val av bostadsort därmed komma att bli mer betydelsefullt.

¹¹⁰ Elevsortering med avseende på icke-observerbara egenskaper tycks inte heller vara av betydelse för de ökande resultatskillnaderna.

visar delvis olika trender. Spridningen i logisk förmåga sjunker relativt mycket under hela perioden, och då främst i nedre delen av fördelningen. Skillnaderna i både spatial och verbal förmåga minskar inledningsvis för att sedan öka igen, och även dessa trender är tydligast längst ned i fördelningen. Förändringen av spridningen i de verbala förmågorna är dock relativt blygsam. Sammantaget tar utvecklingen av spridningen i de olika delproven i stort sett ut varandra.

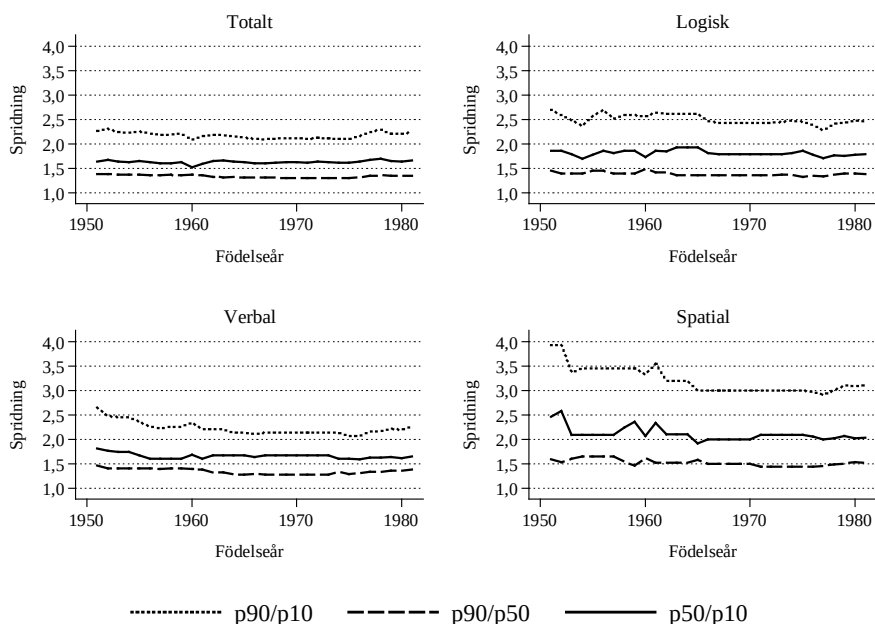


Figur 7.8 Spridning i olika kognitiva förmågor vid 13 års ålder

Not: Figuren visar kvoterna mellan elevers kognitiva förmågor vid 13 års ålder i olika delar av fördelningen. p90/p10 anger kvoten mellan elevers förmågor vid den 90:e och den 10:e percentilen, p90/p50 anger kvoten mellan elevers förmågor vid den 90:e och den 50:e percentilen, medan p50/p10 anger kvoten mellan elevers förmågor vid den 50:e och den 10:e percentilen. Total kognitiv förmåga är ett vägt genomsnitt av de separata förmågorna, där vikterna har bestämts från en regression av genomsnittsresultatet på ämnesproven i svenska, engelska och matematik mot de kognitiva färdigheterna.

Figur 7.9 visar skillnaderna i pojkars kognitiva förmågor vid 18 års ålder. Precis som för genomsnittsresultaten visar utvecklingen av spridningen i förmågor vid 13 och 18 års ålder påfallande likheter, även om det finns vissa skillnader. De förändringar som uppmäts för separata förmågor överensstämmer i stor utsträckning med förändringarna av förmågorna vid 13 års ålder för motsvarande

period. I genomsnitt finns dock inga större förändringar i spridningen av förmågor över tidsperioden.¹¹¹



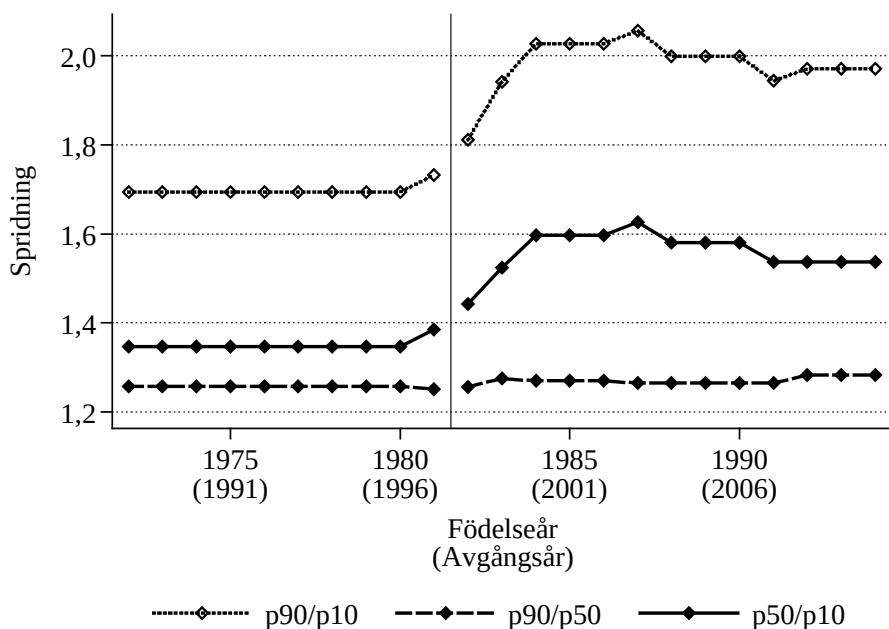
Figur 7.9 Spridning i olika kognitiva förmågor vid 18 års ålder, pojkar

Not: Figuren visar kvoterna mellan elevers kognitiva förmågor vid 18 års ålder i olika delar av fördelningen. p90/p10 anger kvoten mellan elevers förmågor vid den 90:e och den 10:e percentilen, p90/p50 anger kvoten mellan elevers förmågor vid den 90:e och den 50:e percentilen, medan p50/p10 anger kvoten mellan elevers förmågor vid den 50:e och den 10:e percentilen. Total kognitiv förmåga är ett vägt genomsnitt av de separata förmågorna, där vikterna har bestämts från en regression av genomsnittsresultatet på ämnesproven i svenska, engelska och matematik mot de kognitiva färdigheterna.

Figur 7.10 visar betygsskillnaderna mellan låg- och högpresterande elever. I det relativa betygssystemet ligger resultaten i olika delar av fördelningen helt stilla, med undantag av en viss ökad spridning under det sista året. Betygsskillnaderna ökade betydligt under de första åren med det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet. Det var framförallt betygen för medel- och topp-elever som ökade, medan betygen för lågpresterande elever sjönk (framgår inte av figuren). Efter de inledande årens tilltagande betygsskillnader har sprid-

¹¹¹ Förändringen av spridningen i de internationella kunskapsmätningarna under 2000-talet skiljer sig åt mellan undersökningar, ämnen och årskurser. Spridningen tycks dock ha ökat i vissa – men inte alla – undersökningar av läsning och naturvetenskap, medan skillnaderna i matematik inte ökar i någon studie (Skolverket, 2014b).

ningen i betyg varit tämligen stabil. Betygsspridningen ligger därefter i nivå med spridningen i elevernas kognitiva förmågor både vid 13 och 18 års ålder.



Figur 7.10 Spridning i betyg i Åk 9

Not: Figuren visar kvoterna mellan elevers genomsnittsbetyg i Åk 9 i olika delar av fördelningen. p90/p10 anger kvoten mellan elevers betyg vid den 90:e och den 10:e percentilen, p90/p50 anger kvoten mellan elevers betyg vid den 90:e och den 50:e percentilen, medan p50/p10 anger kvoten mellan elevers betyg vid den 50:e och den 10:e percentilen. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på grundskolan. För varje spridningsmått har värdet för det första året med målrelaterade betyg (1997/98) satts till värdet för det sista året med relativa betyg (1996/97), plus den genomsnittliga trenden för åren före respektive efter bytet av betygssystem.

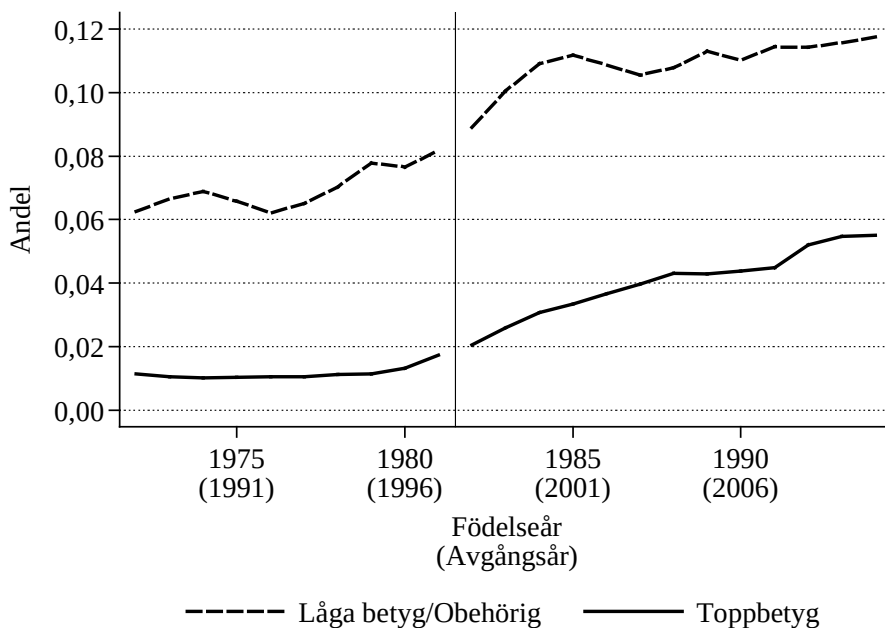
Ett annat sätt att beskriva resultaten i olika delar av betygsfördelningen är att mäta hur stor andel av grundskoleeleverna som har mycket låga respektive mycket höga betyg. Ett mått på låga studieresultat som ofta används i den officiella statistiken är andelen av eleverna som saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program. Behörighetskraven infördes i samband med det målrelaterade betygssystemet på grundskolan, och innebar att eleverna skulle uppnå minst betyget "Godkänt" i svenska, matematik och engelska.¹¹² Elever utan godkända betyg var istället hänvisade till det individuella programmet (IV). I det relativa betygssystemet fanns inga betygskrav för studier på gymnasiet. För att kunna jämföra utvecklingen över tid definierar vi därför en

¹¹² Från och med hösten 2011 skärptes kraven för gymnasiebehörighet ytterligare.

motsvarande ”behörighetsgräns” på minst betyget ”2” i svenska, matematik och engelska i det relativa systemet.

Till skillnad från andelen som saknar gymnasiebehörighet finns ingen ve-dertagen definition av toppbetyg. Vi har därför valt att skapa ett mått som fångar toppprestationer, och där samtidigt andelen elever med mycket höga be-tyg inte förändras påtagligt vid byte av betygssystem. Gränsen för toppbetyg i det relativa betygssystemet har satts till ett betygsgenomsnitt om minst 4,7 (av 5,0), medan motsvarande gräns ligger på ett meritvärde om minst 305 (av 320) poäng i det absoluta systemet.

Figur 7.11 redovisar dels andelen elever med låga betyg/obehörighet till gymnasiet, dels elever med toppbetyg från grundskolan. Elever med låga betyg har blivit fler under hela perioden, även när betygen var normbaserade. Sedan början av 1990-talet har andelen med låga betyg ökat med omkring 6 procent-enheter. I det relativa systemet fick däremot mycket få elever absoluta topp-betyg, och inledningsvis syns ingen tydlig trend. I samband med betygs-reformen ökade andelen elever med toppbetyg snabbt och har mer än fem-dubblats sedan mitten av 1990-talet. Sammantaget har både elever med mycket låga respektive mycket höga grundskolebetyg ökat påtagligt.

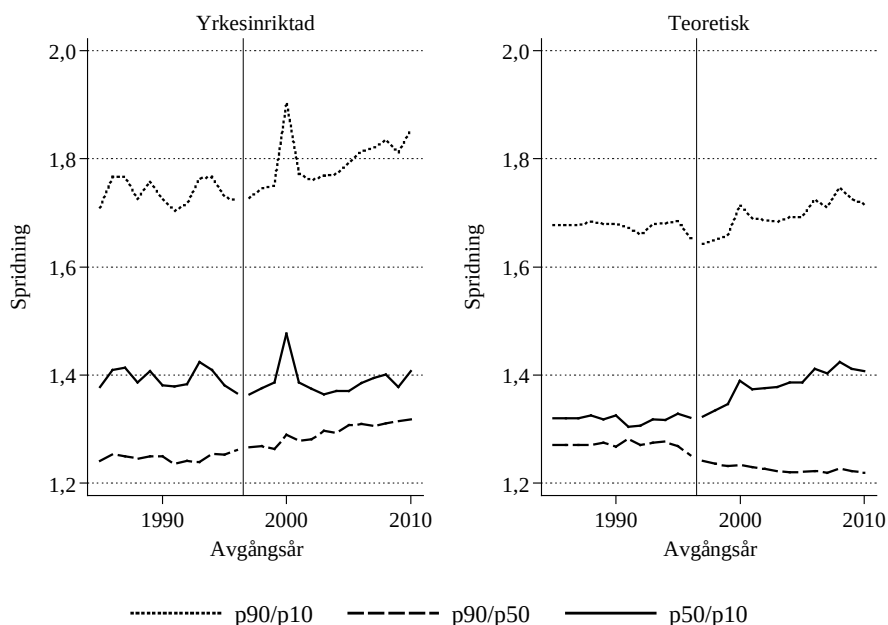


Figur 7.11 Andel av en årskull med låga betyg/obehöriga till gymnasiet respektive med toppbetyg i Åk 9

Not: Figuren visar andelen av födelsekohort med låga betyg/obehöriga till gymnasiet respektive med toppbetyg i Åk 9. Den lodrätta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i grundskolan. I det relativa betygssystemet definieras låga betyg som minst betyget "2" i svenska, matematik och engelska, medan det sätts till minst betyget "Godkänt" i svenska, matematik och engelska i det målrelaterade betygssystemet. Toppbetyg innebär ett betygsgenomsnitt på minst 4,7 i det relativa systemet respektive ett meritvärde på minst 305 poäng i det absoluta.

Vi ska nu genomföra motsvarande analys av betygsskillnaderna i gymnasieskolan. Figur 7.12 visar spridningen i genomsnittsbetyg på gymnasiet uppdelat på yrkesinriktade och teoretiska linjer/program. Skillnaderna mellan hög- och lågpresterande elever höll sig tämligen konstant när betygen var normbaserade. Vid införandet av meritvärdessystemet ökade betygsskillnaderna för både yrkesinriktade och teoretiska program. För elever på yrkesprogram ökade betygen framförallt i den övre delen av fördelningen, medan betygen ökade mest för lågpresterande elever på studieförberedande program. Det finns till och med en tendens till att betygsfördelningen pressades samman för högpresterande

elever på teoretiska program, vilket huvudsakligen beror på att medianbetygen steg något snabbare än den 90:e percentilen (framgår inte av figuren).¹¹³



Figur 7.12 Spridning i genomsnittligt slutbetyg från gymnasiet, uppdelat på linje/program

Not: Figuren visar kvoterna mellan elevers genomsnittsbetyg i gymnasiet i olika delar av fördelningen, uppdelat på typ av linje/program. p90/p10 anger kvoten mellan elevers betyg vid den 90:e och den 10:e percentilen, p90/p50 anger kvoten mellan elevers betyg vid den 90:e och den 50:e percentilen, medan p50/p10 anger kvoten mellan elevers betyg vid den 50:e och den 10:e percentilen. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet. För varje program och spridningsmått har värdet för det första året med målrelaterade betyg (1996/97) satts till värdet för det sista året med relativa betyg (1995/96), plus den genomsnittliga trenden för åren före respektive efter bytet av betygssystem.

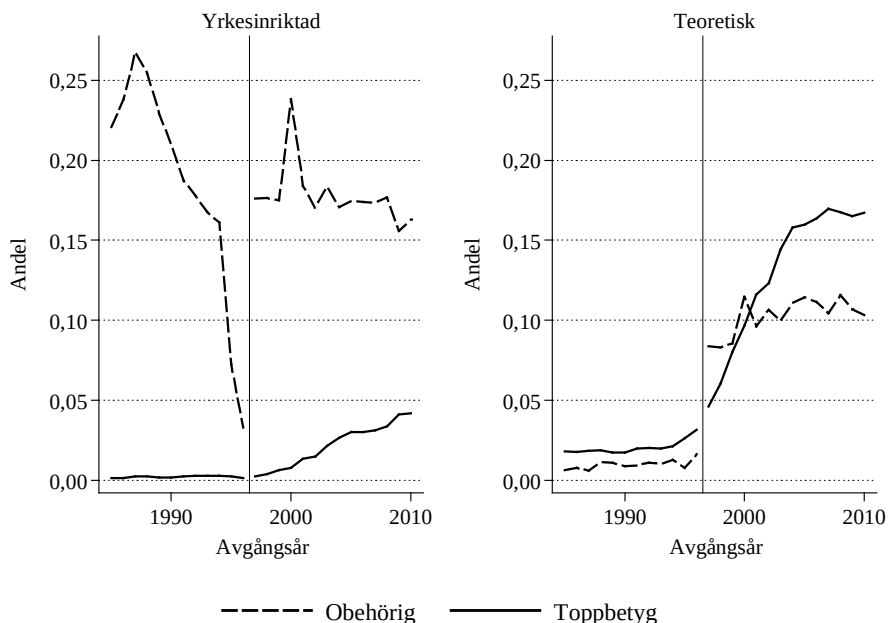
Precis som för grundskolan kan betygsspridningen på gymnasiet beskrivas som andelar av eleverna med låga respektive höga betyg. Som mått på låga betyg använder vi kraven för allmän/grundläggande behörighet till högskolan. Under det normbaserade betygssystemet krävdes minst två års gymnasiestudier med betyg i svenska och engelska för att uppnå allmän behörighet till högskolan. För elever med målrelaterade betyg var kraven för grundläggande behörighet att de uppnått lägst betyget "Godkänd" på 90 procent av kurserna i studieplanen (motsvarande minst tre års gymnasiestudier). Definitionen av elever med

¹¹³ Den tillfälliga ökningen av betygsspridningen i den nedre delen av fördelningen på framförallt yrkesinriktade program under läsåret 1999/2000, beror antagligen på de förändrade reglerna för betygsättning av elever med hög frånvaro (se Kapitel 6).

höga gymnasiebetyg har valts något mer godtyckligt, och består av elever med minst 4,7 i genomsnittsbetyg respektive de med ett meritvärde på minst 18,0.

Utvecklingen av andelen obehöriga till högskolan respektive andelen med toppbetyg framgår av Figur 7.13. I princip alla elever som avslutade en teoretisk linje före 1996/97 uppfyllde kraven för allmän behörighet, vilket följer av att svenska och engelska var obligatoriska ämnen. På yrkesinriktade linjer ingick ofta inte ämnet engelska, vilket gjorde att en avslutad gymnasieutbildning inte automatiskt medförde högskolebehörighet. I och med försöksverksamheten med treåriga yrkesprogram, samt det gradvisa införandet av programgymnasiet, uppnådde en allt högre andel av eleverna på yrkesprogrammen allmän högskolebehörighet. I princip alla elever som avslutade sin gymnasieutbildning läsåret 1995/96 uppfyllde kraven för allmän behörighet till högskolan.

I samband med införandet av det målrelaterade betygssystemet skärptes kraven för grundläggande behörighet till högskolan, och eleverna skulle uppnå minst betyget godkänt på 90 procent av kurserna. Det medförde en kraftig ökning av antalet obehöriga till högskolan. Andelen som avslutade gymnasiet utan grundläggande behörighet ökade med drygt 6 procentenheter på studieförberedande program och med mer än 14 procentenheter på yrkesinriktade program. Därefter har andelen av avgångseleverna som saknar högskolebehörighet legat relativt stabilt.



Figur 7.13 Andel elever som avslutar gymnasiet utan behörighet till högskolan respektive med toppbetyg

Not: Figuren visar andelen gymnasienybjörjare som avslutar gymnasiet utan allmän/grundläggande behörighet till högskolan respektive med toppbetyg. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet. I det relativa betygssystemet krävdes minst två års gymnasiestudier med betyg i svenska och engelska för att uppnå allmän behörighet, medan kraven för grundläggande behörighet i det målrelaterade systemet var lägst betyget "Godkänd" på 90 procent av kurserna i studieplanen. Toppbetyg definieras som ett genomsnittsbetyg på minst 4,7, respektive ett meritvärde på minst 18,0 poäng.

I det relativa betygssystemet användes centrala prov för att förankra betygen på skolenivå. Andelen elever med absoluta toppbetyg låg därför på en konstant låg nivå, och bestod bara av ett fåtal elever på yrkesinriktade linjer och omkring två procent av eleverna på teoretiska linjer. Under de sista åren med sifferbetyg – vilka kunde vara antingen relativa eller absoluta – kan en viss ökning av andelen elever med toppbetyg från teoretiska linjer urskiljas. I samband med betygsreformen skedde dock en kraftig ökning av andelen med toppbetyg på framförallt studieförberedande program. I slutet av perioden hade 4 procent av eleverna på yrkesprogrammen och 17 procent av eleverna på studieförberedande program absoluta toppbetyg. Betygsskillnaderna har därmed ökat mer på gymnasiet än i grundskolan, och då framförallt på studieförberedande program.

Sammanfattningsvis har spridningen i kognitiva förmågor inte förändrats nämnvärt över tiden vid varken 13 eller 18 års ålder. Utvecklingen skiljer sig

dock något för olika typer av förmågor. Det finns vissa tendenser till ökande skillnader av elevernas verbala förmågor, medan spridningen i logiskt tänkande har sjunkit för framförallt 13-åringar. De små förändringar som kan skönjas avser nästan uteslutande den nedre delen av resultatfördelningen.

Till skillnad från mer objektiva mått på elevernas prestationer har betygsspridningen ökat markant, framförallt efter införandet av det målrelaterade betygssystemet. Det gäller såväl på grundskolan som på gymnasiet. Skillnaderna har ökat i alla delar av fördelningen, och såväl andelen av eleverna som saknar behörighet till nästa utbildningsnivå som andelen med toppbetyg har tilltagit. Den skilda utvecklingen av spridningen i kognitiva förmågor och betyg tyder återigen på problem med betygsinflation, framförallt i det målrelaterade betygssystemet.

7.1.2.2 Familjebakgrund

Skolan ska verka för att utjämna livschanser och ge barn med olika familjebakgrund samma möjligheter att uppnå sin potential. Samtidigt råder delade uppfattningar om hur skolan ska utformas för att bli mer likvärdig. I de flesta skolsystem spelar dock familjebakgrunden en avgörande roll för elevernas skolresultat (se t.ex. OECD, 2010). Vad som är en rimlig eller önskvärd nivå på detta samband är heller inte väldefinierat. En viktig fråga är dock hur skolans likvärdighet har utvecklats sedan 1990-talets skolreformer.

Ett flertal rapporter har analyserat betydelsen av familjebakgrund för skolresultaten under de senaste 25 åren (Björklund m.fl., 2003; Böhlmark och Holmlund, 2012; Fredriksson och Vlachos, 2011; Gustafsson och Yang Hansen, 2009; Skolverket, 2006 och 2012a). Slutsatserna är dock inte helt entydiga, delvis beroende på skillnader i analysmetod och datamaterial. I vissa undersökningar tycks betydelsen av familjebakgrund ha minskat över tiden, i andra syns ingen märkbar förändring, medan ytterligare några studier finner att familjebakgrunden har ökat i betydelse. Vi kommer i det här avsnittet att använda olika metoder och datakällor för att beskriva hur familjebakgrunden har samvarierat med elevresultaten sedan slutet av 1980-talet.

Det finns två huvudsakliga ansatser för att mäta betydelsen av familjebakgrund för elevernas skolresultat. Den vanligaste metoden är att studera hur olika mått på familjebakgrund – såsom föräldrarnas utbildning eller inkomst – samvarierar med elevresultaten. Om sambanden ökar (minskar) över tid, tolkas det som om betydelsen av familjebakgrund har ökat (minskat). Den andra metoden undersöker hur elevresultaten för syskon i samma familj samvarierar (så kallade syskonkorrelationer). Om skolresultaten för syskon blir mer lika

(olika) varandra, tolkas det som tecken på att familjen spelar en större (mindre) roll för elevresultaten.

Båda ansatserna har sina styrkor och svagheter. Fördelen med att studera mätbara indikatorer på familjebakgrund är att uppgifterna är lättillgängliga i många datamaterial och att resultaten är relativt enkla att förstå. Ett problem är att innebörden av familjeindikatorerna kan variera över tiden. Elever med högskoleutbildade föräldrar var exempelvis en (positivt) selekterad grupp i slutet av 1980-talet, medan dessa elever är mer vanligt förekommande idag. Om resultatskillnader mellan elever med låg- respektive högutbildade föräldrar exempelvis ökar med tiden, är det därför svårt att avgöra om det beror på att familjebakgrunden har ökat i betydelse eller om sammansättningen av elevgrupperna har förändrats. Ett annat problem är att kvaliteten på familjevariablerna kan variera över tiden, både vad gäller uppgifternas detaljrikedom och förekomsten av mätfel. I de flesta fall förbättras kvaliteten på uppgifterna med tiden, vilket gör att familjeindikatorerna kan komma att förklara alltmer av elevresultaten utan att betydelsen av familjebakgrund har ökat.

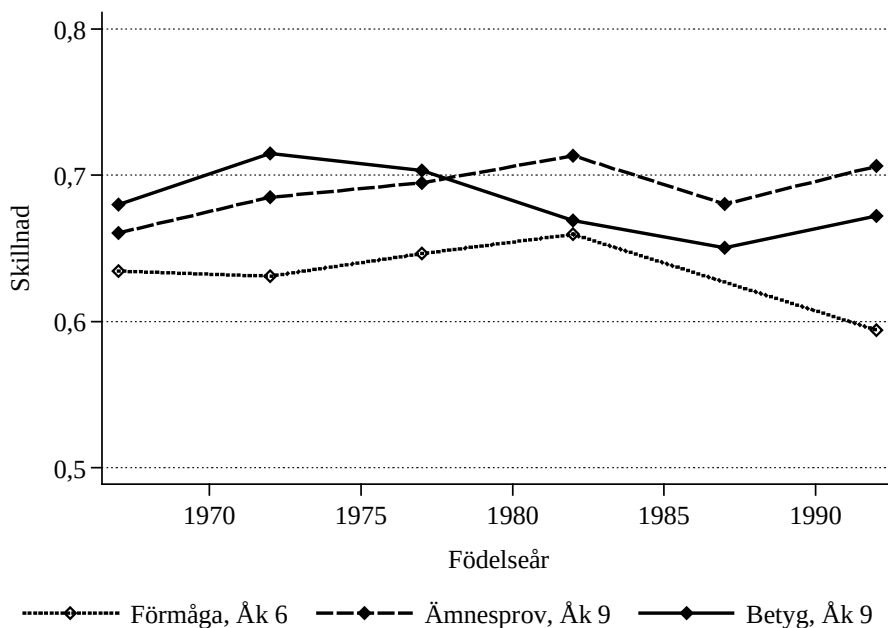
Fördelen med att studera skolresultaten för syskon är att man inte är beroende av mätbara familjeindikatorer. Därmed är jämförbarheten av enskilda familjefaktorer över tiden inte relevant. Syskonstudier är dock känsliga för kvaliteten på uppgifterna av elevernas skolresultat, både vad gäller detaljrikedom och mätfel. Om elevernas skolresultat mäts med större precision över tiden kommer syskons resultat att framstå som mer lika varandra utan att familjebakgrunden har blivit mer väsentlig. Ett annat problem är att syskonanalyser av naturliga skäl begränsas till elever som har syskon och att de kräver datamaterial med information om biologisk koppling mellan individer.

I det här avsnittet kommer vi att studera både hur mycket av skolresultaten som kan förklaras av olika mått på familjebakgrund och i vilken utsträckning skolresultaten samvarierar för syskon i samma familj. För att belysa hur elevernas mätbara familjebakgrund samvarierar med studieresultat har vi tagit fram två olika indikatorer; högutbildade föräldrar samt föräldrar med hög inkomst. Ambitionen har varit att skapa mått som dels speglar elevernas mer långsiktiga uppväxtmiljö, dels tar hänsyn till den allmänna utvecklingen av utbildningsdeltagande och inkomster i befolkningen.

Föräldrarnas socioekonomiska ställning varierar ofta över livscykeln och vi använder därför deras utbildningslängd och inkomster vid 35–45 års ålder. Detta är speciellt viktigt för inkomstmåten och medför att tillfälliga inkomstbortfall i samband med exempelvis föräldraledighet eller arbetslöshet får mindre genomslag. De förändringar som skett i utbildningssystemet och på arbetsmarknaden beaktas genom att rangordna föräldrarnas utbildning och

inkomst i förhållande till personer med samma födelseår och kön. Högutbildade föräldrar definieras sedan som att minst en förälder tillhör de 25 procent av befolkningen (med samma födelseår och kön) som har de längsta utbildningarna. Föräldrar med hög inkomst består på motsvarande sätt av familjer där minst en förälder tillhör de 25 procent av befolkningen med de högsta inkomsterna (med samma födelseår och kön).

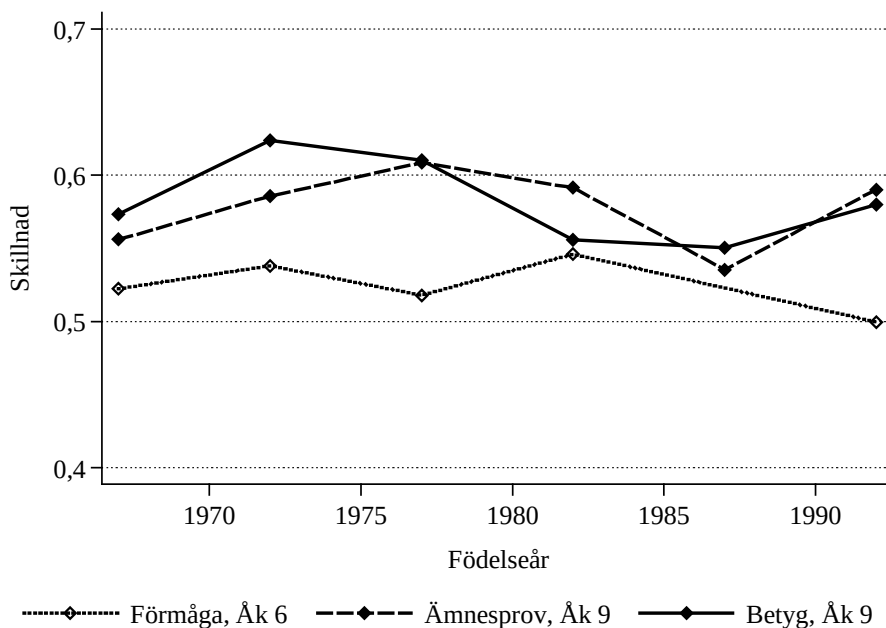
Figur 7.14 baseras på UGU-undersökningen och visar skillnaden i olika resultatmått för elever med högutbildade föräldrar i förhållande till övriga elever. Elever med högutbildade föräldrar har inte oväntat mycket bättre skolresultat än övriga elever. Skillnaden för olika resultatmått ligger mellan 0,60 och 0,70 SD. Sett över en längre tidsperiod sker inga dramatiska förändringar i betydelsen av föräldrarnas utbildning för elevernas resultat. För sista årskullen ser vi dock ökade skillnader för betyg och ämnesprov, medan föräldrarnas utbildning har något mindre inverkan på elevernas kognitiva förmågor. Möjligen hänger dessa förändringar ihop med det förändrade betygssystemet, något som vi studerar mer i detalj nedan.



Figur 7.14 Skillnaden i skolresultat mellan elever med hög- respektive lågutbildade föräldrar

Not: Figuren visar genomsnittlig skillnad i olika resultatmått mellan elever med högutbildade respektive lågutbildade föräldrar. Högutbildade föräldrar definieras som att minst en förälder tillhör de 25 procent av befolkningen (med samma födelseår och kön) som har de längsta utbildningarna, medan övriga betraktas som lågutbildade föräldrar. Alla resultatmått har normerats per födelseår. Uppgifter om kognitiv förmåga i Åk 6 saknas för elever födda 1987.

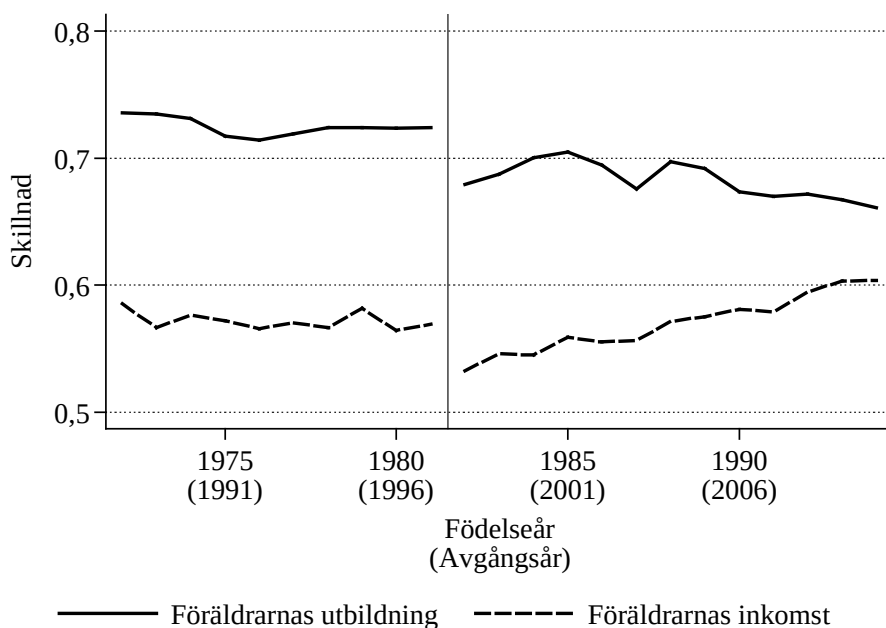
Utvecklingen av skolresultaten för elever med hög familjeinkomst i förhållande till övriga elever har ett liknande mönster som skillnaderna med avseende på föräldrarnas utbildning, se Figur 7.15. Sett över hela tidsperioden ligger skillnaden relativt stabilt, men det sker en viss uppgång vad gäller betydelsen av föräldrarnas inkomst för betyg och ämnesprov för den sista årskullen. För elevernas kognitiva förmåga i Åk 6 avtar istället familjeinkomsten i betydelse i slutet av perioden.



Figur 7.15 Skillnader i skolresultat mellan elever som har föräldrar med hög respektive låg inkomst

Not: Figuren visar genomsnittlig skillnad i olika resultatmått mellan elever som har föräldrar med hög respektive låg inkomst. Föräldrar med hög inkomst definieras som att minst en förälder tillhör de 25 procent av befolkningen (med samma födelseår och kön) som har de högsta inkomsterna, medan övriga betraktas som föräldrar med låg inkomst. Alla resultatmått har normerats per födelseår. Uppgifter om kognitiv förmåga i Åk 6 saknas för elever födda 1987.

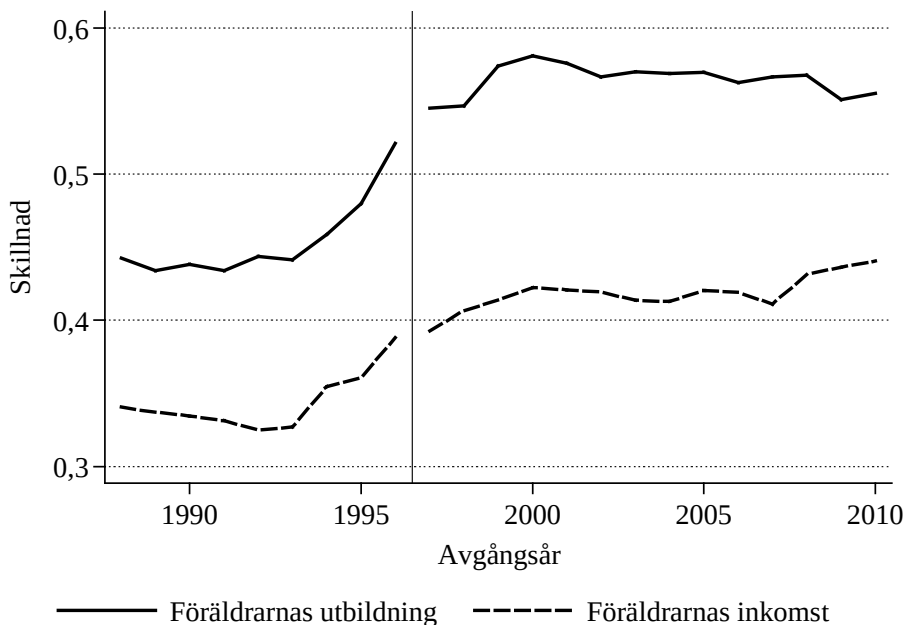
För att bättre kunna avgöra när i tiden som eventuella förändringar i betydelsen av elevernas familjebakgrund uppkommer, visar Figur 7.16 skillnader i grundskolebetyg i kärnämnen med avseende på föräldrarnas utbildning och inkomst. Betydelsen av föräldrarnas utbildning och inkomst ligger relativt konstant under det relativa betygssystemet. Vid bytet av betygssystem försämrades familjebakgrundens förklaringsvärde. Föräldrarnas utbildning verkar därefter inte förändras i betydelse för elevernas resultat, även om en viss nedgång kan skönjas. Familjeinkomsten tycks däremot bli viktigare för elevernas grundskoleresultat.



Figur 7.16 Skillnader i betyg i kärnämnen i Åk 9 för elever med olika familjebakgrund

Not: Figuren visar genomsnittlig skillnad i grundskolebetyg i kärnämnen mellan elever som har olika familjebakgrund. Linjen för föräldrarnas utbildning anger betygsskillnaden mellan elever med högutbildade respektive lågutbildade föräldrar, medan linjen för föräldrarnas inkomst visar skillnaden mellan elever med hög respektive låg inkomst. Högutbildade föräldrar definieras som att minst en förälder tillhör de 25 procent av befolkningen (med samma födelseår och kön) med de längsta utbildningarna, medan övriga betraktas som lågutbildade föräldrar. Föräldrar med hög inkomst definieras som att minst en förälder tillhör de 25 procent av befolkningen (med samma födelseår och kön) med de högsta inkomsterna vid åldrarna 35–45 år, medan övriga betraktas som föräldrar med låg inkomst. Betygen har normerats per avgångsår. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på grundskolan.

Tidigare rapporter har nästan uteslutande behandlat betydelsen av familjebakgrund på grundskolan. I kölvattnet av 1990-talets skolreformer följde dock flera gymnasiereformer som bland annat ledde till att andelen utan slutbetyg ökade kraftigt. Därför är det särskilt intressant att undersöka vilken roll familjebakgrunden har spelat för gymnasieresultatet under en längre period. Figur 7.17 visar hur mycket av gymnasiebetyget i svenska som kan förklaras av olika mått på elevernas bakgrund. Både föräldrarnas utbildning och inkomst blev viktigare för elevernas betyg i samband med gymnasiereformerna vid mitten av 1990-talet. Efter bytet av betygssystem har dock sambanden legat relativt konstanta. Möjligen ökar betydelsen av föräldrarnas inkomst svagt under slutet av perioden.



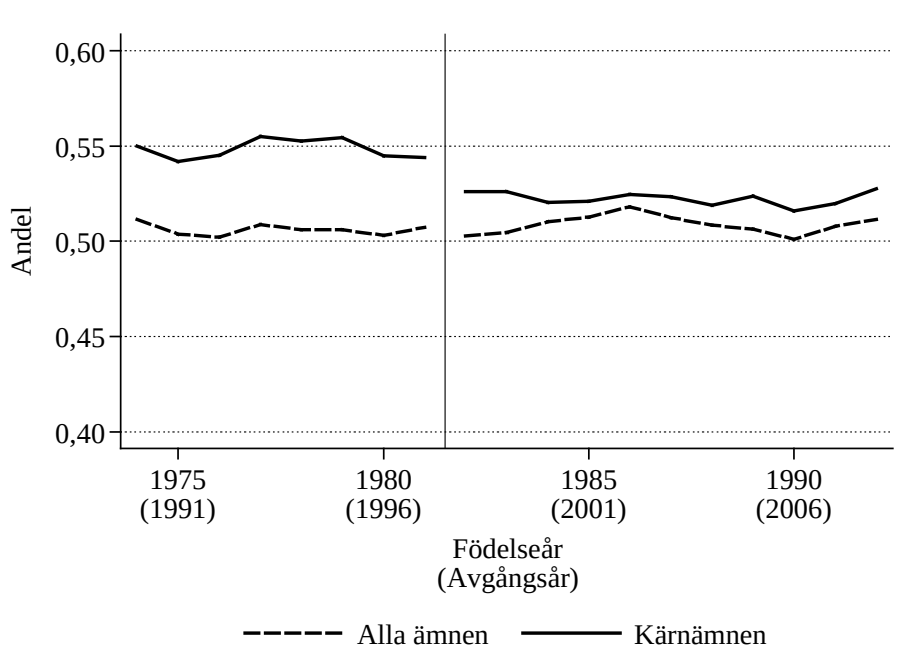
Figur 7.17 Skillnader i gymnasiebetyg i svenska för elever med olika familjebakgrund

Not: Figuren visar genomsnittlig skillnad i gymnasiebetyg i svenska mellan elever som har olika familjebakgrund. Linjen för föräldrarnas utbildning anger betygsskillnaden mellan elever med högutbildade respektive lågutbildade föräldrar, medan linjen för föräldrarnas inkomst visar skillnaden mellan elever med hög respektive låg inkomst. Högutbildade föräldrar definieras som att minst en förälder tillhör de 25 procent av befolkningen (med samma födelseår och kön) som har de längsta utbildningarna, medan övriga betraktas som lågutbildade föräldrar. Föräldrar med hög inkomst definieras som att minst en förälder tillhör de 25 procent av befolkningen (med samma födelseår och kön) som har de högsta inkomsterna vid åldrarna 35–45 år, medan övriga betraktas som föräldrar med låg inkomst. Betygen har normerats per avgångsår. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

Frågan är om det något ökande sambandet mellan framförallt föräldrarnas inkomst och elevernas resultat beror på att familjeinkomsten blivit viktigare för skolresultaten, eller om det snarare är sammansättningen av grupperna som har förändrats. I kapitel 5 visar vi att inkomstspridningen har ökat påtagligt under perioden. Det innebär exempelvis att de 25 procent av befolkningen med de högsta inkomsterna tjänar relativt mer idag än tidigare, vilket kan påverka skillnaderna i skolresultat för elever med rika respektive fattiga föräldrar.

Som komplement till analyserna av elevernas mätbara familjebakgrund undersöker vi också hur skolresultaten för syskon i samma familj har utvecklats under perioden. Figur 7.18 visar hur mycket av grundskolebetygen som kan förklaras av familjen dels för alla ämnen, dels för kärnämnen. Över hälften av

variationen i grundskolebetyg kan hänföras till elevernas familj. Samvariationen i syskons betyg minskar något vid övergången till det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet, men i övrigt finns ingen tydlig trend i betydelsen av familjen.

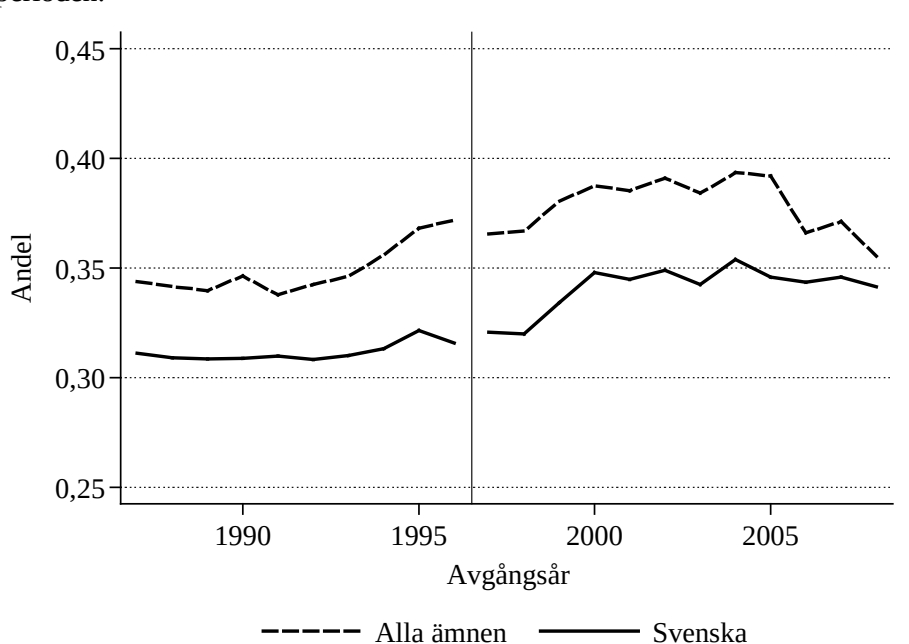


Figur 7.18 Andel av variationen i betyg i Åk 9 som kan förklaras av familjen

Not: Figuren visar syskonkorrelationer i olika ämnesbetyg i Åk 9. Analysen begränsas till syskon födda högst tre år ifrån varandra. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på grundskolan.

Figur 7.19 visar istället samvariationen i syskons gymnasiebetyg, dels för alla ämnen, dels för svenska. Familjen kan inte förklara lika mycket av betygsskillnaderna på gymnasiet som i grundskolan, troligen beroende på skillnader i syskons val av studieinriktning. I början av perioden ligger syskonkorrelationerna relativt konstant, men under åren före och efter bytet av betygssystem ökar de i styrka. Vi tror att det delvis beror på att samvariationen mellan syskon under denna period baseras på betyg från olika system. Eftersom nivån på familjeeffekterna är något olika före respektive efter bytet av betygssystem sker en gradvis anpassning av sambanden. Den högre nivån på syskonkorrelationerna i den senare delen av perioden beror antagligen på att studieinriktningarna på programgymnasiet blivit mer likformiga. Betydelsen av familjen

för elevernas gymnasiebetyg ligger sedan relativt konstant under resten av perioden.



Figur 7.19 Andel av variationen i gymnasiebetyg som kan förklaras av familjen

Not: Figuren visar syskonkorrelationer i olika ämnesbetyg på gymnasiet. Analysen begränsas till syskon födda högst tre år ifrån varandra. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

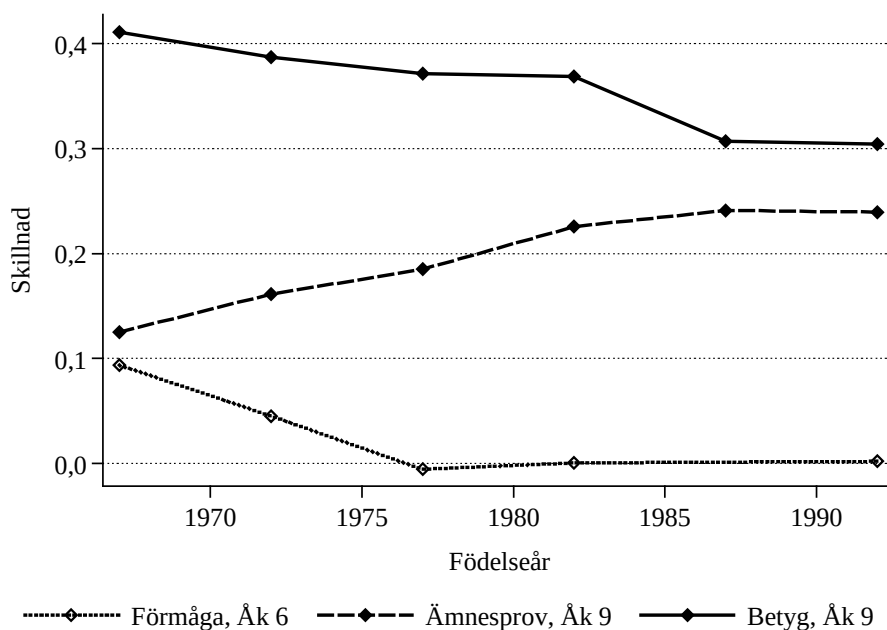
Sammanfattningsvis spelar familjebakgrunden alltså en viktig roll för elevernas skolresultat. Det finns tendenser till att föräldrarnas inkomst har ökat något i betydelse sedan mitten av 1990-talet, framför allt för betygen i grundskolan. Däremot tycks föräldrarnas utbildning inte ha blivit viktigare för skolresultaten. Vi tror att huvudorsaken till den svaga trend som uppmäts för föräldrarnas inkomst är att måttet har ändrat innebörd över tiden. Vi baserar denna slutsats på att syskonkorrelationerna i grundskolebetyg inte uppvisar någon tydlig trend. I gymnasieskolan finns däremot en tendens till att familjebakgrunden blir mer betydelsefull i samband med gymnasiereformerna, möjligen beroende på svårigheten att jämföra resultat för syskon i olika skolsystem. Vår slutsats är därför att 1990-talets skolreformer inte tycks ha ökat betydelsen av elevernas familjebakgrund på grundskolan, medan familjen kan ha kommit att spela en något viktigare roll för gymnasiebetygen.

7.1.2.3 Skillnader mellan flickor och pojkar

I det här avsnittet dokumenteras resultatskillnader mellan pojkar och flickor. Den inledande analysen baseras på UGU-undersökningen som innehåller flera mått på skolresultat under en lång tidsperiod; kognitiva förmågor i Åk 6, ämnesprov i Åk 9 (eller Åk 8) samt slutbetyg i kärnämnen i Åk 9. Därmed kan vi jämföra resultatutvecklingen dels vid olika åldrar, dels med prov som har olika betydelse för den fortsatta utbildningskarriären.

Figur 7.20 visar skillnader i skolresultat mellan flickor och pojkar. Flickor har genomgående bättre prestationer än pojkar, men både nivån och trenderna varierar kraftigt för olika resultatmått. Det är minst skillnad i flickors och pojkars kognitiva förmågor i Åk 6, och den inledande blygsamma resultatavvikelsen försvinner helt för elever födda 1977 eller senare. Skillnaden i ämneskunskaper i Åk 9 mellan könen är något större och tilltar dessutom relativt kraftigt under hela perioden. Differensen mellan flickor och pojkar är störst vad gäller slutbetyg från grundskolan, men könsskillnaderna avtar under perioden.¹¹⁴

¹¹⁴ Skillnaderna i ojusterade betyg är relativt konstant under perioden (visas inte) och minskningen av skillnaderna i normerade betyg beror delvis på att spridningen i betyg har ökat över perioden.

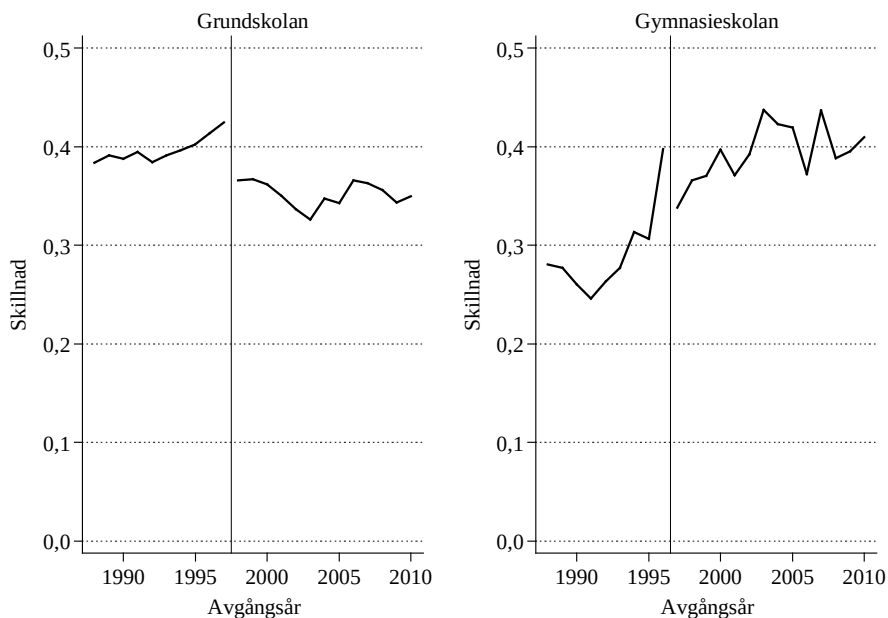


Figur 7.20 Könsskillnader i skolresultat

Not: Figuren visar genomsnittlig skillnad i olika resultatmått mellan flickor och pojkar. Alla resultatmått har normerats per födelseår. Uppgifter om kognitiv förmåga i Åk 6 saknas för elever födda 1987.

En intressant observation är att könsskillnaderna i betyg respektive ämnesprov tycks närma sig varandra över perioden, vilket antyder att elevernas ämneskunskaper har kommit att utgöra en allt viktigare grund för betygsättningen. En mer allmän slutsats är att valet av resultatmått verkar vara avgörande för såväl nivån på skillnaderna mellan flickor och pojkar, som för utvecklingen över tiden.

Figur 7.21 ger en fördjupad bild av könsskillnaderna i genomsnittsbetyg på grundskolan och i gymnasiet. En del av de minskade betygsskillnaderna mellan flickor och pojkar i grundskolan, som vi fann ovan, tycks uppstå i samband med införandet av det målrelaterade betygssystemet. Inom varje betygssystem sker inga påtagliga förändringar av betygsgapet mellan könen. På gymnasiet var betygsskillnaderna mellan flickor och pojkar inledningsvis mindre än på grundskolan. Betygsskillnaderna har dock tilltagit med tiden, möjligen beroende på att gymnasieprogrammen har fått ett större teoretiskt innehåll.

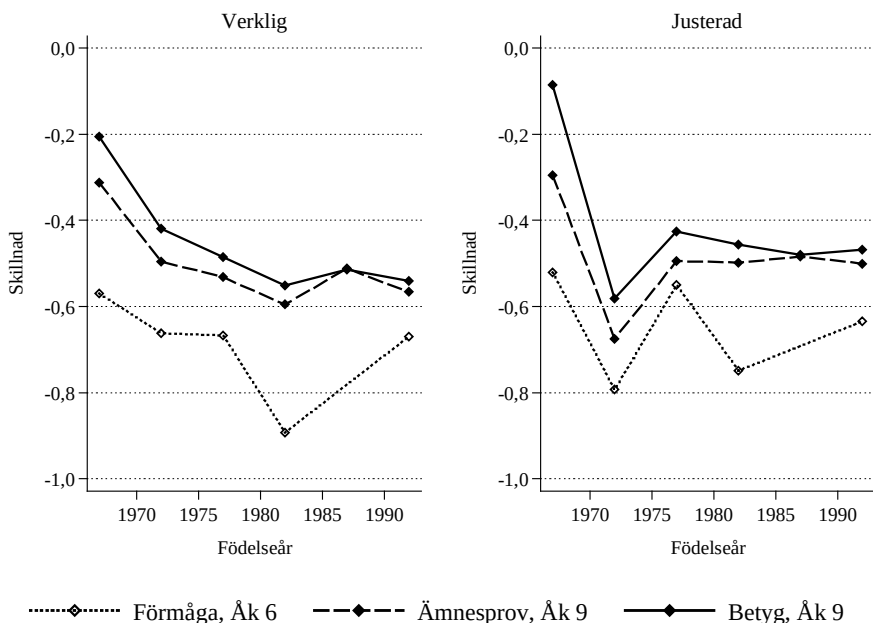


Figur 7.21 Könsskillnader i genomsnittsbetyg på grundskolan och på gymnasiet

Not: Figuren visar genomsnittlig skillnad i genomsnittsbetyg mellan flickor och pojkar i grundskolan respektive på gymnasiet. Betygen har normerats per födelseår. De lodräta linjerna anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i grundskolan respektive på gymnasiet.

7.1.2.4 Skillnader mellan svenskfödda och utlandsfödda elever

I det här avsnittet kommer vi belysa skillnaderna i studieresultat mellan elever födda i Sverige eller utomlands. Inledningsvis beskriver vi utvecklingen med hjälp av UGU-undersökningen. Den första grafen i Figur 7.22 visar skillnader i olika resultatmått för elever med olika ursprung. Infödda elever har inte oväntat betydligt bättre skolresultat än elever födda utomlands, och skillnaderna mellan grupperna tycks ha tilltagit över tiden. Framförallt har utrikes födda elever sämre kognitiva förmågor i Åk 6 än svenskfödda elever. Infödda elever har också betydligt bättre ämneskunskaper och betyg i Åk 9 än elever födda utomlands. Skillnaderna är dock mindre i Åk 9 än i Åk 6, vilket skulle kunna tyda på att skolan lyckats kompensera för utrikesfödda elevers sämre utgångsläge. En annan möjlighet är att kunskapsstillväxten avtar med tiden som eleverna har haft möjlighet att gå i (den svenska) skolan.



Figur 7.22 Skillnader i skolresultat mellan svenskfödda och utrikesfödda elever, med och utan justering för elevgruppernas sammansättning

Not: Figuren visar genomsnittlig skillnad i olika resultatmått mellan svenskfödda och utlandsfödda elever, med och utan justering för elevgruppernas sammansättning. Den vänstra figuren visar verkliga betygsskillnader, medan den högra figuren visar justerade betygsskillnader när hänsyn tagits till sammansättningen av gruppen utrikesfödda elever. Justeringen av betygsskillnaderna görs genom att skapa vikter för kombinationen av kön (2 grupper), födelseland (24 grupper) samt ålder vid ankomsten (8 grupper). Alla resultatmått har normerats per födelseår. Uppgifter om kognitiv förmåga i Åk 6 saknas för elever födda 1987.

En möjlig förklaring till de något ökande skillnaderna i skolresultat mellan utrikes födda och svenskfödda elever kan vara att sammansättningen av gruppen utlandsfödda har förändrats. Under perioden 1970–1985 skedde en förskjutning från arbetskraftsinvandring till flykting- och anhöriginvandring. I samband med kriget i forna Jugoslavien ökade också migrantströmmarna kraftigt. De utlandsföddas ursprungsländer har dessutom växlat under perioden, med stora skillnader i ländernas ekonomiska utveckling samt utbyggnad och kvalitet på utbildningsväsendet. Även elevernas ålder vid ankomsten har varierat.

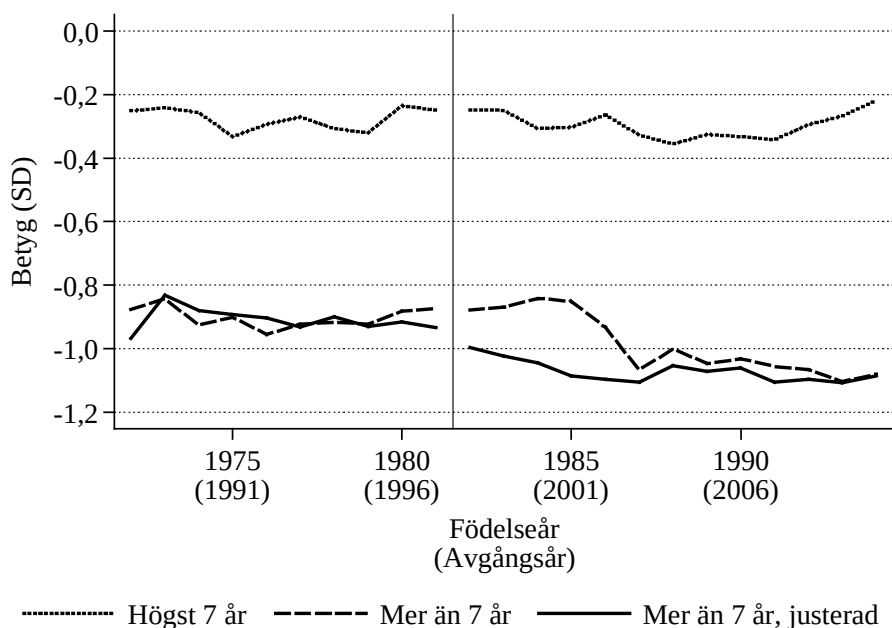
Ett sätt att försöka beakta förändringar i sammansättningen av gruppen utrikesfödda elever, är att ge alla personer i en viss demografisk grupp samma vikt under hela studieperioden. Om det exempelvis kommer ovanligt många elever från samma land under ett visst år, kommer dessa elevers betyg att viktas ner när genomsnittsresultaten för hela gruppen utlandsfödda personer beräknas.

På samma sätt kommer elever som invandrar till Sverige under år då ovanligt få personer från ursprungslandet anländer att ges högre vikt. Vi kan på detta sätt att ta hänsyn till fluktuationerna i elevernas ursprungsländer, invandringsålder samt kön.¹¹⁵

Den andra grafen i Figur 7.22 visar skolresultaten när vi tagit hänsyn till demografiska förändringar bland utrikesfödda elever. I början av perioden presterade utlandsfödda betydligt bättre än vad denna elevgrupp gjorde under senare år. Trots att vi har kunnat konstanthålla vissa demografiska egenskaper över tiden, tror vi ändå att det i huvudsak beror på att utrikes födda elever inledningsvis hade relativt sett bättre förutsättningar än senare invandringsgrupper. Från och med personer födda 1972 minskar skillnaderna i skolresultat mellan svensk- och utrikesfödda elever, för att sedan plana ut under senare delen av perioden. En orsak till de något försämrade prestationerna hos utrikesfödda elever tycks därmed bero på att gruppens sammansättning förändrats.

En viktig orsak till att barn födda utomlands i allmänhet klarar sig betydligt sämre i skolan än infödda, är att många anländer till Sverige efter skolstarten. De har därför inte haft samma möjligheter att gå i svensk skola som andra barn. Figur 7.23 visar betyg i kärnämnen i Åk 9 för utrikesfödda elever som kommit till Sverige före respektive efter skolstarten. Nyanlända elever har betydligt sämre skolresultat än utlandsfödda elever som varit i landet en längre tid. Betygen för nyanlända elever tycks dessutom sjunka påtagligt i början av 2000-talet. Det beror dock huvudsakligen på förändringar av gruppens sammansättning, och när vi tar hänsyn till skillnader i kön, ursprungsland samt ålder vid ankomsten (se kurvan ”Mer än sju år, justerad”) är nedgången betydligt mer blygsam. Istället framträder en bild av långsamt fallande skolresultat för nyanlända elever under större delen av 1990-talet. Sett över hela perioden är betygsnedgången för dessa elever relativt betydande.

¹¹⁵ För varje år skapar vi vikter för kombinationen av kön (2 grupper), födelseland (24 grupper) samt ålder vid ankomsten (8 grupper). Bara elevgrupper som finns representerade alla år inkluderas i analysen, vilket gör att vi utesluter ungefär 10 procent av de utrikesfödda eleverna.



Figur 7.23 Betyg i Åk 9 för utrikesfödda elever, uppdelat på ålder vid ankomsten

Not: Figuren visar genomsnittlig skillnad i grundskolebetyg i kärnämnen för elever födda utomlands, uppdelat på ålder vid ankomsten. Den streckade linjen visar verkliga betygsskillnader, medan den heldragna linjen visar justerade betygsskillnader när hänsyn tagits till sammansättningen av gruppen nyanlända elever. Justeringen av betygsskillnaderna görs genom att skapa vikter för kombinationen av kön (2 grupper), födelseland (24 grupper) samt ålder vid ankomsten (8 grupper). Betygen har normerats per födelseår. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på grundskolan.

7.2 Tidiga skolmisslyckanden och senare utfall

I kapitel 6 visade vi att elevernas kunskaper har sjunkit kraftigt under en längre period. Betygsutvecklingen har dock gått i motsatt riktning, med stigande betyg sedan mitten av 1990-talet. Det innebär att elever med ett visst betyg idag rimligen har sämre kunskaper än elever med samma betyg för 10–15 år sedan. Eftersom det troligen är kunskaperna – snarare än betygen – som är av störst betydelse för hur elever klarar sig igenom skolsystemet och ut på arbetsmarknaden, finns risken att framförallt elever med låga betyg får allt svårare att klara sin skolgång eller att hitta arbete. Utvärderingar av förlängningen av yrkesprogrammen och införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet tyder dessutom på att reformerna slagit hårdast mot studiesvaga elever (Björklund m.fl. 2010; Hall, 2012), med en

ökning av andelen med ofullständiga gymnasiestudier som följd. Det tenderar att förvärra situationen för dessa elever ytterligare.

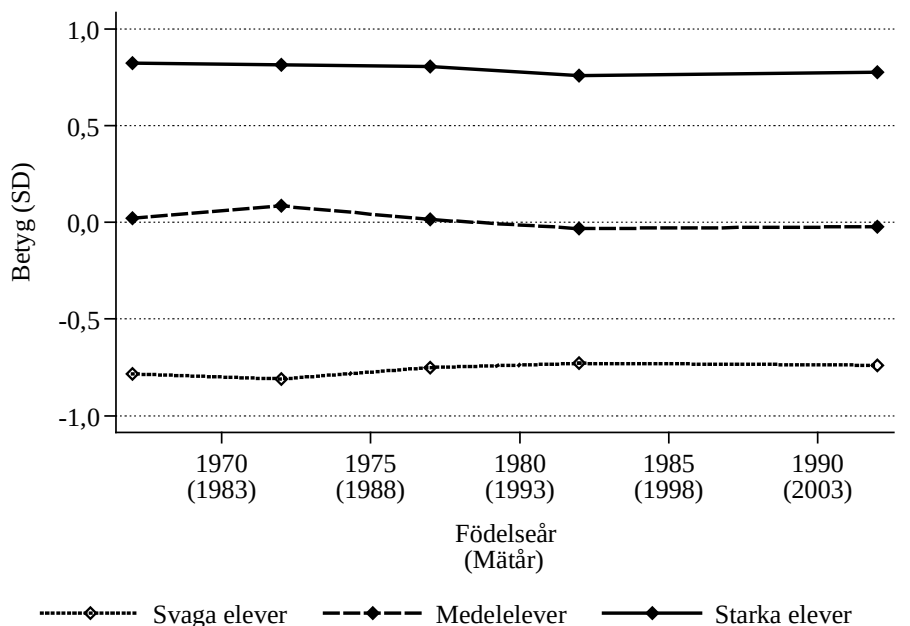
Det här avsnittet beskriver hur elever med olika tidigare skolresultat klarar sina fortsatta studier och inträdet på arbetsmarknaden.¹¹⁶ Fokus ligger på att dokumentera hur skillnaderna mellan elever med olika studiebakgrund har förändrats sedan 1990-talets skolreformer. För att beskriva utvecklingen för elever i olika delar av kunskapsfördelningen, har vi valt att dela upp eleverna i tre jämnstora grupper utifrån deras tidigare skolresultat (kognitiva förmågor i Åk 6 respektive genomsnittsbetyg i Åk 9); de svagaste eleverna, medeleverna och de starkaste eleverna.

Figur 7.24 visar genomsnittliga betyg i kärnämnen i Åk 9 för elever med olika kognitiva förmågor i Åk 6.¹¹⁷ Tidigare studieprestationer kan förutsäga framtida resultat med mycket god precision. Sambanden är starka under hela perioden, även om det finns en svag tendens till att skillnaderna minskar efter hand. Det kan antingen bero på att kommuner och skolor har omfördelat resurser från starka till svagare elever eller att betygsättningen har blivit mer kompensatorisk. Under hela perioden är det dock tydligt att elever som tidigt har det svårt i skolan riskerar att få problem även senare.

Eftersom kognitiva förmågor i Åk 6 och betyg i Åk 9 är starkt relaterade, kan man också använda betyg i Åk 9 som mått på tidigare studieprestationer. Informationen om slutbetyg från grundskolan är dessutom heltäckande för perioden 1988–2010, och vi kommer därför att basera den fortsatta beskrivningen på genomsnittliga betyg i Åk 9. På samma sätt som för kognitiva förmågor delar vi upp eleverna i tre lika stora grupper; elever med de svagaste betygen, elever med medelbetyg och elever med de starkaste betygen.

¹¹⁶ Notera att vi bara kommer att beskriva sambanden och resultaten ska inte tolkas som orsaks-samband.

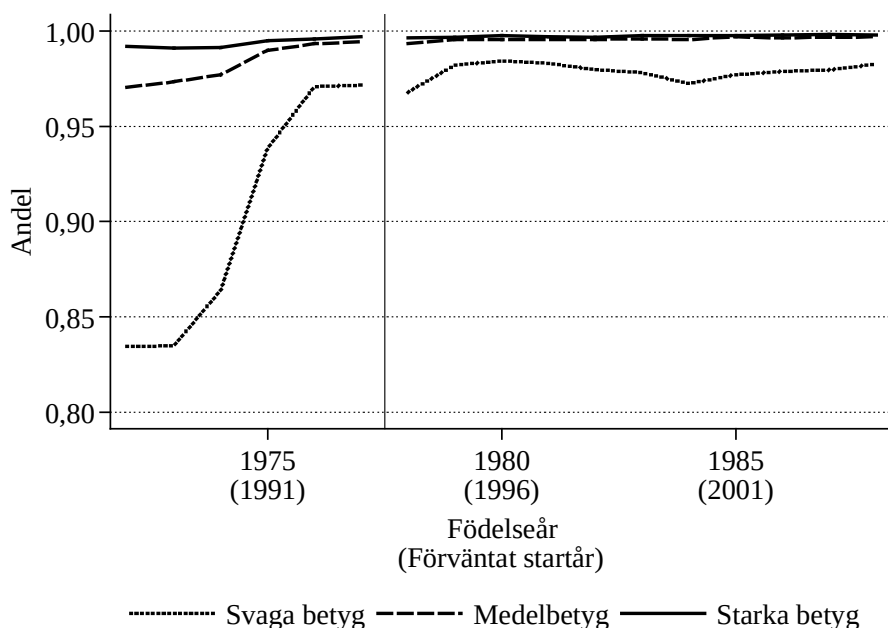
¹¹⁷ Bilden förändras inte nämnvärt om vi använder ämnesprov i Åk 9 som utfallsmått istället.



Figur 7.24 Betyg i kärnämnen i Åk 9, uppdelat på kognitiv förmåga i Åk 6

Not: Figuren visar genomsnittliga betyg i kärnämnen i Åk 9, för den tredjedelen av eleverna med de sämsta kognitiva förmågorna i Åk 6, tredjedelen med medelförmågor, samt tredjedelen med de bästa förmågorna. Betygen i Åk 9 har normerats årsvis.

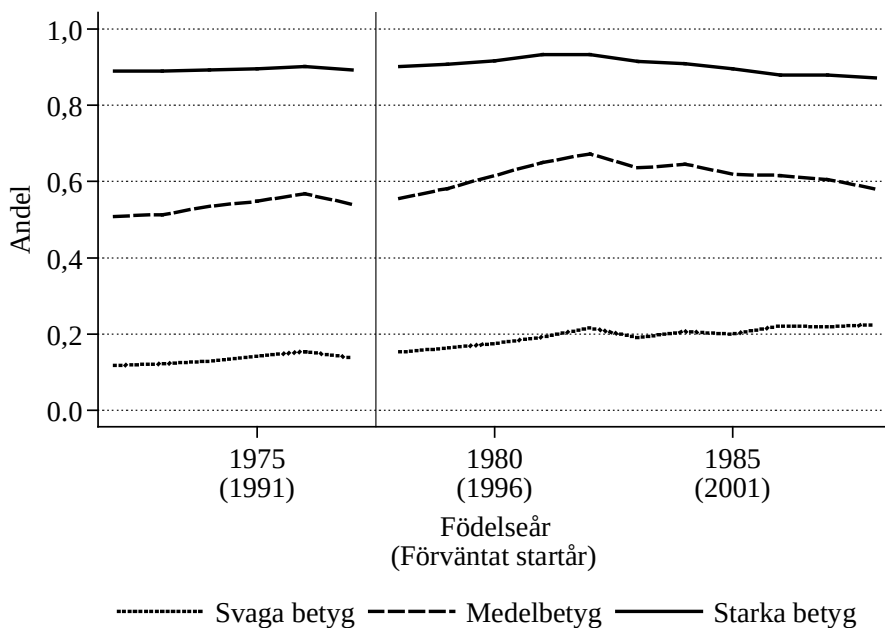
Figur 7.25 visar andel som börjar på gymnasiet före 19 års ålder, uppdelat på betyg från grundskolan. I princip alla elever med höga grundskolebetyg börjar på gymnasiet under hela perioden. Inledningsvis avstod dock drygt 15 procent av eleverna med svaga grundskolebetyg från att läsa på gymnasiet. Det är också i denna grupp som ökningen av gymnasiedeltagandet är som kraftigast under de första åren på 1990-talet. Därefter fortsätter i stort sett alla elever på gymnasieskolan.



Figur 7.25 Andel som börjar på gymnasiet, uppdelat på olika grundskolebetyg

Not: Figuren visar andelen av en födelsekohort som registrerats på gymnasieskolans första år före 19 års ålder, för den tredjedelen av eleverna med de sämsta grundskolebetygen, tredjedelen med medelbetyg, samt tredjedelen med de bästa betygen. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

Tidigare skolresultat är avgörande för gymnasieelevernas studieinriktning, vilket framgår av Figur 7.26. Nio av tio elever med höga grundskolebetyg går en studieförberedande gymnasieinriktning. Motsvarande andel för elever med medelbetyg är 50–60 procent. Bara två av tio elever med låga betyg från grundskolan går en teoretisk linje eller studieförberedande program. Skillnaderna kan förklaras av både elevernas utbildningsval och platsbegränsningar på teoretiska inriktningar. Även om sambanden mellan grundskolebetyg och utbildningsinriktning är robusta, sker en viss ökning av andelen elever på studieförberedande linjer/program bland elever med medel- eller svaga betyg under perioden. Möjligen beror det på att skillnaderna mellan olika typer av program minskade vid införandet av programgymnasiet.



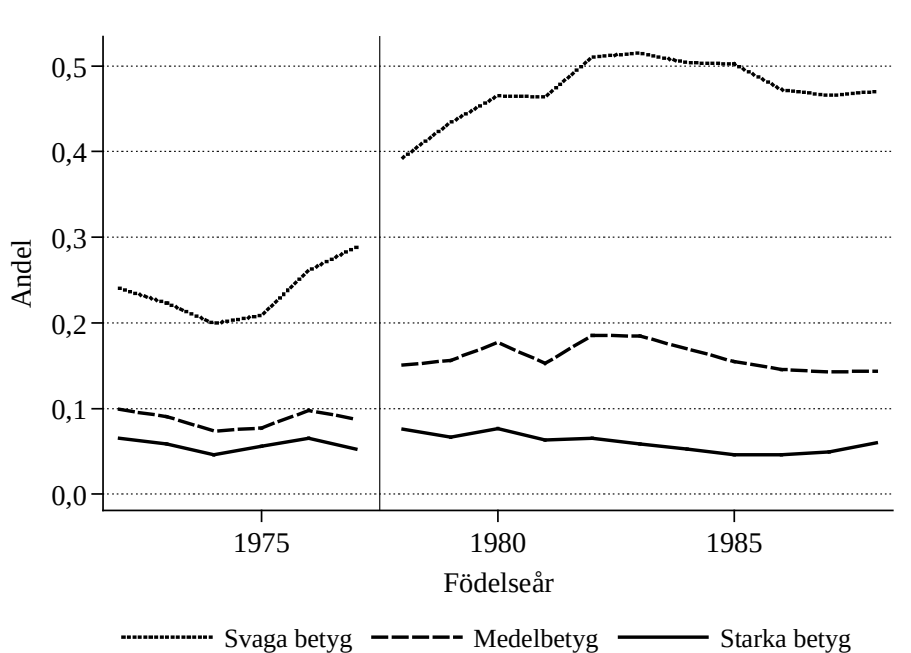
Figur 7.26 Andel av gymnasienybörjare som läser teoretisk linje/program, uppdelat på grundskolebetyg

Not: Figuren visar andelen gymnasienybörjare som registrerats på teoretiska/studieförberedande linjer/program på gymnasiet, för den tredjedelen av eleverna med de sämsta grundskolebetygen, tredjedelen med medelbetyg, samt tredjedelen med de bästa betygen. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

Som vi visat i Kapitel 6 ökade andelen elever med ofullständiga betyg från gymnasiet under 1990-talet. Figur 7.27 visar dock att risken att lämna gymnasieskolan utan slutbetyg är ojämnt fördelad mellan elever med olika grundskolebetyg. Färre än 10 procent av elever med höga grundskolebetyg har oavslutade gymnasiestudier. Bland de med medelbetyg saknade ungefär var tionde elev avgångsbetyg från gymnasiet i början av perioden. I samband med införandet av det målrelaterade betygssystemet ökade andelen utan slutbetyg bland dessa elever med 5 procentenheter, och ligger sedan runt 10–20 procent under resten av perioden.

För elever med låga grundskolebetyg har utvecklingen varit mer dramatisk. I början av perioden saknade lite drygt var femte elev avgångsbetyg från gymnasieskolan. I samband med införandet av programgymnasiet ökade dock risken för oavslutade gymnasiestudier något. Det var dock framförallt när det målrelaterade betygssystemet infördes som andelen utan slutbetyg från gymnasiet sköt i höjden. Från ett år till nästa ökade andelen med oavslutade

studier med 10 procentenheter. De ofullständiga gymnasiestudierna ökade sedan under de efterföljande åren, vilket till viss del sammanfaller med införandet av behörighetskrav på gymnasiet. Under vissa år saknade mer än hälften av lågpresterande elever slutbetyg från gymnasiet, medan andelen sjönk något i slutet av perioden. Andelen med ofullständiga gymnasiestudier ligger dock alltså på strax under 50 procent för dessa elever. Nästan hela uppgången i andelen utan slutbetyg från gymnasiet är därmed koncentrerad till gruppen studiesvaga elever.

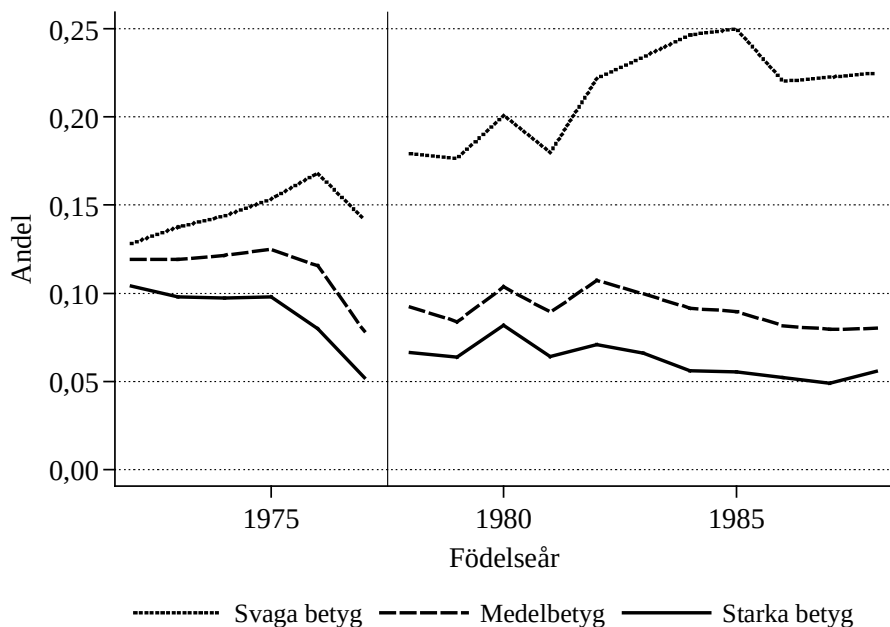


Figur 7.27 Andel av gymnasienyborjare som inte avslutar gymnasiet, uppdelat på grundskolebetyg

Not: Figuren visar andelen gymnasieelever som påbörjar men inte avslutar sina gymnasiestudier före 21 års ålder, för den tredjedelen av eleverna med de sämsta grundskolebetygen, tredjedelen med medelbetyg, samt tredjedelen med de bästa betygen. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

Det är inte bara andelen utan slutbetyg som ökat under perioden, även studietiden för de som avslutar har blivit längre. Det gäller dock enbart för elever med svaga grundskolebetyg, vilket framgår av Figur 7.28. I början av perioden tog omkring 12 procent av avgångna från gymnasiet längre tid på sig än normalt. I samband med förlängningen av yrkesprogrammen ökade andelen med sent gymnasieavslut bland studiesvaga elever, en utveckling som sedan fortsatt

under efterföljande år.¹¹⁸ Som mest tog en av fyra elever längre tid på sig att avsluta sina gymnasiestudier än avsett. Samtidigt var det bara varannan elev med låga grundskolebetyg som avslutade gymnasiet överhuvudtaget, vilket innebär att färre än 40 procent av gymnasienybjörarna avslutade sin utbildning i tid.



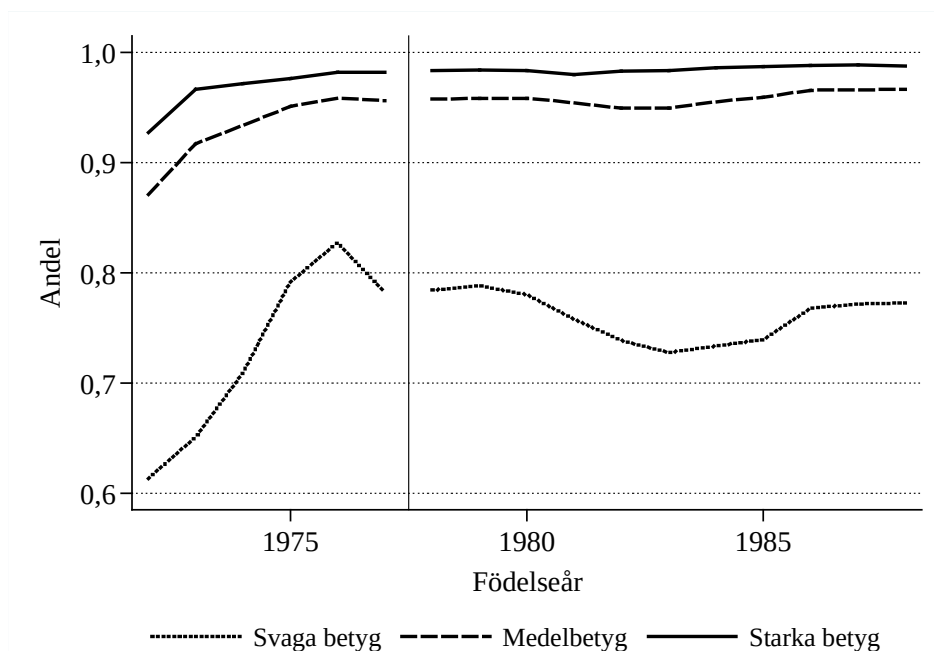
Figur 7.28 Andel som avslutar gymnasiestudierna senare än förväntat, uppdelat på grundskolebetyg

Not: Figuren visar andelen avgångna från gymnasiet som avslutar studierna senare än förväntat, för den tredjedelen av eleverna med de sämsta grundskolebetygen, tredjedelen med medelbetyg, samt tredjedelen med de bästa betygen. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

I kapitel 6 visade vi att många elever som saknar slutbetyg från gymnasiet ändå tycks delta i stora delar av utbildningen. Eftersom ökningen av ofullständiga gymnasiestudier är koncentrerad till studiesvaga elever, är det särskilt intressant att undersöka hur andelen som varit registrerade på gymnasiet under en längre period har utvecklats för dessa elever. Precis som tidigare antar vi att elever som avslutat minst en 2-årig gymnasieutbildning, eller som har varit registrerad på gymnasieskolan under höstterminen år 3, har studerat minst två år på gymnasiet.

¹¹⁸ Nedgången i andelen med sent gymnasieavslut under det sista året med normbaserade betyg beror antagligen på att tillförlitliga uppgifter om val av studieinriktning saknas för detta år.

Figur 7.29 visar andel av en årskull som läst minst två år på gymnasiet. Nästa alla elever med medelgoda eller höga betyg studerar på gymnasiet i minst två år. Den något ökande andelen med ofullständiga gymnasiestudier bland dessa elever – i samband med införandet av det nya betygssystemet – har ingen motsvarighet i detta mått på gymnasiedeltagande. Andelen studiesvaga elever som läst minst två år på gymnasiet är betydligt mindre än för andra grupper. I början av perioden ökar dock andelen kraftigt, vilket är en följd av det ökande inflödet till gymnasiet. Det sker sedan en viss avmattning, vilket sammanfaller med införandet av programgymnasiet.



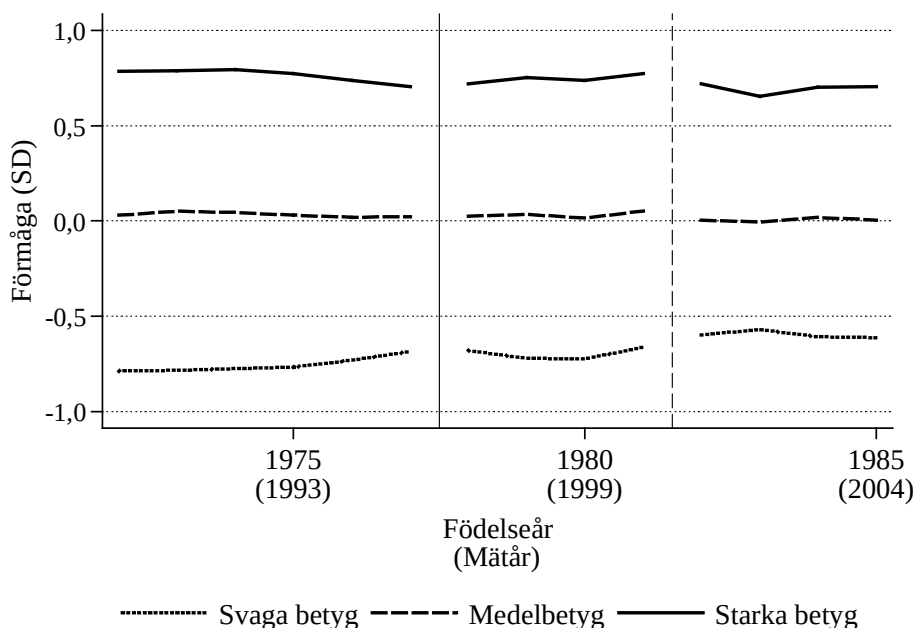
Figur 7.29 Andel av en årskull som studerat minst två år på gymnasiet, uppdelat på grundskolebetyg

Not: Figuren visar andelen av en födelsekohort som läst minst två år på gymnasiet, för den tredjedelen av eleverna med de sämsta grundskolebetygen, tredjedelen med medelbetyg, samt tredjedelen med de bästa betygen. Elever antas ha genomgått minst två års gymnasiestudier om de erhållit slutbetyg från minst en 2-årig gymnasieutbildning, eller har varit registrerade på det tredje gymnasieåret. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

Vad som är speciellt intressant att notera är att andelen med minst två års gymnasiestudier inte påverkas nämnvärt av införandet av det målrelaterade betygssystemet. Under de efterföljande åren sjunker andelen som läst minst två år på gymnasiet, för att sedan återhämta sig i slutet av perioden. Möjligen

hänger nedgången ihop med införandet av strängare behörighetskrav till gymnasiet. Sammantaget tycks konsekvenserna av 1990-talets gymnasie-reformer för 2-åriga gymnasiestudier inte alls vara lika dramatiska som för andelen som saknar slutbetyg. Det tyder på att flertalet elever utan slutbetyg fullföljer stora delar av utbildningen.

Om andelen av de lågpresterande eleverna som faktiskt går på gymnasiet inte har förändrats så mycket i samband med gymnasiereformerna så borde inte heller deras kunskaper ha försämrats. Figur 7.30 visar genomsnittlig kognitiv förmåga vid 18 års ålder för pojkar med olika betyg från grundskolan. Precis som för skolresultaten i Åk 6 och Åk 9, så är sambanden mellan tidigare och senare resultat mycket starka. Lågpresterande elever på grundskolan har i genomsnitt betydligt lägre kognitiva förmågor vid 18 års ålder än medel- och högpresterande elever.



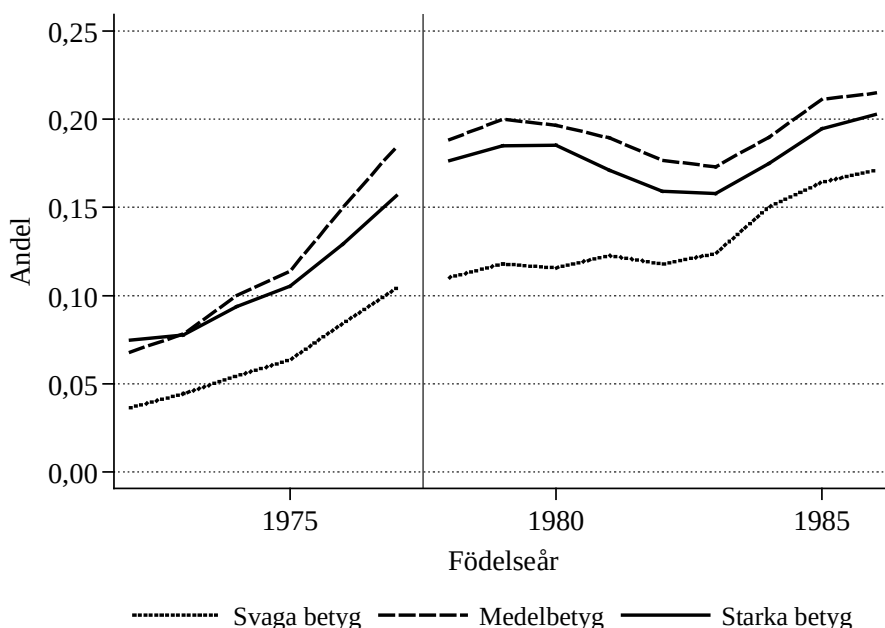
Figur 7.30 Kognitiv förmåga vid 18 års ålder för pojkar, uppdelat på grundskolebetyg

Not: Figuren visar genomsnittlig kognitiv förmåga vid 18 års ålder, för den tredjedelen av eleverna med de sämsta grundskolebetygen, tredjedelen med medelbetyg, samt tredjedelen med de bästa betygen. Kognitiv förmåga vid 18 år är ett vägt genomsnitt av verbal, logisk och spatial förmåga, där vikterna har bestäms från en regression av genomsnittsresultatet på ämnesproven i svenska, engelska och matematik mot de separata kognitiva förmågorna. Kognitiv förmåga har normerats årsvis. Den heldragna lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskaps-relaterade betygssystemet på gymnasiet, medan den streckade linjen visar införandet av de målrelaterade betygen i grundskolan.

Studiesvaga elevers förmågor har inte försämrats mer i förhållande till andra elever. Snarare tycks skillnaderna mellan grupperna ha minskat. En bidragande orsak till de minskande skillnaderna är införandet av det målrelaterade betygssystemet i grundskolan. Eftersom antalet betygsssteg var färre i det nya systemet – och kraven för godkänt sattes relativt högt – kom den tredjedel av eleverna med de sämsta betygen att bestå av relativt starkare elever än tidigare. Inom varje betygssystem sker dock bara små förändringar av skillnaderna mellan elevgrupperna. Ökningen av andelen med ofullständiga gymnasiestudier som påbörjades framförallt för svagpresterande elever födda efter 1975, tycks därmed inte ha gjort några tydliga avtryck i elevernas kunskaper. Det styrker vår uppfattning att många elever utan slutbetyg ändå har tillbringat huvuddelen av gymnasieåren i skolan.

Även om elever med oavslutade gymnasiestudier i stor utsträckning tycks vara närvarande på gymnasiet, är det ändå möjligt att avsaknaden av slutbetyg kan få konsekvenser för elevers fortsatta utbildnings- och arbetsmarknads-karriärer. En möjlighet för elever med ofullständiga gymnasiestudier är att försöka uppnå gymnasiekompetens genom att studera på komvux. Som nämnts tidigare kunde elever från och med läsåret 1996/97 också läsa upp gymnasiebetygen på komvux i syfte att öka chanserna att komma in på högskolan (så kallad konkurrenskomplettering).

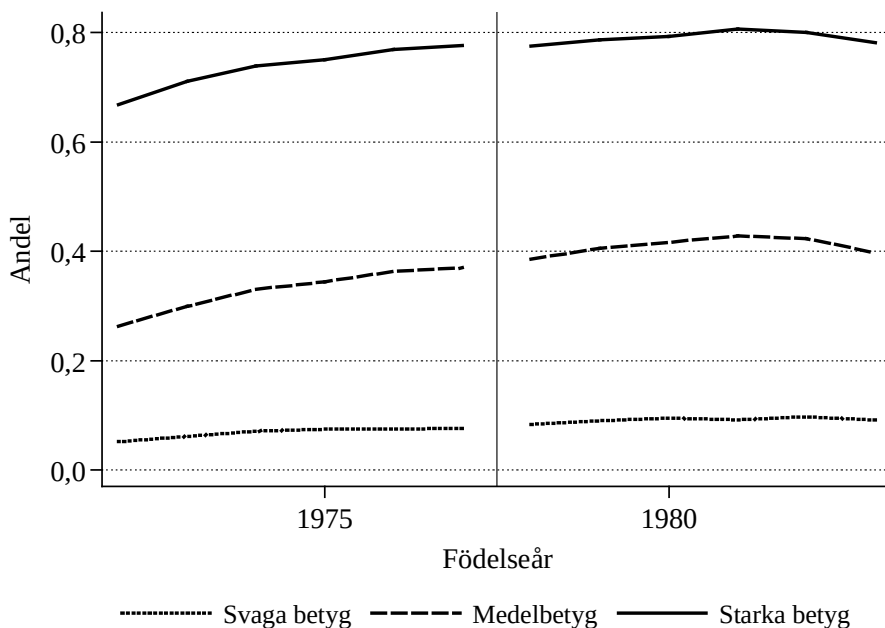
Figur 7.31 visar andelen som läser på komvux före 22 års ålder, för elever med olika grundskolebetyg. Under perioden ökar andelen som läser på komvux för alla grupper. Det är dock inte lågpresterande elever – där risken för ofullständiga gymnasiestudier periodvis legat på över 50 procent – som i första hand utnyttjar möjligheten att läsa in saknade kurser. Istället är ökningen som störst bland elever med medelgoda eller starka grundskolebetyg, troligtvis på grund av ökad konkurrenskomplettering.



Figur 7.31 Andel som läser på Komvux, uppdelat på grundskolebetyg

Not: Figuren visar andelen av en födelsekohort som erhållit kurspoäng från komvux före 22 års ålder, för den tredjedelen av eleverna med de sämsta grundskolebetygen, tredjedelen med medelbetyg, samt tredjedelen med de bästa betygen. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

Figur 7.32 redovisar istället andelen som börjar läsa på högskolan före 25 års ålder, uppdelat på grundskolebetyg. Som visats tidigare så ökar sannolikheten att gå på högskolan under hela perioden. Nivån och utvecklingen skiljer sig dock påtagligt mellan grupperna. Bland elever med starka grundskolebetyg läste omkring 60 procent på högskolan i början av perioden. Utbyggnaden av högskolan under 1990-talet gjorde att denna siffra ökade till ungefär 80 procent för de sista årskullarna. Även bland elever med medelbetyg från grundskolan har högskoledeltagandet ökat mycket. Inledningsvis läste ungefär en av fem elever i denna grupp på högskolan. Motsvarande siffra i slutet av perioden var två av fem elever. Sannolikheten för studiesvaga elever att läsa vidare har varit låg under hela perioden, och färre än 10 procent börjar på högskolan före 25 års ålder. Detta trots att ett syfte med förlängningen av yrkesprogrammen – där huvuddelen av lågpresterande elever går – var att öka övergången till högre studier.



Figur 7.32 Andel som läser på högskolan, uppdelat på grundskolebetyg

Not: Figuren visar andelen av en födelsekohort som registrerats på högskolan före 25 års ålder, för den tredjedelen av eleverna med de sämsta grundskolebetygen, tredjedelen med medelbetyg, samt tredjedelen med de bästa betygen. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

Slutligen redogör vi för hur elever med olika grundskolebetyg klarar sig på arbetsmarknaden. Det är särskilt intressant att följa utvecklingen för lågpresterande grundskoleelever där andelen med oavslutade gymnasiestudier ökade som mest i samband med 1990-talets gymnasiereformer. De tidigare analyserna tyder dock på att det i praktiken inte skett så stora förändringar av gruppens studiedeltagare; andelen med 2-åriga gymnasiestudier tycks inte ha påverkats och inga större förändringar kan urskiljas i deras kognitiva förmågor vid 18 års ålder. Det är dock möjligt att den ökande andelen elever som saknar slutbetyg från gymnasiet ändå kan få konsekvenser för gruppens arbetsmarknadsinträde, dels eftersom eleverna kan ha varit frånvarande under vissa delar av utbildningen eller avslutat studierna sent, dels då arbetsgivare kan använda avsaknaden av slutbetyg som en signal på att eleverna inte är produktiva.

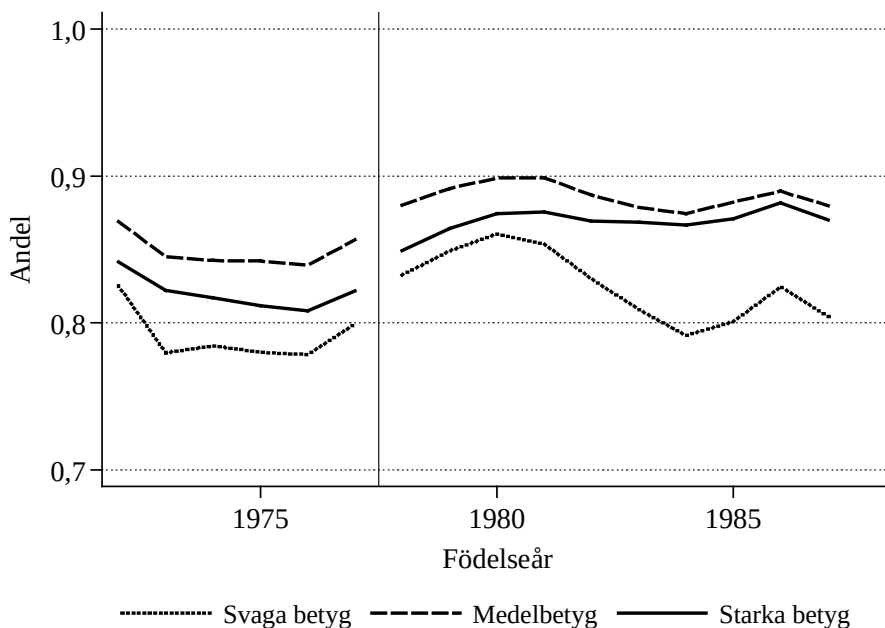
Vi kommer att studera tre olika indikatorer på elevernas tidiga arbetsmarknadsetablering; sysselsättning, heltidssysselsättning och arbetslöshet. Alla utfallen mäts vid 20–22 års ålder, då flertalet elever har hunnit avsluta sina

gymnasiestudier. Både sysselsättning och heltidssysselsättning baseras på uppgifter om årlig arbetsinkomst (inkomst av tjänst och näringsverksamhet), medan uppgifter om arbetslöshet hämtas från Arbetsförmedlingens register över arbetssökande.

Måttan på sysselsättning skapas med hjälp av information om lägstalöner för olika åldrar och år enligt strukturlönestatistiken. Individer betraktas som sysselsatta om de har en årsinkomst som överstiger inkomsten vid arbete till lägstalönen under 52 timmar om året (en timme/vecka). Heltidssysselsättning är istället tänkt att mäta om personerna har en mer varaktig koppling till arbetsmarknaden, och definieras som en årsinkomst som är högre än inkomsten vid arbete till lägstalönen under 12 månader (ungefär 2 000 timmar/år). Måttan beräknas per ålder, och vi tar sedan genomsnittet över åldrarna 20–22 år.

Figur 7.33 beskriver hur stor andel av en årskull som är sysselsatt vid 20–22 års ålder, uppdelat på olika grundskolebetyg. Under hela perioden arbetar de flesta 20–22 åringar, även om sysselsättningsgraden sjönk i samband med 1990-talskrisen. I början av perioden var skillnaderna mellan elever med olika grundskolebetyg relativt små, även om sysselsättningen sjönk något mer för lågpresterande elever under krisåren. Noterbart är att den kraftiga ökningen av oavslutade gymnasiestudier bland elever med låga grundskolebetyg födda efter 1975, inte tycks ha påverkat sysselsättningen i denna grupp nämnvärt. Även om införandet av programgymnasiet och ett nytt betygssystem tycks ha haft negativa konsekvenser för sannolikheten att få ett slutbetyg för lågpresterande elever märks således ingen motsvarande försämring av sysselsättningen.

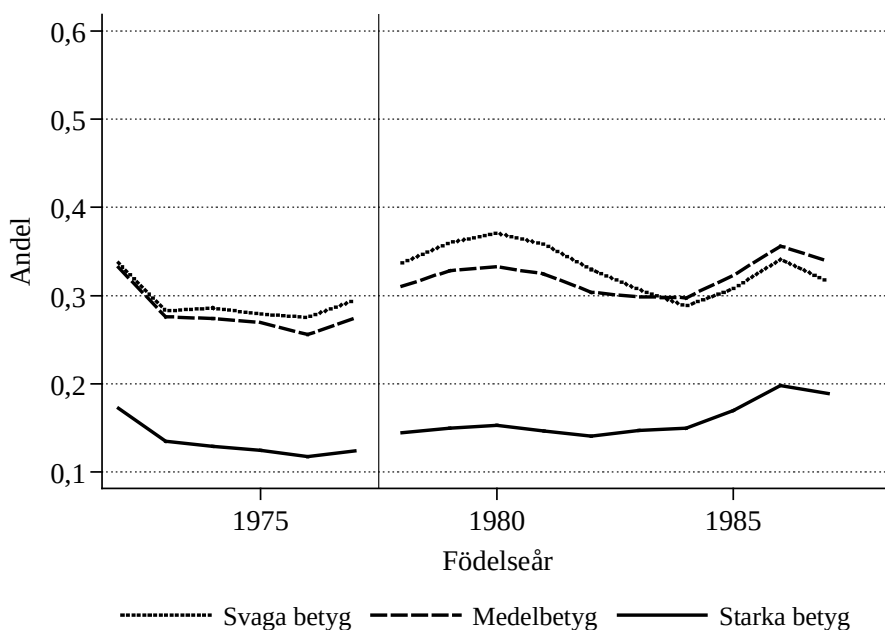
Några år efter genomförandet av gymnasiereformerna minskar sysselsättningsgraden relativt mycket för lågpresterande elever i förhållande till andra grupper. Det sammanfaller med ett allmänt försämrat läge på arbetsmarknaden, med stigande ungdomsarbetslöshet som följd. Eftersom konjunkturedgångar vanligen slår hårdare mot svagare grupper, tror vi att den försämrade sysselsättningen för lågpresterande elever beror på det ekonomiska läget snarare än på gymnasiereformerna. Det är dock möjligt att signalvärdet av en avslutad gymnasieutbildning är mer betydelsefull i lågkonjunktur.



Figur 7.33 Andel som är sysselsatta vid 20–22 års ålder, uppdelat på grundskolebetyg

Not: Figuren visar andelen av en födelsekohort som är sysselsatta vid 20–22 års ålder, för den tredjedelen av eleverna med de sämsta grundskolebetygen, tredjedelen med medelbetyg, samt tredjedelen med de bästa betygen. Personer betraktas som sysselsatta om de har en årsinkomst som överstiger inkomsten vid arbete till lägsta timlönen under 52 timmar om året. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

Figur 7.34 visar andelen av en årskull som arbetar heltid, uppdelat på grundskolebetyg. Det är betydligt färre ungdomar som har ett stadigvarande arbete, och andelen har sjunkit sedan 1990-talskrisen. Lägst sannolikhet att arbeta heltid har elever med starka grundskolebetyg, vilket troligen beror på att de studerar på högskolan. Utvecklingen av heltidssysselsättning för elever med låga betyg är snarlik den för elever med medelbetyg. I samband med reformerna på gymnasiet ökade andelen med heltidsanställning bland studiesvaga elever något, för att sedan falla tillbaka vid lågkonjunkturen i mitten på 00-talet. Sannolikheten att lågpresterande elever arbetar heltid förändras således inte påtagligt under perioden, även om andelen som saknar slutbetyg från gymnasiet ökat kraftigt i denna grupp.



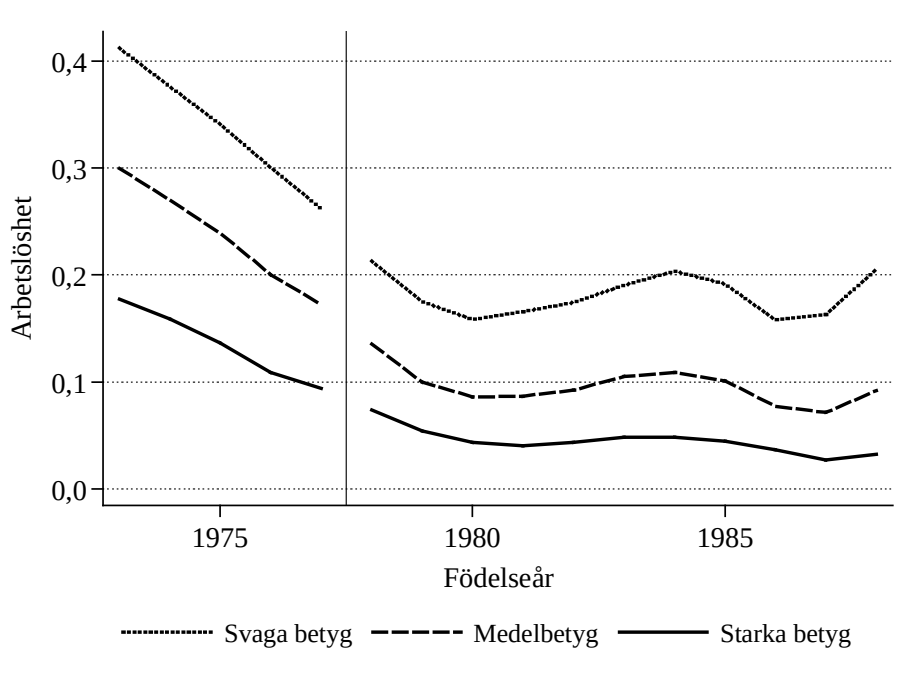
Figur 7.34 Andel som är heltidssysselsatta vid 20–22 års ålder, uppdelat på grundskolebetyg

Not: Figuren visar andelen av en födelsekohort som är heltidssysselsatta vid 20–22 års ålder, för den tredjedelen av eleverna med de sämsta grundskolebetygen, tredjedelen med medelbetyg, samt tredjedelen med de bästa betygen. Personer betraktas som heltidssysselsatta om de har en årsinkomst som överstiger inkomsten vid arbete till lägsta månadslönen under 12 månader. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

Ett möjligt problem med att använda sysselsättning som mått på ungdomars etablering på arbetsmarknaden är att det också fångar upp studiedeltagande. Tolkningen av skillnader i sysselsättning mellan grupper är därför inte helt entydig. För att ge en mer komplett bild av ungdomars tidiga arbetsmarknadsinträde använder vi därför också uppgifter om arbetslöshet från Arbetsförmedlingen. För att mäta arbetslöshetsperioder med olika periodicitet och varaktighet beräknar vi hur stor del av tiden som personer mellan 20 och 22 år har varit inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen.

Figur 7.35 visar andel av tid i arbetslöshet för 20–22-åringar, uppdelat på grundskolebetyg. Betygen i grundskolan kan förutsäga arbetslöshetsrisken med god precision, och lågpresterande elever tillbringar mer än dubbelt så lång tid i arbetslöshet som högpresterande elever. Arbetslösheten var i allmänhet hög för de som var unga under 1990-talskrisen. Därefter sjönk ungdomsarbetslösheten kraftigt och stabiliserade sig kring en betydligt lägre nivå. Den ökande andelen

med oavslutade gymnasiestudier bland framförallt studiesvaga elever tycks inte ha gjort några tydliga avtryck heller i arbetslöshetsstatistiken. För lågpresterande elever som gick på gymnasiet några år efter reformerna finns dock en tendens till ökande arbetslöshetsrisker i samband med försvagningen av konjunkturen i mitten av 00-talet.

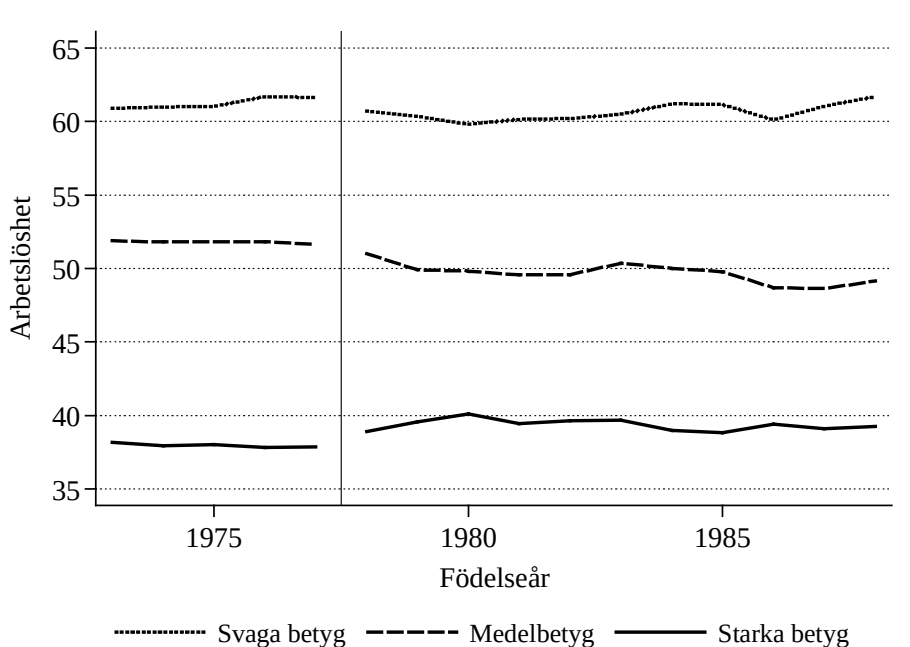


Figur 7.35 Andel av tid i arbetslöshet för personer 20–22 år, uppdelat på grundskolebetyg

Not: Figuren visar andel av tiden som 20–22-åringar har varit inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen, för den tredjedelen av eleverna med de sämsta grundskolebetygen, tredjedelen med medelbetyg, samt tredjedelen med de bästa betygen. Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

Analysen av ungdomsarbetslösheten försvåras av de stora konjunktursvängningarna, vilka kan dölja skillnader i underliggande trender mellan grupperna. Därför har vi också tagit fram ett relativ mått på arbetslöshet. Det gör vi genom att rangordna arbetslöshetstiderna för varje födelsekohort – från lägst till högst arbetslöshet – och sedan skapa ett mått som anger var i fördelningen av arbetslöshet som personerna befinner sig (mellan 0 och 100). Figur 7.36 beskriver relativ arbetslöshet för elever med olika grundskolebetyg, vilket bekräftar bilden av förvånansvärt stabila skillnader mellan grupperna. Arbetslösheten bland elever med låga betyg är betydligt högre än för elever

med högre betyg, men det finns inga tydliga tecken på att deras situation relativt sett har förvärrats över tiden.¹¹⁹



Figur 7.36 Relativ andel av tid i arbetslöshet för personer 20–22 år, uppdelat på grundskolebetyg

Not: Figuren visar relativ andel av tiden som 20–22-åringar har varit inskrivna som arbets-sökande på Arbetsförmedlingen, för den tredjedelen av eleverna med de sämsta grundskole-betygen, tredjedelen med medelbetyg, samt tredjedelen med de bästa betygen. Den relativa arbetslösheten erhålls genom att rangordna arbetslöshetstiderna för varje födelsekohort – från lägst till högst arbetslöshet – och sedan skapa ett mått som anger var i fördelningen av arbets-löshetstider som personerna befinner sig (mellan 0 och 100). Den lodräta linjen anger införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet på gymnasiet.

Sammanfattningsvis tycks den ökande andelen elever utan gymnasiebetyg inte märkbart ha påverkat arbetsmarknadsetableringen. Vi har visat att det faktiska studiedeltagandet för dessa elever inte förändrats nämnvärt i samband med

¹¹⁹ Den ökande andelen utan slutbetyg från gymnasiet bland studiesvaga elever får dock konsekvenser för de arbetslösas formella meriter. Bland de ungdomar som var arbetslösa i november 1994 saknade 24 procent en gymnasieutbildning. Motsvarande siffra för arbetslösa ungdomar i november 2004 var 45 procent. Det är därmed lätt att få intrycket att konsekvenserna av ofullständiga gymnasiestudier har förvärrats. Mycket tyder dock på att gruppen studiesvaga elever alltid har haft svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, men att sannolikheten att de också saknar slutbetyg från gymnasiet ökade i samband 1990-talets gymnasiereformer.

gymnasiereformerna, och att deras kognitiva förmågor vid 18 års ålder inte har försämrats i förhållande till andra elever. Det verkar därför som om många av de som framstår som gymnasieavhoppare i statistiken har fullföljt större delen av sina gymnasiestudier. Elever utan slutbetyg kan dessutom verifiera sina studieresultat i form av ett samlat betygsdokument, och resultaten tyder på att arbetsgivare möjligen är mer förlåtande mot tider av frånvaro än vad betygssystemet är. En annan förklaring till de relativt små förändringarna av sysselsättningen och arbetslösheten bland studiesvaga elever, kan vara att de oftare har okvalificerade arbeten där behoven av gymnasieutbildning är mindre.

7.3 Sammanfattande diskussion

Vi har i det här kapitlet belyst hur skillnaderna i svensk skola har utvecklats sedan tiden före skolreformerna. Vidare har vi studerat hur elever med olika skolresultat klarar sig igenom utbildningssystemet och ut på arbetsmarknaden. I det här avsnittet sammanfattar vi de viktigaste resultaten och diskuterar hur förändringarna tidmässigt förhåller sig till 1990-talets skolreformer.

Spridningen i skolresultat mellan kommuner, skolområden och skolor har ökat sedan början av 1990-talet. Vi har också visat att skolresultaten har ökat markant i storstadskommuner. De ökande skillnaderna mellan skolor tycks nästan uteslutande bero på ökande elevsortering, och mindre på kamrateffekter eller skillnader i skolkvalitet och bedömning. Ungefär hälften av de ökande skillnaderna i elevförutsättningar mellan grundskolor hänger i sin tur samman med ökande boendesegregation. Elevernas skola tycks därför inte vara viktigare för elevernas betyg idag än för 25 år sedan.

Spridningen i elevernas kunskaper tycks inte heller ha ökat sedan tiden före skolreformerna. Det går att skönja en ökande spridning av elevernas verbala förmågor men också en minskning av skillnaderna i logiskt tänkande mellan låg- och högpresterande elever. I den mån det finns några förändringar tycks de vara koncentrerade till den nedre delen av fördelningen. Helhetsintrycket är dock att skillnaderna mellan låg- och högpresterande elever inte har förändrats nämnvärt. Orsakerna till resultatförsämringen bör därmed sökas i förändringar som påverkat alla elever.

Till skillnad från mer objektiva mått på kunskaper har spridningen i betyg ökat kraftigt i såväl grundskolan som på gymnasiet. Skillnaderna har ökat i alla delar av fördelningen, framförallt i samband med införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet. Både andelen utan behörighet till nästa nivå i utbildningssystemet och andelen med toppbetyg har ökat. Vi tolkar diskrepansen mellan spridningen i kognitiva förmågor och betyg som tecken på betygsinflation.

Elevernas familjebakgrund tycks inte ha ökat i betydelse för elevernas betyg i grundskolan. Däremot kan betydelsen av familjebakgrund för gymnasiebetygen ha ökat i samband med 1990-talets reformer, även om resultatet också kan bero på svårigheter att jämföra elever i olika skolsystem. Under studiens sista tioårsperiod verkar betygsskillnaderna för barn från olika familjer ligga stabilt på både grundskolan och gymnasieskolan. Våra resultat för grundskolan ligger i linje med Böhlmark och Holmlund (2012) men skiljer sig från Gustafsson och Yang Hansen (2009) samt Skolverket (2012a). Vi tror att orsakerna till de skilda resultaten beror på de metodproblem som är förknippade med att mäta familjebakgrundens inverkan på skolresultaten under en längre tidsperiod.

Inte heller resultatskillnaderna mellan olika elevgrupper tyder på några betydande förändringar. Skolresultaten för flickor och pojkar har utvecklats olika under perioden, men både nivån och trenderna i könsskillnaderna beror på val av resultatmått. I allmänhet sker heller inga större förändringar av skolresultaten för utrikesfödda elever i förhållande till infödda. Betygen för nyanlända elever tycks dock ha försämrats under perioden, även om den kraftiga försämringen på mitten av 2000-talet huvudsakligen beror på förändringar av gruppens sammansättning.

Vi har också visat att det framförallt är studiesvaga elever som kom att sakna slutbetyg från gymnasiet i samband med 1990-talets gymnasiereformer. Under åren som följde efter formerna hade mer än hälften av eleverna i denna grupp ofullständiga gymnasiestudier. Det verkar dock som om flertalet elever utan slutbetyg ändå deltar i undervisningen, och vi kan visa att deras kognitiva förmågor inte har försämrats. Möjligen har därmed elever som saknar slutbetyg från gymnasiet ändå lyckats tillgodogöra sig en väsentlig del av utbildningen, vilket skulle kunna förklara varför övergången mellan skola och arbetsliv inte heller tycks ha påverkats negativt. En annan möjlig förklaring är att lågpresterande elever befinner sig på en del av arbetsmarknaden där efterfrågan på personal med gymnasiekompetens är begränsad.

I vilken utsträckning kan resultaten kopplas till 1990-talets skolreformer? Skillnaderna i skolresultat mellan kommuner och skolor tog fart i samband med reformerna. Som beskrivs ovan tycks resultatspridningen i huvudsak bero på ökad elevsortering, och i mindre grad på skillnader i skolkvalitet eller kunskapsbedömning. De tilltagande betygsskillnaderna mellan grundskolor kan till hälften förklaras av ökad boendesegregation, vilken förstås indirekt också skulle kunna ha påverkats av reformerna. Skillnaderna i elevsortering och skolresultat tycks dock ha ökat mer mellan skolor än mellan skolområden – framförallt på gymnasiet – vilket skulle kunna förklaras av ökade val-

möjligheter och etablering av friskolor. Vi tycker oss därmed se en tydlig koppling mellan skolreformerna och de ökande betygsskillnaderna mellan skolor.

De omfattande skolreformerna tycks inte märkbart ha ökat spridningen i elevernas kunskaper eller förändrat betydelsen av familjebakgrund för grundskolebetygen. Detta trots att skolsegregationen med avseende på elevernas förutsättningar har ökat markant under perioden. Eleverna inom olika skolor har således blivit mer homogena – och skillnaderna mellan skolor har tilltagit – utan att kvalitetsskillnaderna mellan skolor tycks ha ökat. Det antyder att elevernas sammansättning på det hela taget inte har så stora (negativa) konsekvenser för skolresultaten, eller att skolan har lyckats kompensera för de effekter som uppstår.

8 Kommunernas skolpolitik och de kommunala skolplanerna

I och med de utbildningspolitiska reformerna i början av 1990-talet fick kommunerna ta över stora delar av det ansvar för skolan som tidigare hade legat på staten. Skolan övergick från att i huvudsak ha varit regel- och resursstyrd till att i huvudsak bli mål- och resultatstyrd. Den förändrade styrningen och ansvarsfördelningen innebar att staten fortsättningsvis skulle ange de övergripande ramar genom att i skollag, förordningar och läroplaner fastställa mål och riktlinjer för skolan. Kommunen, i egenskap av huvudman för skolan, fick det administrativa och operativa ansvaret och ansvarade därmed för att planera och organisera skolverksamheten utifrån de nationella mål och riktlinjer som staten föreskrivit. Den förändrade ansvarsfördelningen var menad att ge kommunerna stora möjligheter och stor frihet att själva bestämma över skolan och att anpassa organisation och insatser till sina lokala förhållanden. Skolan antogs på så sätt kunna bli effektivare och dess kvalitet bli bättre i förhållande till insatta resurser.¹²⁰

I den nya mål- och resultatstyrningen infördes den kommunala skolplanen som ett centralt styrdokument där kommunerna skulle lägga fast sina politiska ambitioner för skolan i kommunen. I skolplanen skulle det framgå vilka åtgärder kommunen avsåg att vidta för att nå de nationella målen. Skolplanen skulle enligt skollagen fastställas av kommunfullmäktige. Den skulle också fortlöpande följas upp och utvärderas av kommunen själv. I samband med kommunaliseringen framställdes skolplanen som ett av skolans viktigaste styrdokument och som en av förutsättningarna för att målstyrningen skulle fungera.

Detta kapitel syftar till att beskriva hur kommunernas skolpolitik kommer till uttryck i de kommunala skolplanerna och hur dessa uttryck har förändrats över tid från det att kommunerna övertog huvudmannaskapet för skolan i början av 1990-talet. Vi hoppas på så sätt kunna visa en del av decentraliseringsreformens genomslag i kommunerna.

Vi har i vår analys av kommunernas skolpolitik valt att studera skolplanernas innehåll utifrån fem övergripande huvudområden med tillhörande frågeställningar. Dessa huvudområden är:

- Prioriterade områden – Har kommunerna angett prioriterade områden för skolans utveckling?

¹²⁰ En mer ingående beskrivning om den förändrade styrningen och ansvarsfördelningen på skolområdet finns i Kapitel 3.

- Skolans kunskapsuppdrag – Har kommunerna lyft fram skolans kunskapsuppdrag?
- Likvärdighet – Har kommunerna lyft fram skolans likvärdighetsuppdrag?
- Personalförsörjning – Har kommunerna lyft fram skolans personal- och kompetensförsörjning?
- Utvärdering och uppföljning – Visar kommunen i sin skolplan hur skolan ska utvärderas och följas upp?

Vi täcker således inte in allt det kommunerna kan ha lyft i sina skolplaner. Valet av områden baseras på rapportens övergripande syfte att utvärdera hur 1990-talets stora skolreformer kan ha påverkat utvecklingen av den svenska skolan och elevernas resultat. Vi har därför valt att i huvudsak fokusera på sådant innehåll i skolplanerna som vi anser relaterar till skolans kunskapsuppdrag och som kan tänkas ha haft betydelse för elevernas kunskapsutveckling.

Beskrivningen i kapitlet baseras på insamlade skolplaner från ett urval kommuner för perioden 1991–2006.¹²¹ Vid urvalet har vi haft som målsättning att dels täcka in så många elever som möjligt som skolplanerna har omfattat, dels att få med olika typer av kommuner. Det senare för att även kunna studera kommunvariation. Att avgränsa undersökningen till att omfatta skolplaner fram till och med 2006 ligger i linje med den tidsperiod som genomgående studeras i rapporten. Vårt fokus har varit att studera skolplaner som omfattat grundskolan.¹²² Totalt omfattar studien 69 kommuner och 267 skolplaner. Sammanlagt inbegriper detta ungefär 45 procent av alla elever som gick i grundskolan under 1991–2006.¹²³

I vår analys av skolplanerna har vi för de flesta områden valt att göra en bedömning av hur konkreta kommunernas formuleringar är. För att skolplanerna skulle kunna utgöra det planeringsunderlag och det utvärderingsinstrument så som det var avsett, var det nödvändigt att kommunernas ambitioner var formulerade på ett tydligt och konkret sätt. Vi har i huvudsak använt oss av en tregradig skala med olika konkretionsnivåer där:

¹²¹ I Bilaga 2 finns en mer ingående beskrivning av vårt urval samt hur vi har samlat in och bearbetat kommunernas skolplaner för vidare analys.

¹²² Kommunerna kan ibland ha haft flera parallella skolplaner som har gällt för samma tid men för olika skolverksamheter. Det vanligaste är dock att kommunerna har haft en gemensam skolplan för alla skolverksamheter i kommunen. I de fall en kommun har haft parallella skolplaner har vi valt att avgränsa studien till den skolplan som omfattar grundskolan.

¹²³ IFAU har samlat in alla skolplaner från landets alla kommuner. Tidsramarna för detta projekt har dock inte medgivit uppkodning av alla dessa skolplaner. Detta blir en uppgift för framtida forskning.

- konkretionsnivå 1 innebär att området nämns men är mycket vagt eller allmänt hållet
- konkretionsnivå 2 innebär att formuleringarna i viss mån är konkreta men ändå inte ingående eller utförliga
- konkretionsnivå 3 innebär att formuleringarna är konkreta och utförliga.

I redovisningen av resultaten presenterar vi figurer som i flertalet fall visar hur stor andel av kommunerna som vid en given tidpunkt når upp till minst konkretionsnivå 1, minst konkretionsnivå 2 och minst konkretionsnivå 3. Konkretionsnivå 1 visar också andelen kommuner som i sina skolplaner nämnt ett område överhuvudtaget.¹²⁴

Kapitlet har följande upplägg: I nästa avsnitt, avsnitt 8.1, kommer vi kort att redogöra för skolplanen som styrdokument, dess tänkta funktion och dess innehåll. I avsnitt 8.2 kommer vi att presentera resultatet från vår studie där vi visar hur kommunernas skolpolitik kommer till uttryck i de kommunala skolplanerna under tidsperioden 1991–2006. I kapitlets sista avsnitt, avsnitt 8.3, sammanfattar vi resultaten.

8.1 Den kommunala skolplanens funktion och innehåll

Kravet på en kommunal skolplan infördes i skollagen i samband med att riksdagen beslutade om den förändrade ansvarsfördelningen och styrningen på skolområdet.¹²⁵ Skollagens krav om kommunala skolplaner var direkt kopplat till kommunens huvudmannaskap. Enskilda huvudmän omfattades inte av bestämmelsen.¹²⁶ Enligt bestämmelsen i skollagen (1985:1100, 2 kap. 8 §) skulle skolplanen fastställas av kommunfullmäktige och ange hur kommunens skolväsende skulle gestaltas och utvecklas. Där skulle det särskilt framgå vilka åtgärder kommunen avsåg att vidta för att de nationella målen för skolan skulle nås. Kommunen skulle kontinuerligt följa upp och utvärdera skolplanen. Några ytterligare bestämmelser eller riktlinjer för vad skolplanen mer konkret skulle innehålla fanns inte. I förarbetena till förslaget om kommunala skolplaner ges

¹²⁴ Konkretionsnivå 1 innefattar ofta så vaga och diffusa beskrivningar att det egentligen är konkretionsnivå 2 och 3 som är de intressanta nivåerna att studera. Formuleringar på nivå 3 är oftast de som är så pass konkreta och ingående beskrivna att de kan tänkas ha en styrande funktion.

¹²⁵ Kravet på att kommunerna skulle upprätta skolplaner fördes in i skollagen (1985:1100) i och med att riksdagen hösten 1990 beslutade i enlighet med ansvarspropositionens förslag (prop. 1990/91:18, 1990/91:UbU4). Lagen trädde i kraft 1 januari 1991. Införandet av en kommunal skolplan hade dock redan tidigare föreslagits i styrningsberedningen (SOU 1988:20) och styrningspropositionen (prop. 1988/89:4) varefter riksdagen i december 1989 hade fattat ett principbeslut om skolplanens införande.

¹²⁶ Inte heller i samband med friskolereformen infördes något liknande krav på enskilda huvudmän.

dock några exempel på typiska uppgifter som kan finnas med i skolplanen (t.ex. elevinflytande och personalens fortbildning). Det var således i hög grad upp till kommunerna själva att bestämma över skolplanens utformning vilket låg i linje med intentionerna att ge kommunerna frihet att anpassa skolverksamheten efter lokala behov och förutsättningar. Några bestämmelser om när eller hur ofta kommunen skulle besluta om ny skolplan fanns inte. I det förslaget (prop. 1990/91:18) som låg till grund för regleringen av den kommunala skolplanen i skollagen framkom bara att skolplanen skulle hållas aktuell.¹²⁷

Skolplanens funktion kan ses i ljuset av den målhierarki som den nya mål- och resultatstyrningen vilade på. I förarbetena till den ändrade styrningen av skolan framhölls styrdokument på alla nivåer i målstyrningskedjan (stat, kommun, skola) som centrala för en fungerande mål- och resultatstyrning. På den nationella nivån skulle staten, genom lagstiftning och nationellt fastställda läroplaner och kursplaner, ange övergripande mål och riktlinjer för landets samtliga skolor. På den kommunala nivån skulle kommunen i en skolplan beskriva hur den skulle arbeta för att nå de nationella målen. På den lokala nivån (skolan) fanns sedan tidigare krav på lokala arbetsplaner¹²⁸ och i arbetsplanen skulle nu varje skola visa hur både nationella mål och kommunala mål skulle uppnås. Skolplanen framhölls vara den förbindande länken för en sammanhållen styrning där det skulle framgå hur mål och åtgärder på olika nivåer hänger samman. Skolplanen skulle dels fungera som ett planeringsunderlag, dels som ett utvärderingsinstrument för skolans utveckling.

Redan efter några år med den nya styrningen och ansvarsfördelningen på skolområdet konstaterade Skolverket att mål- och resultatstyrningen på kommunal nivå inte fungerade såsom det var tänkt (Skolverket 1993, Skolverket 1996b). Skolverket pekade bl.a. på att kommunernas skolplaner inte var tillräckligt konkreta och tydligt kopplade till den faktiska verksamheten för att kunna utgöra det styrinstrument som var avsett. Skolverket uppmärksammade också att det fanns stora brister i kommunernas arbete med uppföljning och utvärdering varför beslutsunderlaget till de politiskt ansvariga i kommunen kunde vara bristfälligt. I sin utvecklingsplan 1997 (Skr 1996/97:112) aviserade regeringen att de påtalade bristerna skulle mötas med utökad utvärdering och uppföljning och kort där efter infördes kravet på kvalitetsredovisning (SFS 1997:702). I kommunens kvalitetsredovisning skulle det framförallt ingå en bedömning av måluppfyllelsen i förhållande till skolplanen. Om målen inte nåtts

¹²⁷ Styrningsberedningen (SOU 1988:20) och styrningspropositionen (prop. 1988/89:4) hade dock tidigare föreslagit att skolplanen skulle antas vart tredje år men denna tidsangivelse fanns inte preciserad i den efterföljande ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18).

¹²⁸ Infördes i samband med Lgr 80.

skulle det framgå vilka åtgärder som behövdes för att målen skulle nås. I samband med detta utfärdade även Skolverket (2009c) riktlinjer för hur kvalitetsredovisningarna skulle se ut. Bestämmelsen om kvalitetsredovisningar ändrades 2001 så att kommunernas kvalitetsredovisningar istället skulle utgå från de nationellt uppsatta målen och inte från målen i skolplanen.

I samband med att riksdagen beslutade om ny skollag (2010:800) togs kravet på kommunala skolplaner bort (prop. 2009/10:165, 2009/10:UbU21, rskr 2009/10:379).

8.2 Skolplanerna och skolpolitiken

I detta avsnitt presenterar vi hur kommunernas skolpolitik kommer till uttryck i de kommunala skolplanerna under tidsperioden 1991–2006. Vår avsikt är att presentera bilden av hur skolpolitiken tittat sig för en genomsnittselev. Sammanställningen av kommunernas värden i skolplanerna är därför viktade med dels kommunens sannolikhet att ingå i urvalet, dels respektive kommuns antal elever.¹²⁹ I framställningen kommer vi för enkelhetens skull ändå att tala om vad kommunerna har valt att lyfta fram i sina skolplaner eftersom denna politik formuleras på kommunnivå.

Till en början kommer vi att i tur och ordning mer i detalj presentera hur kommunerna i sina skolplaner behandlar studiens fem övergripande huvudområden: *prioriterade områden, skolans kunskapsuppdrag, skolans likvärdighetsuppdrag, personalförsörjning och kompetensutveckling samt uppföljning och utvärdering av skolan*. I vilken utsträckning kommunerna har behandlat dessa områden och hur konkret de har gjort det presenteras år för år för att spegla hur utvecklingen har sett ut.¹³⁰ Slutligen undersöker vi hur skillnaderna mellan kommuners skolplaner förändrats över tid samt huruvida kommunernas skolpolitik så som den kommer till uttryck i skolplanerna skiljer sig åt mellan olika kommuntyper.

8.2.1 Har kommunerna angett prioriterade områden i sina skolplaner?

Enligt skollagen skulle den högsta styrande nivån i kommunen genom skolplanen uttala sina övergripande överväganden och prioriteringar för skolan och vilka åtgärder som skulle vidtas för att uppnå de nationella mål som satts upp

¹²⁹ Se Bilaga 2.

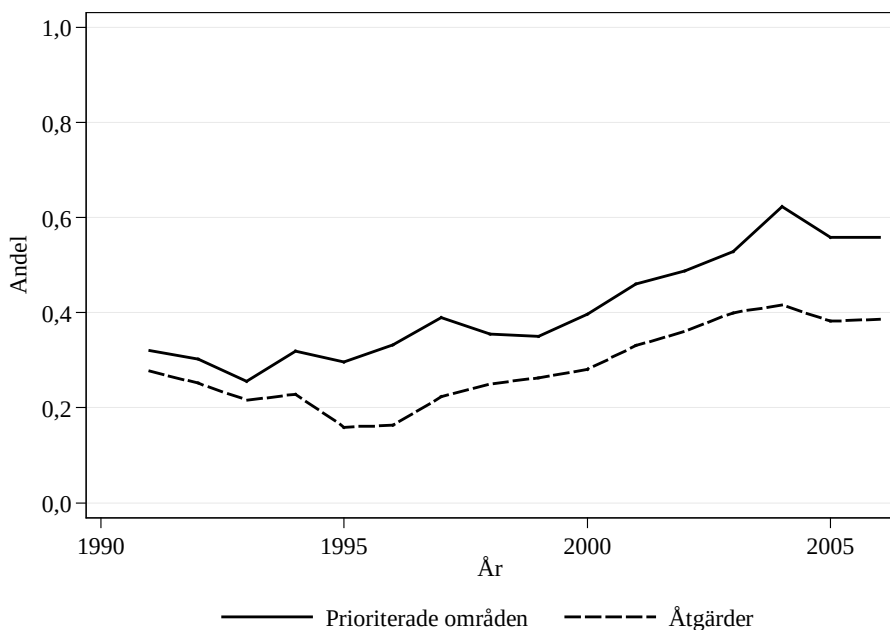
¹³⁰ Kommuners skolplaner redovisas för de år som de har gällt och således inte enbart för det år de har beslutats. År 1991 är det endast 20 kommuner i vårt urval som har en skolplan. Året därpå är siffran uppe i 45 kommuner och 1993 är det 63 kommuner som har en skolplan. Detta manar till en viss försiktighet i tolkningen av förändringen mellan 1990-talets första år. Eftersom alla kommuner inte har en skolplan under periodens första år redovisar vi andelar i förhållande till de skolplaner som finns för ett givet år.

för skolan. I det här avsnittet tittar vi på om kommunerna i sina skolplaner lyfter fram prioriterade områden för sitt skolväsendes inriktning och utveckling samt om kommunen anger åtgärder och insatser kopplade till dessa eventuella prioriteringar. Vi undersöker också vad kommunerna i så fall valt att prioritera.

Att på ett systematiskt och konsekvent sätt bedöma vad som kan anses vara en prioritering är dock inte alldeles enkelt. Vissa kommuner har i sin skolplan formulerat tydligt avgränsade prioriterade områden. Andra har valt att kalla ett mycket stort antal områden för prioriterade där det kan ifrågasättas huruvida någon prioritering per definition de facto är gjord. Andra åter har överhuvudtaget inte angivit om något är prioriterat, men ändå gjort ett begränsat urval av områden som behandlas i skolplanen. Denna variation gör att det är svårt att på ett metodiskt transparent sätt dra en gräns för när något kan anses vara prioriterat eller inte. Vid kategoriseringen av kommunernas eventuella prioriteringar i skolplanerna har vi utgått från kriteriet att det uttryckligen måste framgå på ett eller annat sätt av formuleringarna att ett område är prioriterat.¹³¹

Vi återgår till frågeställningen om kommunerna anger prioriterade områden i sina skolplaner. I början av perioden är andelen kommuner som gör explicita prioriteringar i sina skolplaner låg. Andelen ökar dock successivt mot periodens slut (se Figur 8.1, övre kurvan). Från 1991 fram till 2006 skedde en ökning från strax över 30 procent till nästan 60 procent. Ökningen är relativt jämn över tidsperioden. Under hela perioden är det således en stor andel som inte lyfter några prioriteringar alls i sina skolplaner. I våra data kan vi dessutom se att nästan var femte kommun aldrig har lyft fram några prioriteringar i sina skolplaner.

¹³¹ Exempel på andra formuleringar än där själva begreppet prioritering ingår kan vara "att särskilt fokusera på", "särskilt inrikta sig på", "inriktningsmål", "utvecklingsområden för specifika år" etc.



Figur 8.1 Andel kommuner som i sina skolplaner angett prioriterade områden och åtgärder

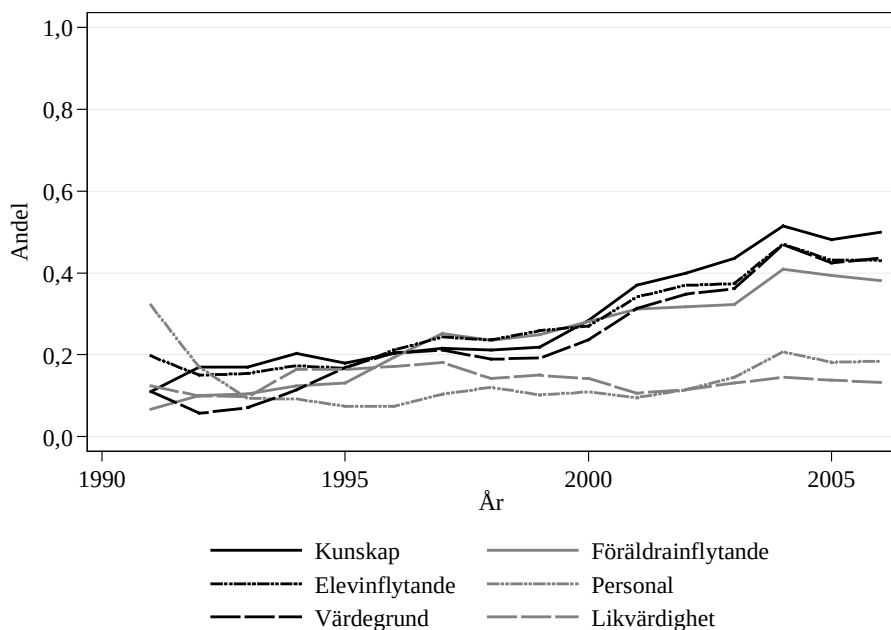
Not: Estimaterna är viktade med elevantal och urvalssannolikhet.

Emellertid anger inte alla kommuner åtgärder eller olika insatser i samstämmighet med sina prioriteringar. Andelen kommuner som har angett åtgärder eller insatser kopplade till sina prioriteringar är hela tiden lägre än andelen som angivit prioriterade områden (Figur 8.1, nedre kurvan). Denna skillnad blir dessutom något större från 1990-talets mitt även om andelen som anger åtgärder totalt sett ökar under perioden. Andelen som anger åtgärder är som lägst 1995–1996.

Vad har då kommunerna valt att lyfta fram som prioriterade områden i sina skolplaner? Det finns inget på förhand givet svar på vad kommunerna borde eller skulle ha prioriterat. Vi har valt att titta närmare på om kommunerna valt att prioritera något av följande övergripande områden: skolans kunskapsuppdrag, skolans värdegrund, skolans likvärdighet¹³², skolans personal- och kompetensförsörjning samt elev- och föräldrainflytande. Vid valet av områden har vi dels utgått från de fokusområden som ingår i vår studie, dels från de om-

¹³² Notera att vi här tittar på om man explicit lyft fram skolans likvärdighet som ett prioriterat område. Kommunernas satsningar för en likvärdig skola kan dock indirekt ta sig uttryck genom andra prioriteringar i skolplanen.

råden som vi uppfattar är de vanligast förekommande.¹³³ Vi har alltså inte täckt in alla områden som kommunerna kan ha angett som prioriterade områden. Resultatet illustreras av Figur 8.2.



Figur 8.2 Andel kommuner som i sina skolplaner har prioriterat olika områden

Not: Estimaten är viktade med relevant antal och urvalssannolikhet.

Skolans kunskapsuppdrag är ett av de områden som flest kommuner prioriterar. Andelen kommuner som prioriterar detta ökar dessutom totalt sett över hela tidsperioden, först mycket blygsamt under 1990-talet, för att därefter öka markant efter 1999. I början av perioden är det inte ens var femte kommun som har prioriteringar som relaterar till skolans kunskapsuppdrag. I slutet av perioden är det ungefär varannan kommun (Figur 8.2). I våra data kan vi också se att nära 30 procent av kommunerna aldrig har lyft fram skolans kunskapsuppdrag som ett prioriterat område i sina skolplaner.

Även områden som kan hänföras till skolans värdegrund eller elev- och föräldrainflytande har prioriterats relativt ofta. Under 1990-talets andra hälft är

¹³³ Vi kan på så sätt få en uppfattning om hur viktigt kommunerna anser att denna studies fokusområden är relativt andra vanliga prioriteringar. Av de kommuner som har gjort prioriteringar i sina skolplaner är det en mycket liten andel som inte har prioriterat något av dessa områden. (Miljö och internationalisering är exempel på andra områden som relativt ofta lyfts fram som prioriterade. Vi har dock inte inkluderat dessa i vår kodning av skolplanerna.)

elev- och föräldrainflytande till och med de områden som har prioriterats oftast, om än med liten marginal. Skolans personal- och kompetensförsörjning samt skolans likvärdighet är däremot områden som sällan lyfts fram som prioriterade. Under i stort sett hela perioden är det inte ens var femte kommun som gör det.

Trenderna i andelen kommuner som prioriterat skolans kunskapsuppdrag, skolans värdegrund samt elev- och föräldrainflytande förklarar till stor del även mönstret i andel kommuner som överhuvudtaget har prioriterade områden i sin skolplan (jämför Figur 8.1).

Hur kan vi förstå dessa trender? Ökningen i andelen kommuner som valt att prioritera elev- och föräldrainflytande kan möjligen ses mot bakgrund av läroplanen Lpo 94 som betonade elevers och föräldrars möjligheter till inflytande. Och möjligen kan den ökande andelen kommuner som prioriterar skolans kunskapsuppdrag ses mot bakgrund av det ökade fokus på skolkvalitet och uppföljning av resultat som följde med införandet av kvalitetsredovisningar 1997.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- en stor andel kommuner inte gör några explicita prioriteringar i sina skolplaner. I början av 1990-talet är det endast var tredje kommun som tydligt lyfter fram prioriteringar. Andelen ökar därefter successivt.
- skolans kunskapsuppdrag, skolans värdegrund samt elev- och föräldrainflytande har prioriterats oftast bland de områden vi har studerat här. Alla dessa områden prioriteras också allt oftare över tid. Mindre vanligt är att prioritera skolans likvärdighet och personalrelaterade områden.
- kommunerna är bättre på att ange prioriteringar än att ange åtgärder eller insatser kopplade till dessa.

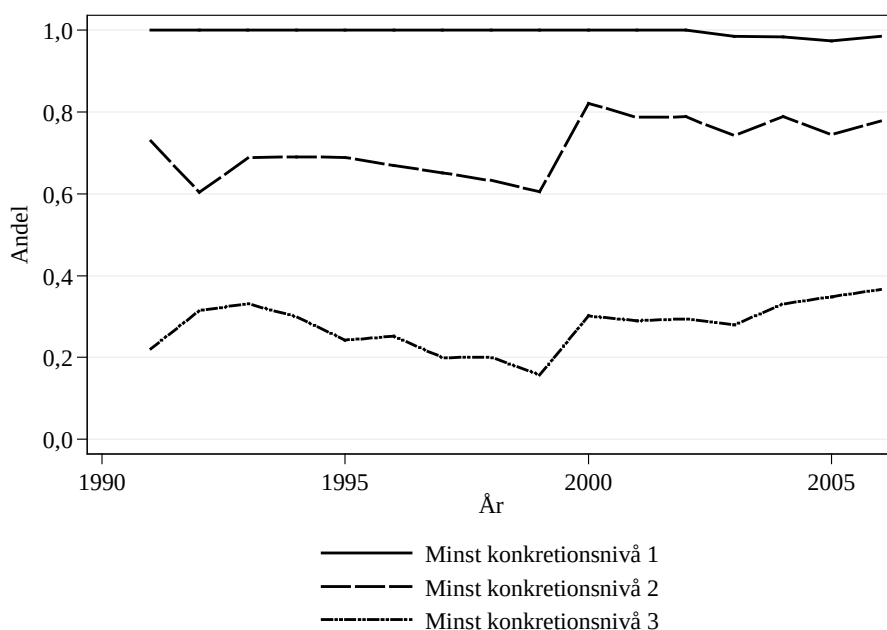
8.2.2 Har kommunerna lyft fram skolans kunskapsuppdrag?

Även om en kommun inte explicit har prioriterat ett visst område så kan det ändå finnas med i kommunens skolplan. I förra avsnittet såg vi att kunskap är ett av de områden som kommunerna oftast lyfter fram som prioriterat. I detta avsnitt tittar vi på i vilken omfattning kommunerna behandlar skolans kunskapsuppdrag i sina skolplaner överhuvudtaget och hur det har varierat under perioden. Förutom att mer övergripande studera kommunernas formuleringar om skolans kunskapsuppdrag har vi även mer specifikt undersökt om det finns kommunalt uppsatta mål¹³⁴ för elevernas kunskapsutveckling samt om kommu-

¹³⁴ Här handlar det inte om att kommunen skulle ställa upp egna kunskapsmål, det hade ju staten redan gjort. Snarare handlar det om att göra prioriteringar och ställa upp mål för hur kommunen skulle nå de nationellt angivna målen.

nerna i sina skolplaner anger åtgärder för att nå dessa uppsatta mål. Vi studerar också i vilka termer kommunerna i sina skolplaner diskuterar kunskapsresultat samt om det finns något fokus på olika åldrar eller årskurser i formuleringarna som relaterar till elevernas kunskaper och kunskapsutveckling.

Skolans kunskapsuppdrag behandlas så gott som alltid på ett eller annat sätt i kommunernas skolplaner (se Figur 8.3). Som vi såg tidigare i Figur 8.2 är det dock inte alls lika vanligt att kommunerna lyft fram kunskapsuppdraget som ett prioriterat område.



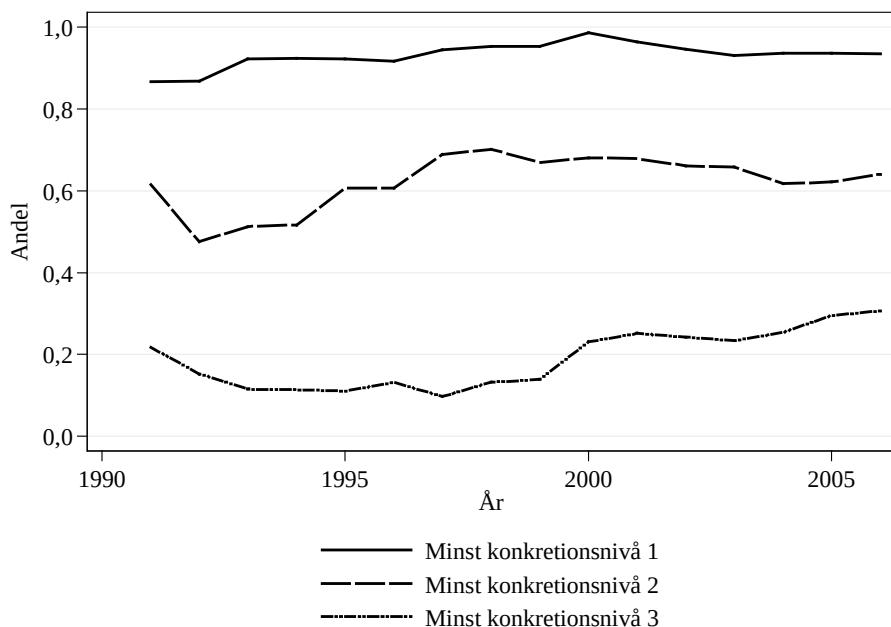
Figur 8.3 Andel kommuner som i sina skolplaner nämner skolans kunskapsuppdrag

Not: Estimaten är viktade med elevantal och urvalssannolikhet.

Hur konkret och utförligt kommunerna behandlar kunskapsuppdraget varierar dock både mellan kommuner och över tid. Vi kan se att konkretionsgraden först minskar något under 1990-talet för att sedan tydligt öka år 2000 (Figur 8.3). Andelen kommuner som konkret och mer ingående (minst konkretionsnivå 3) diskuterar skolans kunskapsuppdrag ökar då från knappt 20 procent till 30 procent vilket motsvarar nivån i början av 1990-talet.

Det är även vanligt att kommunerna har någon form av uppsatta mål för elevernas kunskapsutveckling i sina skolplaner (Figur 8.4). Oftast handlar det om mycket vaga målbeskrivningar. Graden av konkretion är, liksom för kun-

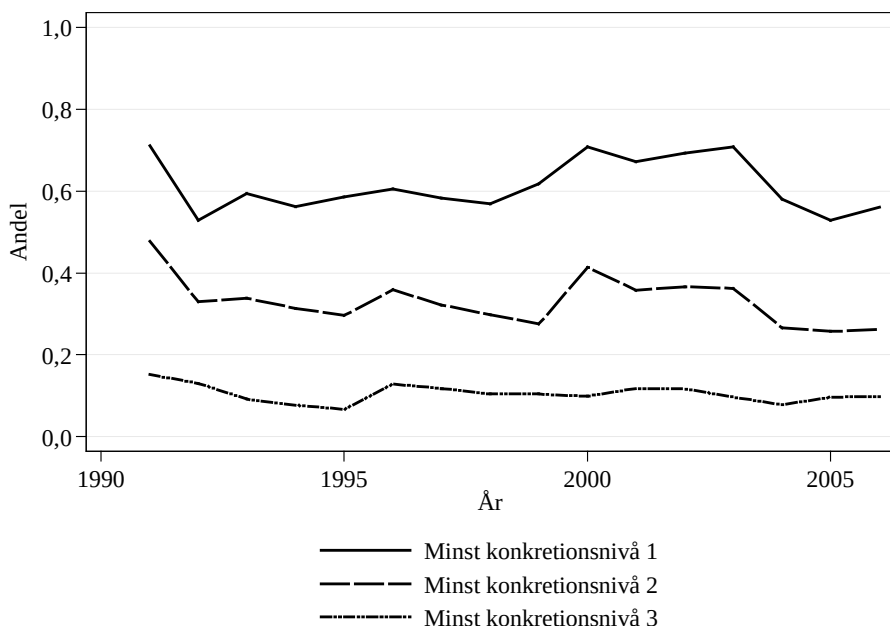
skapsuppdraget i stort, relativt låg under hela perioden. Under i stort sett hela 1990-talet är det endast var femte kommun som i sina skolplaner anger så pass konkreta och specifika mål att de kan anses vara utvärderings- och uppföljningsbara. Även om vi kan se en viss ökning i konkretionsgrad (minst nivå 3) efter 1999 så förblir andelen relativt låg.



Figur 8.4 Andel kommuner som i sina skolplaner har kunskapsmål

Not: Estimatet är viktade med relevanttal och urvalssannolikhet.

Så här långt har vi sett att det är mycket vanligt att kommunerna nämner skolans kunskapsuppdrag och att flertalet kommuner har uppsatta mål för elevers kunskapsutveckling i sina skolplaner. När det gäller åtgärder kopplade till kunskapsmålen nämns de inte alls lika ofta som angivna mål. I Figur 8.5 kan vi se att andelen kommuner som anger åtgärder för att nå uppställda kunskapsmål är omkring 60 procent under större delen av 1990-talet. Andelen ökar därefter och ligger som högst på 70 procent under några år varefter andelen återgår till 1990-talets nivå igen.



Figur 8.5 Andel kommuner som anger åtgärder för hur kunskapsmålen ska nå
 Not: Estimatn är viktade med relevanttal och urvalssannolikhet.

På samma sätt som förändringarna i andelen som nämner åtgärder är relativt små är förändringarna i konkretionsgrad relativt oförändrade över tid. Under stora delar av perioden är det bara var tionde kommun som mer konkret och ingående beskriver åtgärder eller insatser för hur kunskapsmålen ska nås. Mot bakgrund av mycket vaga målbeskrivningar (jfr Figur 8.4) är det kanske inte så konstigt att det är svårt för kommunerna att mer ingående beskriva vilka åtgärder och insatser som behöver vidtas för att nå uppställda mål.

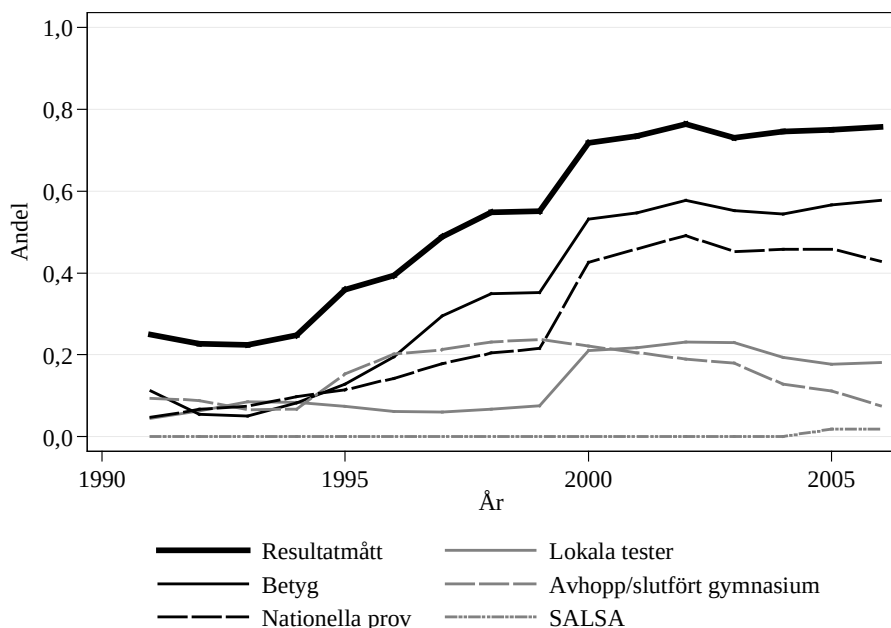
I vilka termer diskuterar kommunerna kunskapsresultat i sina skolplaner? Vi har här valt att specifikt studera olika typer av resultatmått som används för att beskriva elevers kunskapsresultat. Kategorierna av resultatmått vi studerar är: *betyg*, *nationella prov*, *avhopp från eller slutförd gymnasieutbildning*, *SALSA-värden*¹³⁵ samt *resultat på lokalt beslutade tester*. En gemensam faktor är att de alla är mätbara på ett på förhand definierat sätt. Kategorin "betyg" inbegriper

¹³⁵ SALSA (Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala SambandsAnalyser) är ett analysverktyg som presenterar skolors eller kommuners betygsresultat i årskurs 9 efter att viss hänsyn tagits till elevsammansättningen. Det faktiska meritvärdet justeras utifrån ett antal bakgrundsfaktorer (t.ex. föräldrars utbildningsnivå, andel elever med utländsk bakgrund och fördelningen flickor/pojkar) för att ge en mer socioekonomiskt nyanserad bild av det verkliga utfallet. SALSA-modellen är framtagen av Skolverket i syfte att fungera som ett analysstöd för förvaltningstjänstemän, rektorer, lärare och skolpolitiker. För mer information om SALSA hänvisas till www.skolverket.se.

förutom betyg även formuleringar som relaterar till betyg på ett eller annat sätt, t.ex. godkänt i olika ämnen i grundskolan, behörighet till gymnasieskolan/högskola, meritvärde, kunskapskrav eller andra kunskapsmål relaterade till olika betyg. Kategorin ”nationella prov” innefattar även skrivningar om ämnesprov, centrala prov och standardprov.¹³⁶ Kategorin ”lokalt beslutade tester” kan exempelvis vara olika typer av diagnostiskt material som ofta är relaterade till specifika ämnen. När vi studerar vilka resultatmått kommunerna nämner i sina skolplaner gör vi ingen åtskillnad mellan i vilket sammanhang dessa resultatmått omnämns. Exempel på sammanhang där kommunerna beskriver kunskaper i termer av resultatmått är nuläges- och målbeskrivningar samt uppföljning och utvärdering av elevernas resultat.

Det är relativt få kommuner som i sina skolplaner skriver om kunskapsresultat i termer av olika ”resultatmått” under första halvan av 1990-talet. Inte ens var fjärde kommun nämner då något av resultatmått. Resultatmått blir sedan alltmer vanligt förekommande i skolplanerna och under 2000-talet är andelen uppe i tre av fyra kommuner (Figur 8.6, översta kurvan).

¹³⁶ Det nationella provsystemet infördes 1995 och ersatte tidigare standardprov i grundskolan och centrala prov i gymnasieskolan.



Figur 8.6 Andel kommuner som i sina skolplaner nämner olika resultatmått

Not: Estimaten är viktade med relevanttal och urvalssannolikhet. Andelen kommuner som nämner avhopp från gymnasieskolan eller slutförd gymnasieutbildning i sina skolplaner kan vara något underskattad här eftersom vi inte har med skolplaner för gymnasieskolan i de fall kommunerna har olika skolplaner för gymnasie- och grundskolan. Detta är vanligare i slutet av perioden vilket kanske kan förklara den nedåtgående trenden i andelen som nämner avhopp eller slutförd gymnasieutbildning.

Att det inte finns formuleringar om elevers kunskaper och kunskapsutveckling i termer av mätbara kunskapsmått i skolplanerna betyder dock inte att elevers kunskaper inte nämns. I många fall diskuteras elevers kunskaper mer i termer av någon slags reell kunskap eller förmåga där det inte är på förhand givet hur det ska mätas, exempelvis att eleverna ska kunna läsa, skriva och räkna samt formuleringar om elevers språkinläring eller andra ämneskunskaper.

Den stigande trenden under 1990-talets andra hälft kan noteras hos flera av de enskilda resultatmått. Betyg är det som uppvisar den stadigaste ökningen. I början av perioden är det endast några få procent som tar upp betyg i skolplanen vilket kan jämföras med nästan 60 procent under 2000-talet. Andelen kommuner som nämner nationella prov visar också på en tydlig ökning under andra halvan av 1990-talet, om än inte lika kraftig som för betygen. Andelen som nämner lokala tester i sina skolplaner ökar också, dock något senare än de

två tidigare nämnda. Noteras kan att så kallade SALSA-värden i stort sett aldrig nämns i kommunernas skolplaner.¹³⁷

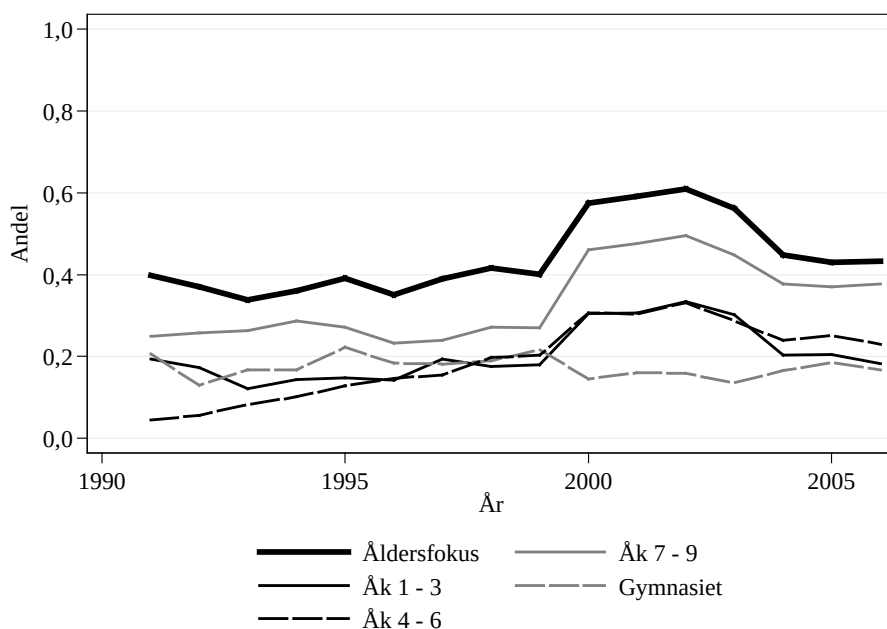
Hur kan vi förstå den markanta ökningen under andra halvan av 1990-talet? Den kraftiga ökningen av framförallt betyg och nationella prov i skolplanerna kan ses i ljuset av en rad händelser som var en direkt följd av övergången till den i huvudsak mål- och resultatstyrda skolan i början av 1990-talet. 1994 infördes nya läroplaner (Lpo 94 och Lpf 94) och i anslutning till detta även ett nytt betygssystem. Dessutom infördes ett nytt nationellt provsystem 1995. Under andra halvan av 1990-talet pekade Skolverket (1996b) också på brister i kommunernas resultatuppföljning och 1997 kom regeringen (Skr 1996/97:112) med skärpta direktiv om kommunernas utvärderingsansvar. Kort därefter lagstodgades om kommunens skyldighet att upprätta kvalitetsredovisningar som ett led i att tydliggöra kommunernas ansvar att följa upp skolplanen. Sammantaget kan detta ha bidragit till att kommunerna i större omfattning än tidigare började diskutera elevers kunskapsutveckling i termer av olika resultatmått i sina skolplaner.

Olika resultatmått kan ofta direkt relateras till olika årskurser i skolan. Både betyg och nationella prov kan t.ex. under större delen av perioden hänföras till mått på elevers kunskapsresultat i de högre årskurserna. Men kan vi i skolplanerna se om fokus på elevers kunskaper även finns för de lägre årskurserna? Vi har undersökt om kommunerna i sina skolplaner explicit fokuserar på olika åldrar eller årskurser i relation till skolans kunskapsuppdrag. Här behöver det dock inte enbart handla specifikt om elevers kunskapsresultat utan kan även handla om t.ex. olika satsningar riktade till särskilda åldrar eller årskurser eller om målsättningar för olika årskurser som kommunen väljer att lyfta fram i sina skolplaner. I en och samma skolplan kan kommunerna således lyfta fram flera olika åldrar eller årskurser och vi tittar på om kommunen har något sådant uttalat fokus på olika åldrar i sammanhang som kan relateras till kunskapsuppdraget.

Andelen kommuner som explicit preciserar olika åldrar i sin skolplan är under större delen av 1990-talet relativt oförändrad. Ungefär 40 procent av kommunernas skolplaner innehåller då formuleringar med fokus på olika åldrar. Under några år därefter sker en markant ökning och i början av 2000-talet innehåller ungefär 60 procent av kommunernas skolplaner skrivningar

¹³⁷ SALSA-värden kan, enligt Skolverkets modell, beräknas från och med läsåret 1997/98 varför det inte är konstigt att SALSA-värden inte förekommer i skolplanerna under större delen av 1990-talet. (SALSA-värden beräknas utifrån betyg i årskurs 9 enligt det målrelaterade betygssystemet. Den första årskull som fick avgångsbetyg enligt det nya systemet lämnade årskurs 9 vårterminen 1998.)

med åldersfokus relaterat till elevers lärande och kunskapsinhämtning (Figur 8.7, översta kurvan).



Figur 8.7 Andel kommuner som i sina skolplaner har kunskapsfokus för olika årskurser eller åldrar

Not: Estimatn är viktade med relevantantal och urvalssannolikhet. Andelen kommuner som har fokus på gymnasiet i sina skolplaner kan vara underskattad eftersom vi inte har med skolplaner för gymnasieskolan i de fall kommunerna har olika skolplaner för gymnasie- och grundskola. Detta är vanligare i slutet av perioden vilket kanske kan förklara nedgången i fokus på gymnasiet under 2000-talet. Resultatet för gymnasiet bör därför tolkas med försiktighet.

Under hela tidsperioden är det vanligast att kommunerna i sina skolplaner lyfter fram årskurserna 7–9. Andelen kommuner som har fokus på årskurserna därunder är mycket låg under i stort sett hela 1990-talet. Inte ens var femte kommun fokuserar explicit årskurserna 1–3 eller 4–6. Medan andelen kommuner som har fokus på de årskurserna 1–3 är relativt oförändrad under 1990-talet sker dock en successiv ökning för årskurserna 4–6, dock från en lägre nivå. För grundskolans samtliga årskurser kan vi se en tydlig ökning vid samma tidpunkt, nämligen år 2000.

Innehållsmässigt handlar fokus på årskurserna 7–9 ofta om slutbetyg och mål för nionde klass, medan årskurserna 4–6 ofta handlar om skrivningar om nationella prov. Fokus på årskurserna 1–3 kan ofta relateras till mer vaga formuleringar om exempelvis satsningar på läsning och tidiga insatser eller

skrivningar som relaterar till lokalt beslutade diagnostiska test. Detta kan förklara varför andelen skolplaner med åldersfokus på olika åldrar eller årskurser i princip följer samma tydliga trend runt millennieskiftet som resultatmåttan nationella prov, betyg och lokal uppföljning (Figur 8.6).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- det är vanligt att kommunerna nämner kunskapsuppdraget och har uppsatta kunskapsmål i sina skolplaner. Konkretisationsgraden är dock mycket låg även om en viss ökning sker efter 1990-talet.
- det inte är lika vanligt att kommunerna angivit åtgärder kopplade till sina mål. Under hela perioden är det också ovanligt att kommunerna konkret och ingående beskriver åtgärder.
- det finns en tydlig trend där åldersfokus och olika kunskapsmål blir allt vanligare.
- det under hela perioden är mindre vanligt att kommunerna nämner årskurserna 1–3 och 4–6 än årskurs 7–9.
- betyg och nationella prov är de resultatmål som nämns oftast i kommunernas skolplaner. Så kallade SALSA-värden nämns nästan aldrig.

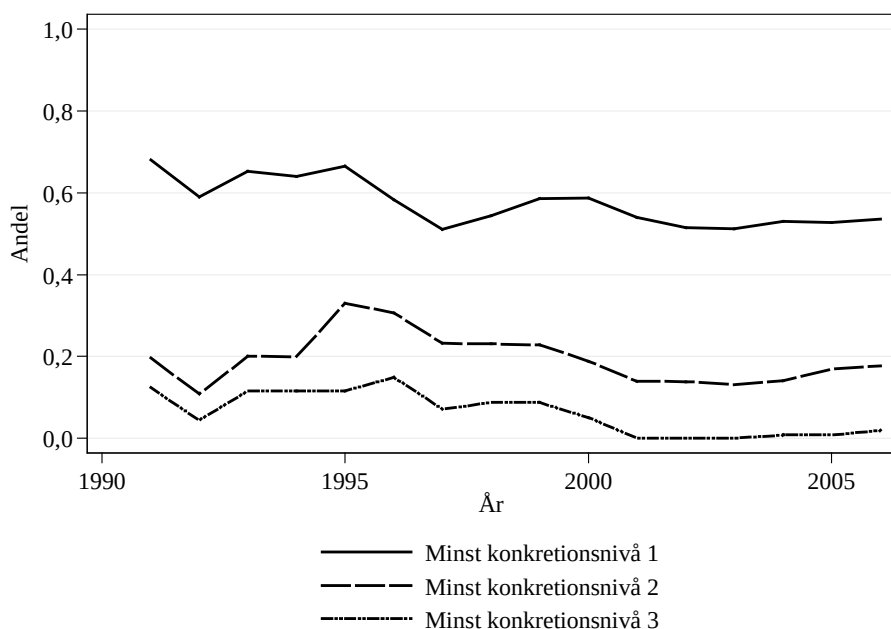
8.2.3 Har kommunerna lyft fram skolans likvärdighetsuppdrag?

Principen om likvärdighet är viktig i svensk skolpolitik och svensk skola. I och med att kommunerna blev huvudmän för skolan övertog de även uppdraget att anordna den likvärdiga utbildningen som alla barn och ungdomar, oavsett var i landet de bor i, har rätt att delta i. Kommunernas skolpolitik för en likvärdig skola kan ta sig uttryck på olika sätt i kommunernas skolplaner, t.ex. genom olika prioriteringar, åtgärder och insatser. I detta avsnitt undersöker vi om kommunerna i sina skolplaner uttryckligen behandlat skolans likvärdighetsuppdrag. Vi studerar även om kommunerna explicit nämner särskilt stöd och kompensatorisk resursfördelning i sina skolplaner.¹³⁸

Omnämns likvärdighetsuppdraget i skolplanerna och hur konkret nämns det? Andelen kommuner som explicit behandlar skolans likvärdighetsuppdrag i sina skolplaner är som högst under första halvan av 1990-talet då över 60 procent har det med i sina skolplaner. Därefter minskar andelen och under

¹³⁸ Notera att särskilt stöd och kompensatoriska insatser är här kodat som separata variabler även om de kan sägas vara en del av skolans likvärdighetsuppdrag. Om särskilt stöd och/eller kompensatorisk resursfördelning uttryckligen diskuteras i relation till skolans likvärdighetsuppdrag ger det utslag på både likvärdighet samt särskilt stöd och/eller kompensatorisk resursfördelning.

2000-talet är det ungefär varannan kommun som diskuterar skolans likvärdighetsuppdrag i sin skolplan (Figur 8.8).



Figur 8.8 Andel kommuner som i sina skolplaner har explicita formuleringar om skolans likvärdighetsuppdrag

Not: Estimatn är viktade med elevantal och urvalssannolikhet.

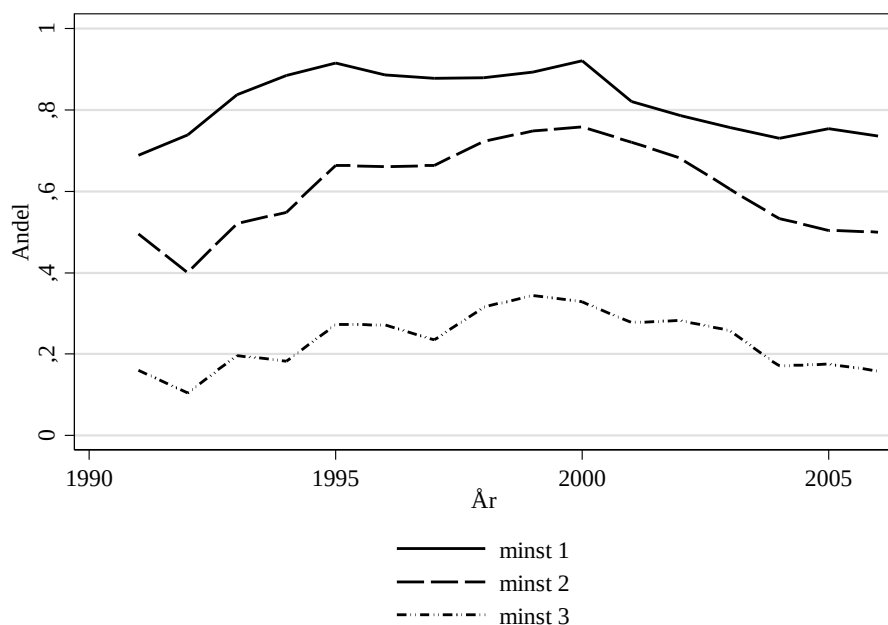
Som vi såg tidigare (Figur 8.2) är dock andelen kommuner som uttryckligen lyfter fram skolans likvärdighet som ett prioriterat område betydligt lägre, som högst bara 20 procent.

När vi ser till graden av konkretion i kommunernas formuleringar om likvärdighetsuppdraget kan vi notera att de ofta är mycket vaga och allmänt hållna (Figur 8.8). Ofta kan det i skolplanen enbart finnas en kort mening om att "skolan ska vara likvärdig". Kommunerna är som mest konkreta i mitten av 1990-talet då ungefär var tredje kommun har formuleringar som lite tydligare (minst konkretionsnivå 2) visar hur kommunen ser på likvärdigheten i skolan. Andelen kommuner som än mer utvecklat (minst konkretionsnivå 3) skriver om skolans likvärdighet i skolplanen och hur kommunen och dess skolor ska arbeta för ökad likvärdighet är mycket liten. Som högst är det drygt var tionde kommun under mitten 1990-talet och under 2000-talet är det i princip ingen kommun som gör det.

Skolans likvärdighetsuppdrag innebär att skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårt att nå målen för utbildningen. Om en

elev riskerar att inte nå de lägst angivna kunskapskraven eller har andra svårigheter i skolsituationen har kommunen en skyldighet att agera och frågan om särskilt stöd kan då bli aktuell. Elevers rätt till särskilt stöd är reglerad i skollagen.

Hur behandlar då kommunerna frågan om särskilt stöd i skolplanerna? Det är förhållandevis vanligt att kommunerna tar upp särskilt stöd i sina skolplaner (Figur 8.9). Kommunerna är också mer konkreta i sina formuleringar om särskilt stöd än om likvärdighet i allmänhet, som vi såg i Figur 8.8. Under hela 1990-talet kan vi dessutom se en successiv ökning både vad gäller andelen som nämner särskilt stöd överhuvudtaget och i konkretionsgrad. Därefter kan vi se en gradvis minskning.



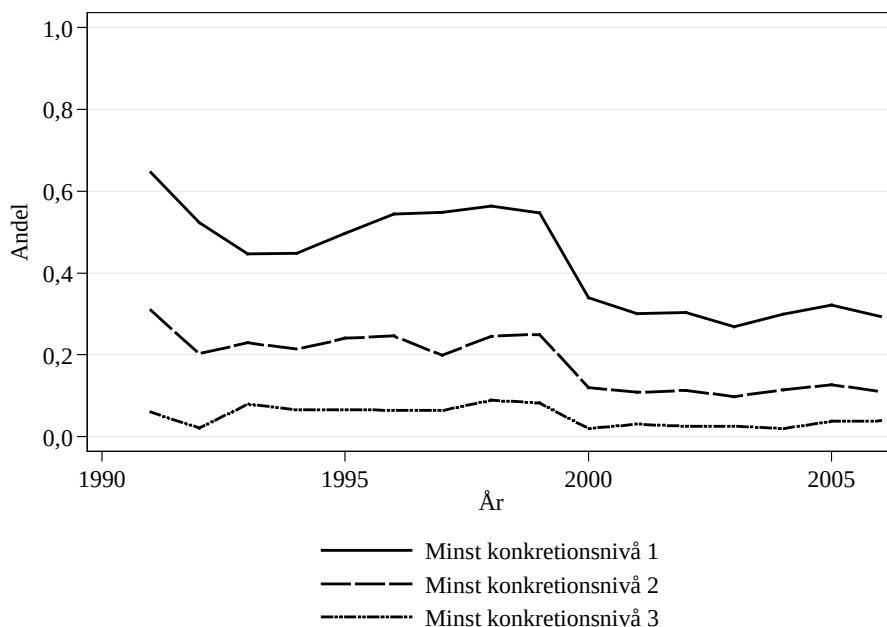
Figur 8.9 Andel kommuner som i sina skolplaner har med formuleringar om elever i behov av särskilt stöd

Not: Estimaten är viktade med elevantal och urvalssannolikhet.

Att skolan ska vara likvärdig innebär att den har ett kompensatoriskt uppdrag. Skolan ska verka för att elever med olika bakgrund och förutsättningar ges samma möjligheter att klara skolan och att utvecklas så långt möjligt. Nämner

kommunerna i sina skolplaner något om kompensatoriska inslag¹³⁹ när resurser ska fördelas till skolorna?

Andelen kommuner som skriver något om kompensatorisk fördelning av resurser¹⁴⁰ är som högst under 1990-talet. Under större delen av decenniet har då mer än varannan kommun med det i sin skolplan (Figur 8.10). Vid millennieskiftet sjunker andelen för att sedan relativt oförändrat vara var tredje kommun som gör det. Sett över hela tidsperioden är det dock väldigt få kommuner som mer ingående och konkret (konkretionsnivå 3) beskriver kompensatoriska inslag vid resurstilldelning.



Figur 8.10 Andel kommuner som i sina skolplaner anger kompensatorisk fördelning av resurser

Not: Estimaten är viktade med elevantal och urvalssannolikhet.

¹³⁹ Vi gör här ingen åtskillnad på olika typer av kompensatoriska insatser.

¹⁴⁰ Noteras bör att även om kommunerna inte har nämnt kompensatoriska inslag i skolplanerna så kan de ändå ha haft en kompensatorisk resursfördelning där principerna för detta behandlats i kommunens budget. Inom ramen för denna studie har vi dock inte tagit del av kommunernas budgetar. I Kapitel 9 däremot kommer vi mer ingående att studera hur skolans resurser har utvecklats över tid.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- det är något vanligare i början än i slutet av perioden att kommunerna nämner skolans likvärdighetsuppdrag i sina skolplaner. Graden av konkretion är dock låg under hela perioden.
- det är mycket vanligt att kommunerna tar upp särskilt stöd i skolplanerna och formuleringarna om särskilt stöd är ofta mer konkreta än de om likvärdighet.
- det är vanligare i början än i slutet av perioden att kommunerna i sina skolplaner skriver något om kompensatorisk fördelning. Konkretionsgraden av detta är låg under hela perioden.

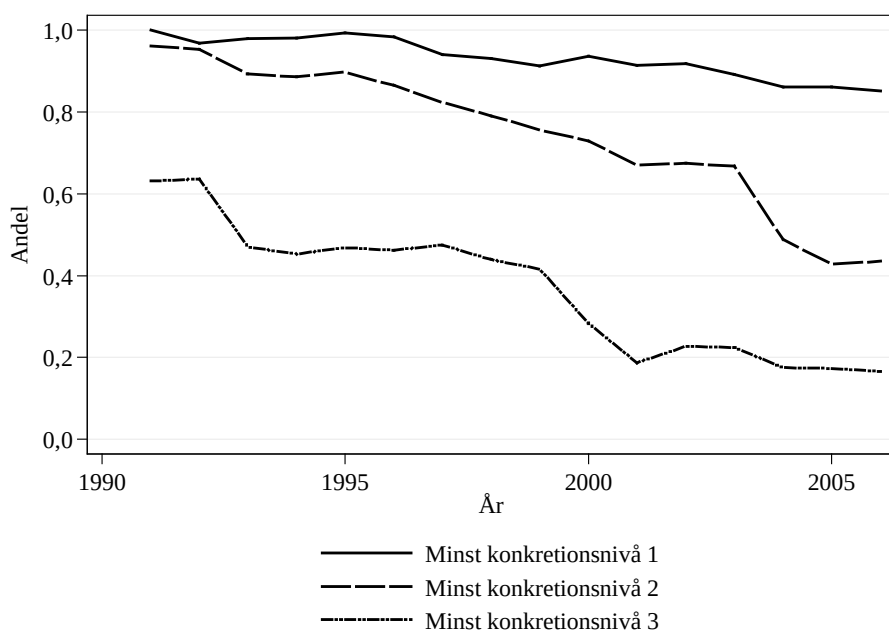
8.2.4 Har kommunerna lyft fram personalförsörjning och kompetensutveckling i skolan?

I och med den förändrade ansvarsfördelningen för skolan i början av 1990-talet fick kommunerna ett odelat arbetsgivaransvar för skolans personal. Det blev därmed kommunernas uppgift att svara för att det fanns personal för olika uppgifter i skolan. I ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18) hade lärarnas kompetens lyfts fram som central för utbildningens kvalitet och likvärdighet och som en förutsättning för att målen skulle nås. Det fastslogs därför i skollagen (1985:1100, 2 kap. § 3 och § 7) att kommunerna var skyldiga att dels anställa behöriga lärare, dels anordna fortbildning för undervisande personal.¹⁴¹ Kommunens planering av fortbildningen skulle vara en del i kommunens utvecklingsstrategi för kommunens skolor. Inriktningen och omfattningen av skolpersonalens fortbildning ansågs därför vara exempel på en typisk fråga som borde behandlas i kommunernas skolplaner (prop. 1990/91:18, s. 40).

Har kommunerna då i sina skolplaner lyft olika personalfrågor? Vi tittar här särskilt på om kommunen diskuterar frågor som har att göra med skolans kompetens- och personalförsörjning. Det kan exempelvis handla om att säkerställa att skolan har de personalresurser som behövs på kort och lång sikt, olika kompetenshöjande insatser eller andra personalrelaterade satsningar som kommunen väljer att lyfta fram. Vi har inte avgränsat variabeln till enbart lärare, utan inkluderar även formuleringar om annan personal i skolan såsom skolledare, rektorer, kuratorer, elevhälsovård, fritidspersonal, studievägledare etc.

¹⁴¹ I skollagen (1985:1100) fanns dock vissa dispensregler vad gäller kommunens skyldigheter att ha behöriga lärare. Staten ansvarade dock fortsättningsvis för lärarutbildningen. Vidare skulle staten ha ett visst ansvar för att det fanns tillgång till fortbildning av god kvalitet i alla delar av landet, särskilt när det gäller fortbildningsinsatser som följer av nationellt beslutade reformer. (Prop. 1990/91:18)

I Figur 8.2 har vi tidigare konstaterat att det är mindre vanligt att kommunerna har prioriterat personal i sina skolplaner. Skrivningar om personalrelaterade frågor förekommer ändå i relativt hög utsträckning i skolplanerna, även om kommunen inte framställt dem som prioriterade. Under första halvan av 1990-talet har i stort sett alla kommuner tagit med formuleringar som på ett eller annat sätt anknyter till personalförsörjning och kompetensutveckling. Därefter blir det successivt något mindre vanligt att detta tas upp även om det fortfarande är vanligt förekommande (Figur 8.11).



Figur 8.11 Andel kommuner som i sina skolplaner nämner personalförsörjning och kompetensutveckling i skolan

Not: Estimaten är viktade med relevantantal och urvalssannolikhet.

Minskningen är dock tydligare sett till konkretiseringsgraden. Från att i början av 1990-talet ha varit drygt 60 procent av kommunerna så är det i slutet av perioden inte ens 20 procent av kommunerna som konkret och ingående (konkretionsnivå 3) diskuterar personalfrågor. Varför konkretiseringsgraden sjunker så drastiskt under perioden är svårt att uttala sig om. I början av perioden är det en del kommuner som i sina skolplaner beskriver sitt nya arbetsgivaransvar samtidigt som de relativt utvecklat resonerar kring skolans personalförsörjning och kompetensutveckling. Dessa beskrivningar blir över tid mindre vanligt förekommande och ingående vilket kanske kan tolkas som att kommunens roll som arbetsgivare för skolpersonalen blir mer befäst och inarbetad i den vardagliga

driften av skolan. Ingående formuleringar om detta kanske därmed inte längre anses ha samma informativa värde som i början av perioden, utan successivt blivit mer av en självklarhet. Det är dock tveksamt om detta ensamt kan förklara hela minskningen i konkretionsgrad, särskilt med tanke på att nedgången fortsätter under hela perioden. Att den nedåtgående trenden under några år planar ut med start 2001 sammanfaller väl i tid med de så kallade Wärnerssonpengarna,¹⁴² det statliga bidrag som kommunerna under 2001–2006 kunde söka för personalförstärkningar i skolorna. I skolplanerna tar sig detta uttryck genom att en del kommuner då diskuterar hur de ska använda bidraget och vilka satsningar som ska göras. Detta kan till en viss del eventuellt förklara varför minskningen av konkretionsgraden tillfälligt bromsas under några år.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- det är relativt vanligt att skolplanerna innehåller formuleringar om olika personalrelaterade frågor även om det med tiden har blivit mindre angeläget att ta med detta. Minskningen är dock tydligast i hur konkret kommunerna diskuterar dessa frågor.

8.2.5 Visar kommunerna i sina skolplaner att skolan ska utvärderas och följas upp?

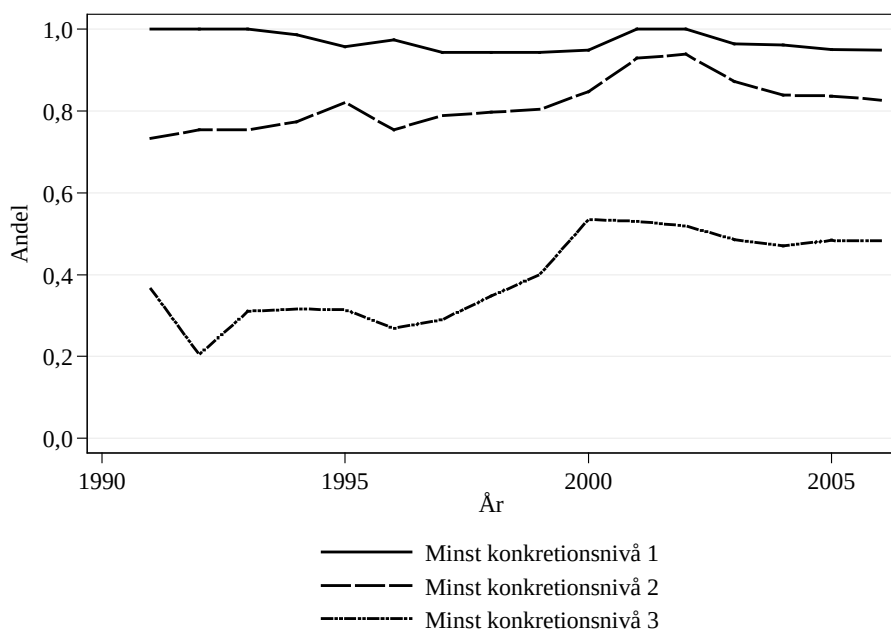
Utvärdering och uppföljning ansågs som en viktig förutsättning för att mål- och resultatstyrningen skulle fungera på ett tillfredsställande sätt. Kommunerna blev som huvudmän för skolan också skyldiga att utvärdera skolverksamheten och enligt skollagen (1985:1100) skulle kommunen kontinuerligt följa upp och utvärdera skolplanen. Utvärdering och uppföljning skulle sedan ligga till grund för nya beslut om hur målen skulle uppnås.

I det här avsnittet tittar vi på om kommunerna i sina skolplaner lyfter fram utvärdering och uppföljning av skolan samt hur konkreta och ingående formuleringarna i så fall är.¹⁴³ Vi undersöker också om kommunerna uttryckligen nämner utvärdering och uppföljning av elevernas kunskapsutveckling. Någon åtskillnad mellan uppföljning och utvärdering har inte gjorts när skolplanerna kategoriserats eftersom det varit svårt att på ett systematiskt och tillförlitligt sätt särskilja dem från varandra i kommunernas formuleringar. Vi har heller inte gjort någon åtskillnad i huruvida utvärderingen och uppföljningen är direkt relaterade till innehållet i själva skolplanen eller mer allmänt till skolan.

¹⁴² Bidraget kunde sökas från och med läsåret 2001/02. Kommunerna fick själva bestämma vilka personalkategorier och vilken del av skolan som kommunen ville att bidraget skulle omfatta. Under det första bidragsåret fick alla Sveriges kommuner utom två bidraget. Under andra bidragsåret fick alla bidraget. (Andersson & Häkkinen 2005)

¹⁴³ Detta säger dock inget om den utvärdering och uppföljning som kommunerna de facto har genomfört i praktiken.

De flesta kommunerna har i någon mån behandlat utvärdering och uppföljning i sina skolplaner. Detta är relativt oförändrat över tid (Figur 8.12).



Figur 8.12 Andel kommuner som i sina skolplaner nämner utvärdering och uppföljning av skolan

Not: Estimaten är viktade med elevantal och urvalssannolikhet.

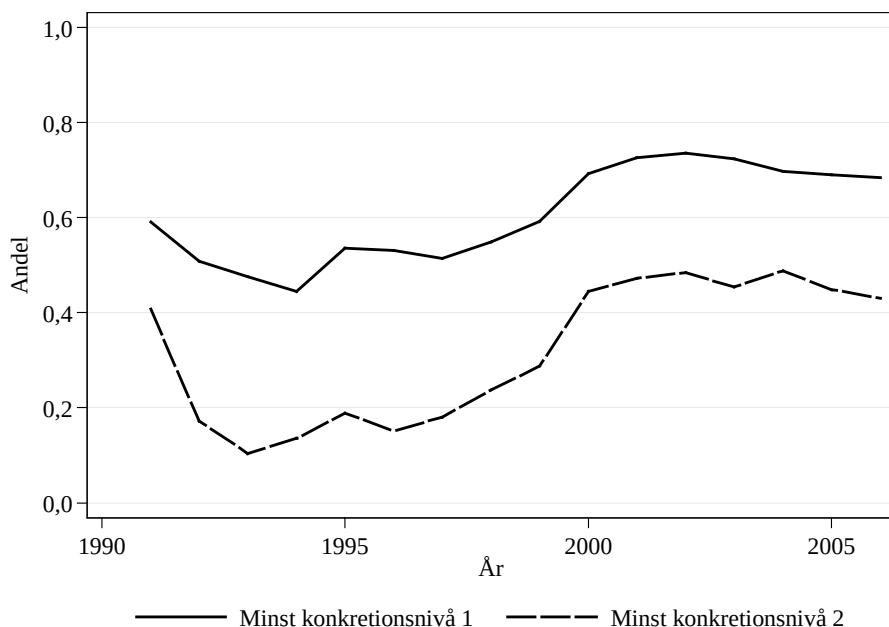
Andelen kommuner som behandlar utvärdering och uppföljning konkret och mer ingående (konkretionsnivå 3) är dock betydligt lägre, som lägst var femte kommun i början av 1990-talet. Andelen ökar tydligt under andra halvan av 1990-talet och under 2000-talets första år är det ungefär varannan kommun som är konkreta och utförliga¹⁴⁴ i sina resonemang om utvärdering och uppföljning.

Utvecklingen mot mer konkreta formuleringar om utvärdering och uppföljning kan ses som ett resultat av skärpta direktiv om kommunernas utvärderingsansvar under andra halvan av 1990-talet, bland annat genom införandet av kvalitetsredovisningar 1997. Införandet av kvalitetsredovisningar ser vi tydliga spår av i skolplanerna. År 2000 är det 60 procent av kommunerna

¹⁴⁴ För att en formulering ska anses vara konkret och utförlig krävs att kommunerna visar på en systematisk utvärdering där det tydligt framgår vad som ska utvärderas och att det är relativt preciserat hur detta ska ske. Det kan t.ex. vara beskrivningar av olika utvärderingsprogram eller utvärderingsplaner.

som mer eller mindre ingående tar upp kvalitetsredovisning. Några år senare är andelen uppe i 80 procent.

I vilken utsträckning uttrycker då kommunerna att elevernas kunskapsutveckling och kunskapsresultat ska utvärderas? Här har vi inte bara inkluderat uppföljning av konkreta kunskapsmått utan även uppföljning av kunskaper mätta som olika förmågor, t.ex. läsförmåga, allmän språkförmåga och olika matematiska förmågor. Vi kan se en uppåtgående trend både när det gäller andelen kommuner som anger att de ska följa upp och utvärdera elevernas kunskapsutveckling och när det gäller konkretionsgraden (Figur 8.13).¹⁴⁵



Figur 8.13 Andel kommuner som i sina skolplaner anger att de ska utvärdera elevernas kunskapsutveckling

Not: Estimaten är viktade med elevantal och urvalssannolikhet. Enbart två konkretionsnivåer har använts vid kodningen. Konkretionsnivå 1 innebär att det nämns men att det inte är detaljerat. Konkretionsnivå 2 innebär att det nämns mer ingående och preciserat.

Vi har tidigare sett att olika kunskapsmått blir vanligare över tid, framförallt när det gäller betyg och nationella prov (Figur 8.6). Även om resultatmåttén där

¹⁴⁵ Direkt i början kan vi se en markant nedgång. Det beror på att ett par stora kommuner i sina skolplaner för 1991 mycket ingående beskriver hur utvärdering av elevers kunskapsresultat ska ske. Dessa kommuner får stort genomslag i vårt urval eftersom de omfattar många elever och eftersom antalet skolplaner totalt sett för 1991 är relativt få.

avsåg ett bredare sammanhang än bara resultatuppföljning (t.ex. nuläges- och målbeskrivningar) kan vi göra vissa jämförelser med vad vi ser i Figur 8.13. Kommuner som är mer konkreta i sina formuleringar (Figur 8.13, nedre kurvan) om uppföljning av elevernas kunskapsutveckling har ofta på ett eller annat sätt preciserat att resultatuppföljning ska ske genom olika resultatmått. Detta överensstämmer väl med trenden vi ser i kommunens användning av olika resultatmått i Figur 8.6.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- de flesta kommunerna nämner utvärdering och uppföljning av skolan i sina skolplaner. Konkretionsnivån i formuleringarna är dock låg även om det under andra halvan av 1990-talet blir allt vanligare med mer konkreta och ingående skrivningar om utvärdering och uppföljning.
- det blir allt vanligare att kommunen diskuterar utvärdering och uppföljning kopplat till elevers kunskaper.

8.2.6 Hur har skillnaden mellan kommuners skolpolitik utvecklats?

Vi har hittills fokuserat på det genomsnittliga mönstret i kommunernas skolplaner. En grundtanke med den förändrade ansvarsfördelningen och styrningen på skolområdet var ju att kommunerna skulle få möjlighet att anpassa skolan utifrån lokala förutsättningar och behov. En intressant fråga är därför om kommunalt inflytande över styrningen i skolan innebär ökade skillnader mellan olika kommuners skolpolitik, eller om de nationella målen och statlig skolpolitik trots allt innebär att kommuners skolpolitik förblir likartad. I detta avsnitt undersöker vi hur spridningen i skolpolitik, såsom den uttrycks i skolplanerna, mellan kommunerna har förändrats. Eftersom drivkrafterna för skolpolitik och möjligheterna att bedriva den kan skilja sig mellan kommuner av olika storlek och strukturella förutsättningar undersöker vi också hur skolpolitiken, så som den kommer till uttryck i skolplanerna, skiljer sig åt mellan olika kommuntyper.

För att begränsa mängden variabler och för att bättre kunna jämföra utvecklingen mellan olika skolpolitiska områden, har vi utifrån de variabler som beskrivits hittills i kapitlet skapat några sammanfattande mått som är avsedda att belysa kommunernas skolpolitik. Vi har kallat variablerna *kunskapsskola*, *resultat*, *likvärdighet*, *kompensatorisk skola* (eller *kompensatoriskhet*), *personalkompetens* samt *utvärdering*.

- *Kunskapsskola* avser medelvärde¹⁴⁶ av hur konkret kommunen dels behandlar skolans kunskapsuppdrag, dels beskriver olika kunskapsmål och dels anger åtgärder kopplade till dessa kunskapsmål.
- *Resultat* avser antalet konkreta resultatmått (betyg, nationella prov, lokala tester, avhopp från eller slutfört gymnasium samt SALSA-värden) som kommunen använder sig av för att beskriva elevers kunskaper och kunskapsutveckling.
- *Likvärdighet* avser värdet på hur konkret kommunen explicit diskuterar skolans likvärdighetsuppdrag.
- *Kompensatorisk skola* avser medelvärde av hur konkret kommunen dels diskuterar särskilt stöd, dels nämner kompensatorisk fördelning av resurser.
- *Personalkompetens* avser värdet på hur konkret kommunen i sin skolplan diskuterar personalförsörjning och kompetensutveckling.
- *Utvärdering* avser medelvärde av hur konkret kommunen dels diskuterar utvärdering och uppföljning överlag, dels specifikt diskuterar utvärdering och uppföljning av elevers kunskaper.

Dessa mått på kommuners politik är naturligtvis tämligen godtyckliga och det finns ingen uppenbar skala att mäta dem med. Vi har därför valt att standardisera de sex sammanfattande måtten över hela perioden så att en variabels värde vid en given tidpunkt är uttryckt i standardavvikelser från variabelns medelvärde för hur det såg ut i genomsnitt i kommunernas skolplaner 1991.¹⁴⁷ Detta innebär att samtliga variabler har medelvärde noll och standardavvikelse ett år 1991 och att utvecklingen därefter relateras till denna nivå. Denna standardisering syftar till att lyfta fram förändringar i kommunernas skolpolitik i förhållande till utgångsläget. Precis som vi har gjort tidigare i kapitlet redovisar vi värden som reflekterar den kommunala skolpolitik som möter en genomsnittselev.¹⁴⁸

Vi börjar med att studera hur kommunernas skolpolitik utvecklats över tid sedan skolplanerna infördes i samband med kommunaliseringsreformen och fram till 2006 (se Figur 8.14). Det är tydligt att den största förändringen över tid är behandlingen av elevernas *resultat*. Jämfört med tidigt 1990-tal ökar

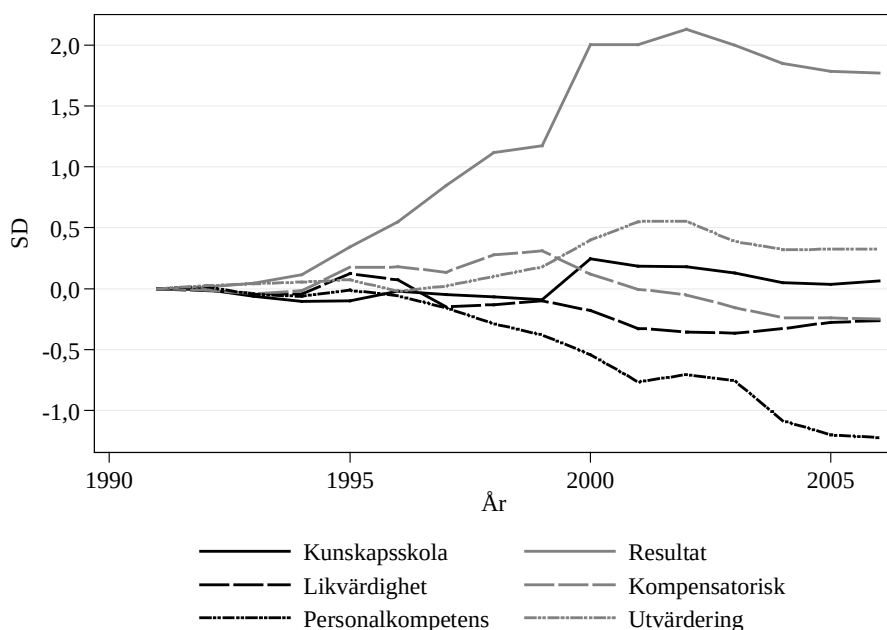
¹⁴⁶ Vid beräkning av en kommuns medelvärde av olika variabelers konkretionsgrad har en kommun som inte diskuterat variabeln överhuvudtaget fått värdet noll.

¹⁴⁷ I praktiken betyder detta att vi kommer att standardisera värdena med genomsnittet och standardavvikelsen i kommunernas första skolplaner. Eftersom alla kommuner inte hade en skolplan 1991 har vi använt kommunens första skolplan för att räkna ut värdet 1991.

¹⁴⁸ Resultatet är således även här viktat med kommunens urvalssannolikhet och antalet elever i kommunen.

betoningen på elevernas resultat i skolplanerna under hela 1990-talet, för att sedan stabiliseras på en betydligt högre nivå än i början. Storleken i ökningen, cirka 2 standardavvikelser¹⁴⁹, innebär att kommunerna i genomsnitt i början av 2000-talet behandlade olika mått på elevernas skolprestationer i en utsträckning som motsvarar nivån i de kommuner som år 1991 hade allra störst fokus på olika resultatmått i sina skolplaner. *Utvärdering* får också större utrymme och konkretisationsgrad i skolplanerna över den studerade perioden även om förändringen är betydligt svagare (0,3–0,5 standardavvikelser). Förändringen innebär att kommunerna i slutet av perioden i genomsnitt har ett värde som motsvarar den kommun som 1991 befann sig vid 60:e till 70:e percentilen av fördelningen. Skolans *kompensatoriskhet* lyfts fram under andra halvan av 1990-talen, men därefter minskar kommunernas fokus på kompensatoriskhet och i slutet av perioden är värdet lägre än under de första åren efter att skolan kommunaliserades. Skolplanernas behandling av skolans kunskapsuppdrag, så som den fångas i måttet *kunskapsskola*, är relativt oförändrad under hela perioden, medan *likvärdighet* diskuteras allt mindre från och med slutet av 1990-talet. *Personalförsörjning och kompetensutveckling* får under den studerade perioden successivt allt mindre betydelse i skolplanerna och i slutet innebär värdet på cirka -1,2 standardavvikelser att kommunerna i skolplanerna i genomsnitt lägger lika stor vikt vid lärarkompetens som de kommuner som låg på den 10:e percentilen i fördelningen 1991. Vi bedömer att detta är en stor minskning.

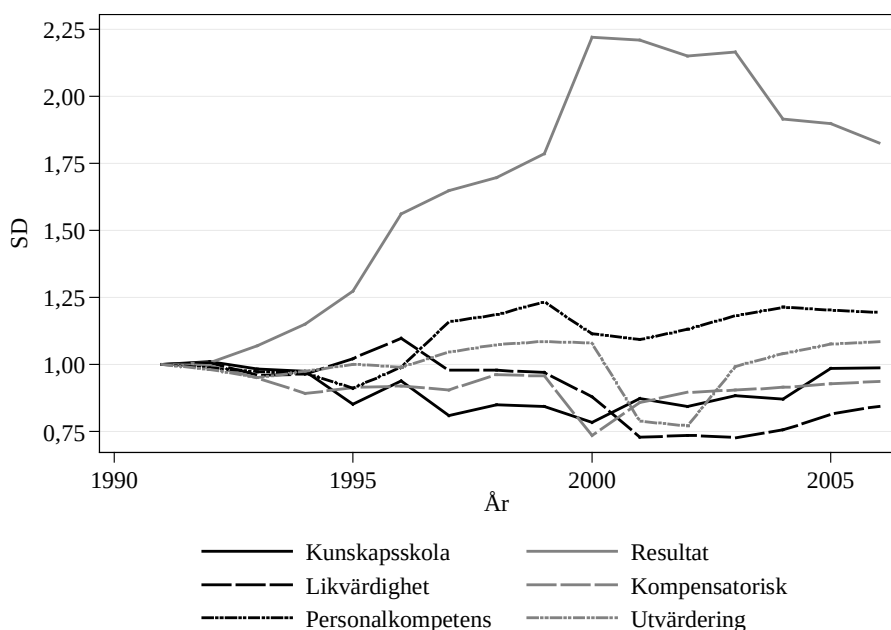
¹⁴⁹ Två standardavvikelser motsvarar ungefär den 97,5:e percentilen i fördelningen vilket innebär att ungefär 2,5 procent av eleverna bor i en kommun som hade ett högre värde år 1991.



Figur 8.14 Kommunernas skolpolitik 1991–2006

Not: Estimaten är viktade med relevanttal och urvalssannolikhet. Figuren visar utvecklingen av kommunernas skolpolitik i förhållande till 1991 (som satts till värdet 0). Förändringarna som visas på den vertikala axeln anges i termer av standardavvikelsen i de olika skolpolitiska områdenas värden.

Förändringar i dessa genomsnittsvärden bekräftar den bild som presenterats i tidigare avsnitt. Samtidigt döljer den hur spridningen i skolpolitik, så som den uttrycks i skolplanerna, mellan kommunerna har förändrats. Det är rimligt att tänka sig att skillnader i lokala prioriteringar som kommunerna gör reflekteras i utvecklingen i skolplanerna, men att det samtidigt kan finnas starka trender, eller beslut från riksdag och instruktioner från Skolverket som gör att utvecklingen ändå är likartad i kommunerna. För att undersöka hur spridningen i kommunernas skolpolitik förändrats visar vi i Figur 8.15 hur standardavvikelsen i politikmåten utvecklats. Standardiseringen av måten innebär att samtliga variablers spridning har värdet 1 (ett) år 1991 och att värden under detta betyder minskad spridning, medan värden däröver betyder ökad spridning.



Figur 8.15 Spridningen i kommunernas skolpolitik

Not: Estimatn är viktade med relevantal och urvalssannolikhet. Figuren visar spridningen i kommuners skolpolitik i förhållande till 1991 (som har värdet 1).

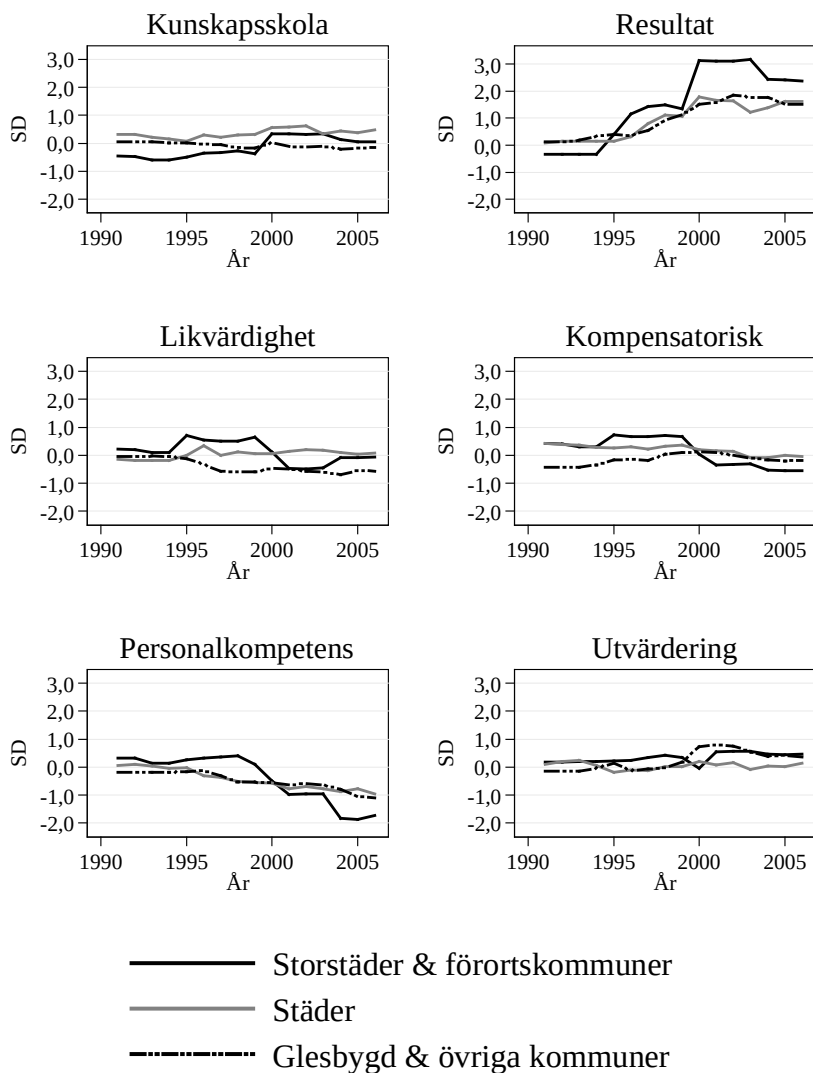
Vi kan se att skillnaderna i hur kommunerna hanterar området *resultat*, där förändringen i genomsnittsvärde var som allra störst, har ökat avsevärt: standardavvikelsen är i slutet av perioden cirka 1,8 vilket innebär att spridningen nästan har fördubblats. Som störst är skillnaderna åren efter millennieskiftet. Även när det gäller kommunernas behandling av området *personalkompetens* har spridningen ökat något. Spridningen har däremot minskat när det gäller *likvärdighet*, vilket innebär att kommunerna i slutet av perioden i skolplanerna behandlar skolans likvärdighetsuppdrag på ett mer likartat sätt. En minskad nivå i behandlingen av likvärdighet och minskad spridning mellan kommuner är en följd av att andelen kommuner som inte berör likvärdighet alls i sina skolplaner går från att vara cirka en tredjedel 1991 till att 2006 vara nästan hälften (se Figur 8.8).

Kommuner av olika storlek och struktur kan ha olika förutsättningar att utveckla sin skolpolitik och axla ansvaret för skolan. Det är därför av intresse att undersöka om det finns systematiska skillnader i hur kommuner av olika typ behandlar de olika skolpolitiska områdena i sina skolplaner. I Figur 8.16 redovisar vi utvecklingen av genomsnittsvärden för kommunernas behandling av de

olika skolpolitiska områdena uppdelade på tre kommungrupper¹⁵⁰: *storstäder och förortskommuner*, *övriga städer* samt *glesbygdskommuner och övriga kommuner*.

Det framkommer att det framförallt är i storstadsområdena som skolplanerna lyfter fram elevernas resultat i ökad utsträckning under den studerade perioden. Det är också där som behandlingen av *skolans kompensatoriskhet* och *personalkompetens* har minskat mest. Trots detta är utvecklingen i olika kommuntyper likartad på flera områden. Glesbygd och övriga kommuner avviker något vad gäller behandlingen av *likvärdighet* och *kompensatoriskhet*.

¹⁵⁰ Vi har valt att utgå från Statskontorets (2013) kommunindelning som möjliggör en beständig kategorisering under hela tidsperioden. Statskontoret delade in kommunerna i fem grupper. Vi har här valt att redovisa *storstäder* och *förortskommuner* som en grupp samt *glesbygdskommuner* och *övriga kommuner* som en grupp varför vi bara har tre kommungrupper.



Figur 8.16 Kommunernas skolpolitik 1991–2006, uppdelade på kommuntyp

Not: Estimaten är viktade med elevantal och urvalssannolikhet.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att:

- fokuseringen av *kunskapsskola* skiljer sig inte nämnvärt varken mellan olika kommuntyper eller över tid

- förekomsten av olika *resultatmått* i skolplanerna är det som uppvisar den tydligaste ökningen, samtidigt är det här som spridningen mellan kommuner ökat mest. Ökningen av resultatmått är tydligast i storstadsområdena.
- fokus på *likvärdighet* i skolplanerna har i stort sett varit densamma men minskat något i glesbygdskommunerna och övriga kommuner och varierat mest i storstadsområdena.
- fokus på skolans *kompensatoriskhet* lyfts fram under andra halvan av 1990-talet men minskar därefter igen till nivåer under 1990-talets början. Trenden är tydligast i storstadsområdena.
- fokus på *personal- och kompetensförsörjning* är det som uppvisar den tydligaste minskningen och spridningen mellan kommuner har ökat något. Det är i storstadsområdenas skolplaner som minskningen är som tydligast.
- fokus på *uppföljning och utvärdering* har generellt ökat något. Någon större skillnad i utveckling mellan olika kommuner kan inte noteras.

8.3 Sammanfattande diskussion

I och med det förändrade ansvaret och styrningen på skolområdet 1991 fick kommunerna en mer framträdande roll i skolpolitiken och styrningen av skolan. Vi har i det här kapitlet undersökt hur kommunerna tog sig an sin uppgift genom att studera kommunernas skolplaner under perioden 1991–2006. Vårt fokus har i huvudsak varit att studera aspekter i skolplanerna som kan relateras till skolans kunskapsuppdrag. I det här avsnittet sammanfattar och diskuterar vi de viktigaste resultaten från kapitlet.

De kommunala skolplanerna skulle, enligt förarbetena till kommunaliseringsreformen, utgöra ett viktigt instrument för skolans styrning. Det var här som kommunerna skulle visa vilka åtgärder och prioriteringar som skulle vidtas för att nå de nationella målen. Vår studie visar dock att det var en låg andel av kommunerna som lyfte fram explicita prioriteringar i sina skolplaner även om andelen ökade allteftersom åren gick. När vi tittar på andelen kommuner som föreslår åtgärder kopplade till sina prioriteringar är resultatet än mer nedslående.

Områden som kan hänföras till skolans kunskapsuppdrag hör till de områden som prioriterades oftast, dock i konkurrens med andra vanligt förekommande prioriteringar som relaterar till skolans värdegrund samt elev- och föräldrainflytande. Ändå var det inte ens var femte kommun som under 1990-talet prioriterade kunskap. Därefter ökade det något, och i slutet av perioden var det varannan kommun som gjorde det. Andelen kommuner som lyfte fram

konkreta och uppföljningsbara målsättningar för elevers kunskapsutveckling var också mycket låg under hela perioden. Skolplanerna var dessutom sällan konkreta och utförliga beträffande vilka åtgärder som behövdes för att nå de eventuellt uppsatta målen.

I skolplanerna kan vi se tydliga uttryck för hur kommunerna reagerar på att staten under andra halvan av 1990-talet ställer krav på att kommunernas uppföljning och utvärdering av skolors måluppfyllelse och kvalitet måste bli bättre. Kravet på kvalitetsredovisningar i kombination med Skolverkets vägledning om hur de ska hantera sitt utvärderingsansvar kan ha hjälpt kommunerna att klara uppgiften bättre. Vår studie visar att kommunerna i sina skolplaner allt oftare kom att diskutera elevers kunskaper och kunskapsutveckling i termer av konkreta resultatmått och att formuleringar om utvärdering och uppföljning av skolan generellt blir vanligare och konkretare under andra halvan av 1990-talet. Detsamma gäller mer specifik uppföljning av elevers resultat.

I och med kommunaliseringen övertog kommunerna ansvaret för att, inom ramen för de nationella målen, anordna den likvärdiga utbildningen. Diskussionen om skolans likvärdighet blev dock mycket begränsad i skolplanerna. (Förvisso tog de flesta upp likvärdighetsuppdraget i sina skolplaner men ofta i korta, vaga och allmängiltiga formuleringar.) Skolans likvärdighet lyftes dessutom sällan uttryckligen fram som prioriterad i kommunernas skolplaner. Någon markant skillnad över tid har vi inte kunna notera. Däremot kan vi se att diskussionen om kompensatorisk fördelning av resurser tydligt minskar efter 1990-talets slut.

Skolans personal- och kompetensförsörjning var det som minskade tydligast över tid i skolplanerna, även om det började på en hög nivå. Tydligast var denna minskning i storstadsområdena.

Även om det inte funnits några egentliga riktlinjer för vad en skolplan mer precist skulle innehålla eller dess utformning kan vi ändå se att det finns en viss likformighet i skolplanerna kommunerna emellan, vilket kan indikera att statliga styrdokument ändå satt ramen för skolplanens innehåll. Vi kan också se att statliga direktiv fått genomslag i skolplanerna.

Avslutningsvis kan vi konstatera att skolplanerna under den studerade perioden uppvisar brister i många avseenden. För att kunna fungera som det styrdokument det var avsett att vara borde skolplanerna ha varit tydliga och konkreta. Vi kan dock konstatera skolplanerna överlag varken varit särskilt tydliga med vilken riktning kommunen och dess skolor ska arbeta i eller särskilt konkreta till sin beskrivning av hur arbetet ska bedrivas.

9 Resurserna i skolan

I detta kapitel kartlägger vi hur resurserna i den svenska grund- och gymnasieskolan har utvecklats sedan slutet av 1980-talet. Fokus ligger på att skapa förutsättningar för att följa utvecklingen av de resurser som satsas dels på skolnivå, dels på kommunal nivå och på så sätt kunna undersöka hur resursfördelningen har förändrats inte bara mellan kommuner utan också mellan skolor inom kommuner. Fokus i detta kapitel är den generella bilden; resursfördelningen mellan kommunala och fristående skolor beskrivs i nästa kapitel om den förändrade skolmarknaden. Vi hoppas i detta kapitel kunna skapa en helhetsbild över resursfördelningen och fördjupa den bild som presenterades av Statskontoret (2013) och i Fredriksson och Öckert (2008). Vi vill också undersöka om de brister i kompensatorisk resurstilldelning som Skolverket (2009a) lyft fram är en företeelse som uppkom i samband med 1990-talets stora skolreformer eller om så var fallet även i slutet av 1980-talet.

Det finns anledning att tro att både decentraliseringsreformen, genomförd 1991 och 1993, och friskole- och skolvalsreformerna 1992 och 1993 har påverkat såväl hur mycket kommunerna totalt satsar på skolan som hur resurserna fördelas mellan skolorna inom kommunerna. Det är däremot svårt att teoretiskt sia om de totala nettoeffekterna för de enskilda eleverna, eftersom förutsättningarna ändrades på flera plan samtidigt.

Ett av motiven bakom decentraliseringsreformen var att kommunernas förmodade bättre information om lokala förutsättningar skulle få större genomslag i resurstilldelningen som därmed skulle bli mer effektiv och ändamålsenlig. Ett annat motiv var att om kommunerna fick större frihet skulle de ha bättre möjlighet att se till att resurserna nådde de elevgrupper som hade störst behov – alltså en mer kompensatorisk resursfördelning. När skolpeng infördes påverkades dessutom förutsättningarna för kommunernas styrning av resursanvändningen genom att finansiering av friskolor skulle ske på basis av elevunderlag och enligt samma eller likvärdiga villkor som de kommunala skolorna. Även om kommunerna i och med decentraliseringsreformen har stort inflytande över hur de fördelar skolans resurser, till exempel hur stor andel av den totala finansieringen som sker via en elevbaserad skolpeng, lägger fri etableringsrätt och kraven om jämställda förutsättningar att bedriva skolverksamhet mellan kommunens egna skolor och friskolorna begränsningar på hur resurser kan fördelas.

Reformerna infördes i följande ordning. 1991 blev kommunerna huvudmän för skolan och arbetsgivare åt lärarna. Staten behöll dock, genom de riktade öronmärkta statsbidragen, kontroll över skolans budgetsaldo. Initialt baserades nivån på statsbidragen på hur det sett ut tidigare i kommunerna, till exempel

med hjälp av ett så kallat distansmått: antal elever per kvadratkilometer. Hur resurserna fördelades mellan skolorna fick kommunerna däremot själva styra över. 1992 genomfördes friskolereformen som förband kommunerna att finansiera fristående skolor via en så kallad elevpeng. Denna elevpeng följer med eleven som är fri att välja skola inom eller utanför sin boendekommun. 1993 ökade kommunernas ansvar ytterligare då de riktade statsbidragen omvandlades till ett generellt bidrag som gav kommuner full frihet att omfördela resurser mellan alla sina olika verksamheter. Kommunerna fick alltså 1991 bestämma över fördelningen av resurser mellan skolor, men denna frihet begränsades 1992 då införandet av skolpeng minskade kommunernas möjligheter att tillämpa en mer kompensatorisk resursfördelning. Detta kan tyckas paradoxalt eftersom ett av syftena med decentraliseringsreformen var att kommunerna mer effektivt skulle kunna fördela resurserna efter behov. Sammantaget är det alltså inte uppenbart om vi ska förvänta oss att kommunernas förändrade inflytande över skolans finansiering innebar mer eller mindre skillnader i resurser mellan skolor och om resursfördelningen blev mer eller mindre kompensatorisk.

I den allmänna debatten så väl som inom forskningen har resursernas betydelse ifrågasatts.¹⁵¹ Resurser fördelas ofta kompensatoriskt, dvs. mer resurser går till svaga elever. Sambandet mellan resurser och resultat är därför ofta negativt, och det är därför svårt att avgöra om resurserna påverkar. Ett annat skäl till att det kan vara svårt att påvisa att resurser spelar roll är att det inte bara är de resurser som satsas i skolan som påverkar elevernas resultat. Om familjer reagerar på skolans satsningar och kompenserar med ökat stöd hemma om skolans resurser minskar, kan det också se ut som att resurser inte spelar någon roll.¹⁵² Möjligheter för föräldrar att kompensera för minskade skolsatsningar är dock inte oberoende av föräldrarnas utbildning och inkomster, vilket också visats i Fredrikson m.fl. (2014). För elever med svagt stöd hemma är det därför troligt att just resurserna i skolan är avgörande. Studier med metoder som på ett trovärdigt sätt tar hänsyn till ovan nämnda utmaningar¹⁵³ tenderar att visa på ett positivt samband mellan resurser och resultat; alltså bättre studieresultat med mindre klasser, fler lärare och mer tid i skolan (Jackson 2014; Fredriksson m.fl. 2013; Chetty m.fl. 2011; Fryer och Dobbie 2013; Fryer och Katz 2013).

¹⁵¹ Inom den nationalekonomiska forskningen av t.ex. Hanusheck (2003) och i den offentliga debatten, se t.ex. Sahlberg (2014). Även Hattie (2009) drar slutsatser om att resurser är av begränsad betydelse.

¹⁵² Detta beteende hos familjer har också visats nyligen i en studie från Zambia och Indien (Das m.fl. 2013).

¹⁵³ Studier med en experimentell eller kvasiexperimentell design.

Innan man kan undersöka om och hur resurser påverkar elevresultat är det nödvändigt att kvantifiera de resurser som kommer eleverna till del. Vårt mål i detta kapitel är därför att teckna en bild av hur resursfördelningen ser ut och hur den har förändrats på skol- och elevnivå. Utmaningen ligger i att kartlägga hur resursfördelningen har förändrats över tid, trots att vi saknar information om skolornas budgetar. Vi kommer därför att fokusera på det humankapital – de människor och den kompetens de besitter – som möter barnen och ungdomarna i skolan. Fokus ligger på lärartäthet, lärarkompetens och på övrig personal i skolan. Statskontoret (2013) visar att skolpersonal utgör den dominerande kostnadsposten för landets skolor. Vi undersöker om resursfördelningen mellan skolor har blivit mer eller mindre ojämn och mer eller mindre kompensatorisk. Vi lägger särskild vikt vid att försöka förstå vad som hände med resursfördelningen inom och mellan kommuner.

I praktiken beskriver och analyserar vi grundskolans och gymnasieskolans resursfördelning på fyra olika sätt. Först undersöker vi hur lärarkåren har utvecklats över tid genom att studera lärarnas ålder och utbildningsnivå (avsnitt 9.1). Vi visar sedan hur resursfördelningen totalt sett ser ut; hur lärartätheten och lärarkompetensen (avsnitt 9.2), övriga personalen, och tillgången till t.ex. elevvårdspersonal (avsnitt 9.3) har förändrats mellan skolor och kommuner med olika mycket resurser. Därefter undersöker vi för grundskolan om skillnaderna mellan skolor drivs av att de ligger i olika kommuner eller inte (avsnitt 9.4). Till sist undersöker vi i vilken utsträckning variation i resurser mellan skolor förklaras av skillnader i elevernas bakgrundsegenskaper (avsnitt 9.5). I denna analys studerar vi också om skillnaderna i kompensatorisk resursfördelning kan förklaras av skillnader mellan kommuner eller om skillnaderna främst finns mellan skolor inom kommuner.

För att studera resurserna i skolorna har vi skapat tre olika dataurval. Det första täcker alla lärare och innehåller information om lärarnas utbildning, inkomster och vilka skolor lärarna arbetar på. Dessa uppgifter, tillsammans med uppgifter om elever¹⁵⁴ och övrig personal, har aggregerats till kommun- och skolnivå. Dessa aggregerade data ger oss genomsnittsnivåer inom kommuner och inom skolor. Lärare kan kopplas till enskilda skolor först efter 1995. Data på skolnivå innan 1995 utgörs därför av ett urval skolor, nämligen de skolor till vilka vi kunnat härleda lärare via en rad olika bakgrundsregister. Enligt våra analyser är detta urval representativt för landets skolor och elever. När vi inkluderar elevförutsättningar i analysen begränsar vi oss ytterligare, nämligen till skolor som har årskurs 9 eftersom det är först i årskurs 9 som vi kan koppla

¹⁵⁴ Vi använder oss av predicerade betyg som sammanväger föräldrarnas utbildningsnivå, inkomster och elevens eventuella invandrarbakgrund. Måttet beskrivs närmare i avsnitt 5.2.4.

elever till skolor via åk 9-registret. I Bilaga 2 finns mer information om dessa dataurval.

I detta kapitel använder vi oss av följande begrepp och termer:

Lärartäthet definierar vi som antal heltidsarbetande lärare per 100 elever.

Kvalitetsjusterad lärartäthet tar hänsyn till att lärarnas kompetens har ändrats sedan 1989 med avseende på ålder och utbildningsnivå och mäts som antalet heltidsarbetande lärare per 100 elever med en kompetensnivå som motsvarar genomsnittsläraren 1989.

Lärarkvalitet är ett mått på skolans eller kommunens genomsnittliga lärarkompetens som fångar skillnader i lärarnas utbildning, ålder och behörighet.

Lärarnas löner är månadslön i oktober från Strukturlönestatistiken uttryckt i 2006 års priser.

Kompensatorisk resurstilldelning innebär att en skola med sämre elevförutsättningar får mer resurser än en skola med bättre elevförutsättningar.

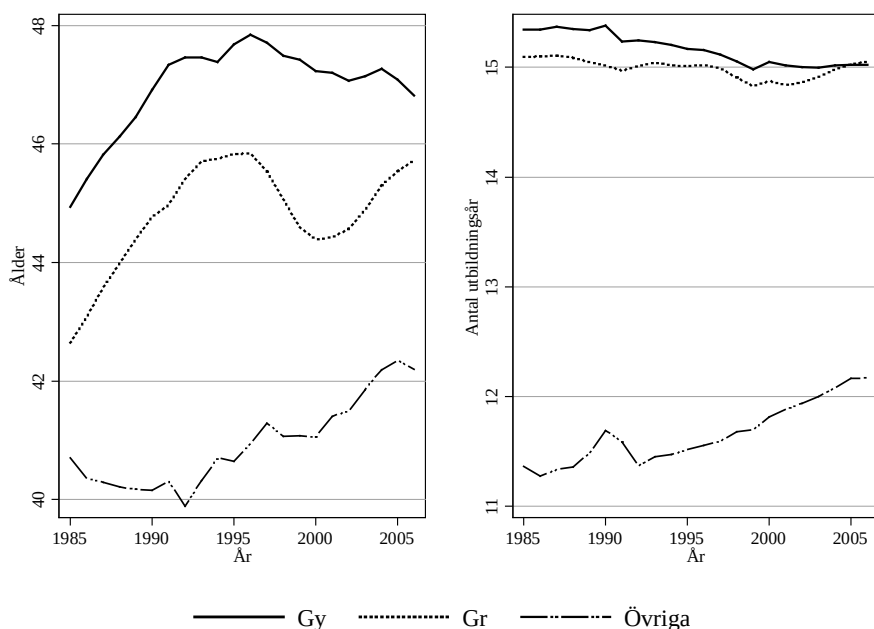
Vi använder oss av ett flertal olika metoder för att studera utvecklingen av resurser. Dessa beskrivs mer ingående i samband med att de används. Genomgående viktar vi med elevantal (på kommun eller skolnivå) och mäter därmed de resurser som eleverna i olika delar av fördelningen möter.¹⁵⁵

9.1 Lärarkårens egenskaper

Vi inleder med att studera hur lärarkåren som helhet har utvecklats över tid. Ett sätt att göra det är att studera hur egenskaper så som utbildningsnivå och ålder bland lärare har utvecklats i jämförelse med övriga yrkesgrupper. För att få ett sammanvägt mått på dessa egenskaper har vi med hjälp av en regressionsmodell skattat hur arbetstagares lön samvarierar med utbildningsnivå och ålder och därefter beräknat arbetstagarnas förväntade (predicerade) löner utifrån dessa egenskaper. I modellen skiljer vi på lärare med och utan behörighet och övriga anställda. (För en mer detaljerad beskrivning av modellen se Bilaga 2, Löneekvation.) Detta har vi gjort för samtliga löntagare på den svenska arbetsmarknaden som vi kan observera i register. De predicerade lönerna ger ett sammanfattande mått på hur utbildningsnivå och ålder (som i många fall speglar erfarenhet) värderas på arbetsmarknaden och ger en grov bild av hur lärarnas kompetens (när vi tar hänsyn till sådant som vi kan observera) har ut-

¹⁵⁵ I avsnitt 9.4 studerar vi hur stor del av variationen i de olika resursmåten som kan förklaras av vilken kommun skolan ligger i. I denna analys elevviktar vi inte, vilket vi förklarar mer i aktuellt avsnitt.

vecklats i jämförelse med övriga yrkeskategorier över tid.¹⁵⁶ Resultaten presenteras i Figur 9.1 och Figur 9.2 nedan.



Figur 9.1 Lärarkårens ålder och utbildningsnivå 1985–2006 jämfört med andra arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden

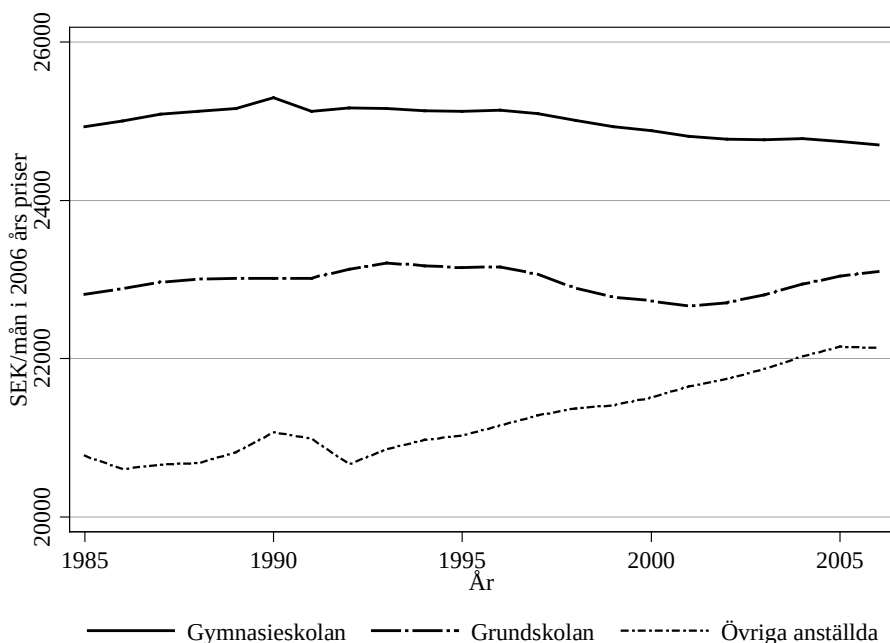
Not: Lärare är undervisande personal från registret över pedagogiskpersonal (tidigare Lärarregistret) och övriga anställda är samtliga personer i lönestrukturstatistiken. Uppgifter om ålder och utbildningsår är hämtade från LOUISE som är ett totalregister över hela Sveriges befolkning mellan 16 och 74 år. I figurerna ovan inkluderas personer mellan 16–65 år.

I Figur 9.1 ser vi följande. Generellt har anställda på den svenska arbetsmarknaden blivit äldre. Mellan år 1990 och 2005 ökade genomsnittsåldern bland anställda (förutom lärare) från 40 till 43 år. Lärarkåren blev snabbt äldre redan i slutet av 1980-talet. Därefter har gymnasielärarnas genomsnittsålder legat stabil runt 47 år, medan genomsnittsåldern bland grundskolelärarna genomgående är lägre och har fluktuerat mer över tid.

Andelen lärare med akademisk examen (15 års utbildning, vilket motsvarar tre års eftergymnasial utbildning) har varit stabil under hela perioden. Bland övriga arbetstagare har däremot utbildningsnivån (mätt som antal år i skolan) ökat med ungefär ett år. Gymnasielärarnas utbildningsnivå är något högre än

¹⁵⁶ Skattingarna bygger på de individer som ingår i Medlingsinstitutets lönestrukturstatistik där privat sektor är underrepresenterad i urvalet. Vikterna för att korrigera för detta har inte använts då vi skattar en modell på individnivå och vill tolka enskilda parametrar.

grundskolelärarnas, men skillnaden har minskat över tid; gymnasielärarnas utbildningsnivå har sjunkit något sedan början av 1990-talet, medan grundskolelärarnas nivå har ökat något under samma period. I grundskolan har utbildningsnivån bland lärarna fluktuerat med konjunkturen: den formella kompetensen ökade under 1990-talet då arbetsmarknaden bland många andra yrkesgrupper försämrades, medan trenden på gymnasieskolan snarare var den motsatta.

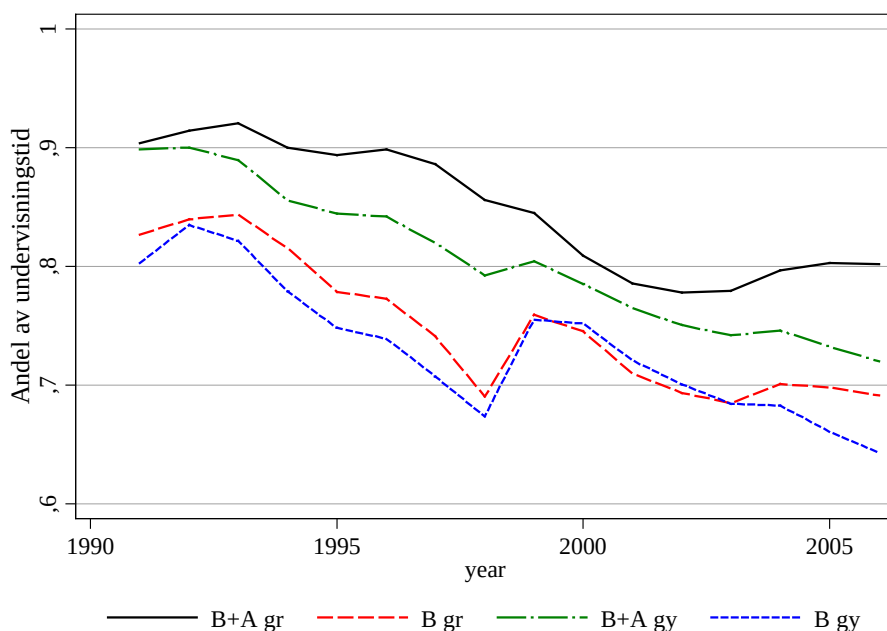


Figur 9.2 Lärarkårens förväntade genomsnittslön baserad på ålder och utbildningsnivå 1985–2006 jämfört med andra arbetstagare

Not: Lärares och övriga löntagares sammanvägda egenskaper är här predicerade från en modell med lön mätt mot ålder och antal utbildningsår. Ålder och utbildningsnivå kontrolleras för med indikatorvariabler: en för varje ytterligare år som individen blir äldre och en för varje ytterligare utbildningsår. Med indikatorvariabler skiljer vi också på obehöriga och behöriga lärare i jämförelse med övriga anställda. De predicerade lönerna är uttryckta i 2006 års priser.

Det sammanvägda förväntade lönemåttet visas i Figur 9.2. Där framgår att lärarnas ålder och utbildningsnivå (sammanvägt utifrån hur dessa egenskaper värderas på arbetsmarknaden) inte har förändrats nämnvärt under studieperioden. Det har däremot övriga arbetstagares egenskaper. Som framgår av Figur 9.1 kan det förklaras med att arbetstagare generellt har blivit drygt två år äldre och fått cirka 1 år längre formell utbildning, vilket sammantaget ger dem en högre förväntad lön över tid. Med andra ord: lärarnas kompetens mätt i ålder

och utbildningsnivå har varit konstant, men den har blivit relativt lägre i jämförelse med övriga arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden.



Figur 9.3 Andel undervisning utförd av behöriga (B) och allmänbehöriga (A) lärare i grundskolan och gymnasieskolan

Not: Information om behörighet och allmänbehörighet är hämtad från Lärarregistret (behkod). Varje observation (undervisande lärare) är viktad med tjänsteomfattning för att kunna räkna ut den sammanlagda undervisningstiden utförd av behöriga lärare inom grund- respektive gymnasieskolan.

I Lärarregistret kan vi urskilja om en lärare är i) behörig, ii) behörig eller allmänbehörig samt iii) obehörig. Behöriga och allmänbehöriga lärare har pedagogisk examen medan obehöriga lärare saknar sådan.¹⁵⁷ En behörig lärare har utbildning inom det ämne och på den nivå som hen undervisar i, medan

¹⁵⁷ Lärarbehörighet har ingen entydig definition (se t.ex. Statskontoret 2007 och Skolverket 2013a). Enligt skollagen ska en lärare för att vara behörig, utöver lärarexamen, ha behörighet att undervisa i ett visst ämne och för en viss åldersnivå i skolan. Det innebär att en lärare med lärarexamen för undervisning i t.ex. franska i årskurserna 7–9 i grundskolan, anses behörig om hon eller han undervisar i franska just i åk 7–9 men inte om undervisningen bedrivs i gymnasieskolan. Det är inte ovanligt att denna lärare, utöver att undervisa i franska i åk 7–9, även undervisar i t.ex. spanska i dessa årskurser, tack vare att hon eller han har akademiska poäng i universitetsämnet spanska, men inte lärarutbildning i spanska. Vi har här följt den kodning som finns i lärarregistret där behörig lärare har pedagogisk utbildning adekvat för tjänsten (behörig till tjänsten), allmänbehörig har pedagogisk examen men inte i det ämne eller på den nivå som hen undervisar i och obehörig saknar pedagogisk utbildning.

allmänbehöriga lärare kan undervisa på annan nivå eller i annat ämne än vad hen är utbildad till. En allmänbehörig lärare kan dock bli behörig efter lång erfarenhet av undervisning i aktuellt ämne. Efter kommunaliseringen av skolan var det upp till varje enskild kommun att avgöra om en lärare är behörig eller inte.

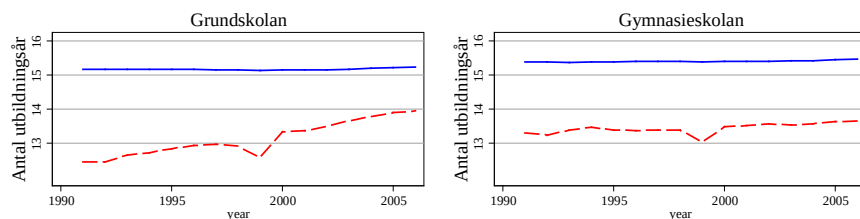
Figur 9.3 visar hur stor andel av undervisningen inom grundskolan och gymnasieskolan som är utförd av behöriga och allmänbehöriga lärare. Genomgående är andelen undervisning av behöriga eller allmänbehöriga lärare lägre inom gymnasieskolan jämfört med grundskolan. Dessa nivåer kan jämföras med de två rapporter som Skolverket publicerade på våren 2013 och på hösten 2014 som visar att andelen behöriga lärare har fortsatt sjunka och idag är betydligt lägre än vad våra data visar för 2006 (Skolverket 2013a, 2014c). Vi kan också se att andelen behöriga lärare kraftigt ökade år 1999 i både grundskolan och gymnasieskolan, vilket också framgår i t.ex. Andersson och Waldentröm (2007). I flera kommuner, bl.a. i Stockholm, blev flera allmänbehöriga lärare i och med årsskiftet 1998/1999 behöriga. Denna förändring rör sig alltså troligtvis om en omklassificering av befintliga lärare snarare än om en verklig förändring av kompetensen i skolan.

I Figur 9.4 visas hur ålder och antal utbildningsår skiljer sig åt mellan behöriga eller allmänbehöriga och obehöriga lärare. De obehöriga lärarna är genomgående betydligt yngre och har betydligt lägre utbildningsnivå. Både ålder och utbildningsnivå har legat någorlunda konstant bland behöriga lärare; åldern bland behöriga lärare har blivit något högre över tid, vilket vi också ser i Figur 9.1.¹⁵⁸ Bland obehöriga lärare ser både ålder och utbildningsnivå däremot ut att variera med konjunkturen: de är äldre och mer högutbildade under mitten av 1990-talet då arbetsmarknaden generellt var svag, vilket kan tyda på att lärarkyrket då attraherade akademiker med svårighet att få andra jobb.

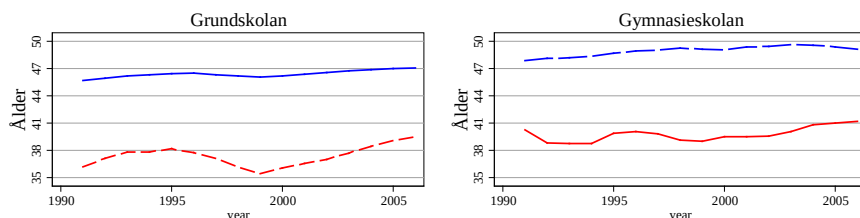
Sammantaget kan vi konstatera att andelen obehöriga lärare har ökat över tid samtidigt som de obehöriga lärarna, åtminstone i grundskolan, har fått högre utbildningsnivå över tid. Erfarenheten bland obehöriga lärare har legat tämligen konstant (sett över hela studieperioden), möjligen har den ökat något under 2000-talet i grundskolan.

¹⁵⁸ Den kraftiga nedgången 1999 kan vara förknippad med en omdefinition eller fel i register. Vi har dock inte kunnat avgöra vad den beror på.

Utbildningsår



Ålder



--- Obehöriga — Behöriga/allmänbehöriga

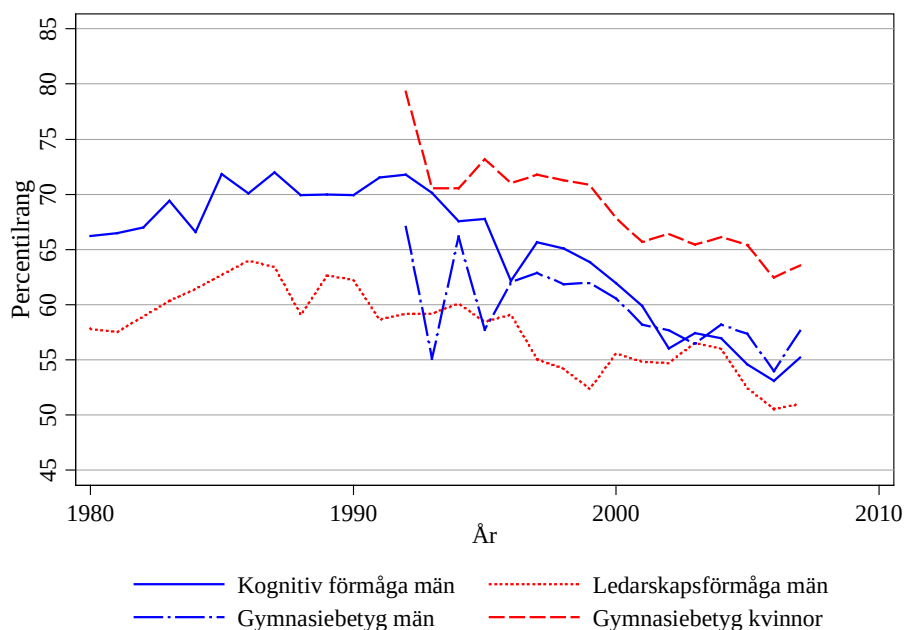
Figur 9.4 Utbildningsår och ålder bland behöriga och obehöriga lärare

Not: Varje lärare (observation) är viktad med individens tjänsteomfattning.

I Grönqvist och Vlachos (2008) studeras även andra egenskaper hos högstadielärare. De studerar bl. a. skillnaden i kognitiv- och ledarskapsförmåga mellan ämneslärare och övriga jämförbara personer i Sverige. De mått på förmågor som används är mönstringsresultat (som bara finns för de manliga lärarna) och gymnasiebetyg. De lärare som studeras är inflödet av nya högstadielärare som började arbeta under 1980-talet och framåt. De nya lärarna i 25–30 års ålder har jämförts med övriga personer i respektive åldersgrupp och därefter rangordnats efter sina respektive förmågor. Lärarnas genomsnittsplacering i rangordningen presenteras i Figur 9.5.¹⁵⁹ Mönstringsresultat och betyg ger en relativt samstämmig bild: de unga lärarna var som bäst selekterade runt 1992. De unga manliga lärarnas genomsnittsrang var då någonstans mellan 60 och 70, beroende på vilken förmåga man mäter. De kvinnliga lärarnas rang var något högre: 70–80. I mitten på 2000-talet var de unga manliga lärarnas genomsnittsrang istället 50–55 och kvinnornas 60–65. Med andra ord: jämfört med när lärarna var som bäst selekterade (runt 1990) har en manlig genomsnittslärare år 2007 cirka 20 procent fler personer med bättre mönstringsresultat och genomsnitts-

¹⁵⁹ Rangordningen är i percentiler där ett steg motsvarar en percentil i fördelningen.

läraren (både kvinnor och män) har cirka 10 procent fler med bättre avgångsbetyg. Slutsatsen av denna analys är att förmågan (mätt på detta sätt) hos dem som rekryteras in i läraryrket började sjunka ungefär samtidigt som de stora skolreformerna infördes i början av 1990-talet.



Figur 9.5 Utvecklingen mellan 1980 och 2007 av 25–30-åriga högstadielärares förmågor relativt andra 25–30-åringar.

Källa: Grönqvist och Vlachos (2008)

9.1.1 Sammanfattning

I jämförelse med övriga arbetstagare har lärarnas kompetens – mätt som ålder och utbildningsnivå – inte förändrats nämnvärt mellan 1989 och 2006. Däremot har lärarnas relativa kompetens (mätt på detta sätt) försämrats jämfört med övriga anställda som generellt har blivit mer utbildade.

Studerar man lärarkårens kompetens mer specifikt kan vi konstatera att andelen undervisning utförd av behöriga lärare har minskat från cirka 80 till cirka 70 procent inom såväl grundskolan som inom gymnasieskolan. Obehöriga lärare har generellt lägre utbildningsnivå och mindre erfarenhet (lägre ålder). Vidare kan vi också konstatera att inflödet av högstadielärare sedan 1992 består av en relativt sämre selekterad grupp över tid; de har relativt sämre gymnasiebetyg och mönstringsresultat 2006 jämfört med 1992. Vi har beskrivit hur lärarkårens observerbara egenskaper har förändrats sedan mitten av 1985. I

nästa avsnitt undersöker vi hur det ser ut i landets kommuner och på landets skolor och vilken lärartäthet och lärarkvalitet som eleverna möter.

9.2 Lärartäthet och kvalitetsjusterad lärartäthet i skolan

I detta avsnitt beskriver vi hur lärarresurserna i skolan har utvecklats. Vi är intresserade av hur resursfördelningen har utvecklats i samband med kommunalisering- och skolvalsreformerna. Fredriksson och Öckert (2008) visar att lärartätheten föll kraftigt i samband med att kommunerna fick ansvaret för skolans finansiering. Ahlin och Mörk (2008) studerar hur skolresurserna påverkades av decentraliseringen fram till och med 2002 och finner att när statsbidragen blev mindre riktade efter kommunaliseringen, minskade lärartätheten. Kostnaden per elev påverkades dock inte. Statskontorets genomgång, som har en längre uppföljningshorisont, visar att resurserna till eleverna i grundskolan var som högst kring 1990, sjönk under 1990-talet för att sedan börja stiga igen under 2000-talet (Statskontoret 2013). År 2010 låg kostnaderna per elev (i fasta priser) återigen på samma nivå som 1990. Eftersom vi har haft en real-löneökning innebär detta att lärartätheten var lägre 2010 jämfört med 1990. Vad som är tydligt är att resurserna i skolan samvarierar med elevkullarnas storlek. När elevkullarna är större kan kommunerna fördela kostnaderna på fler elever och kostnader per elev minskar därför. Även klasserna kan bli större vilket skapar lägre lärartäthet. Sedan kommunaliseringen har spridningen i resurser till grundskolan mellan kommuner minskat något, enligt Statskontoret (2013). Vad gäller gymnasiet visar Statskontoret (2013) att variationen i kostnad per elev har varit betydligt mindre, jämfört med grundskolan. Mellan 1990 och 2011 har dock lärartätheten i de kommunala gymnasieskolorna igenomsnitt stigit från 7,4 till 8,4 lärare per 100 elever. I det följande kompletterar vi dessa resultat med att följa utvecklingen av lärartätheten och hur den varierar mellan skolor vilket inte har gjorts tidigare. Vi kompletterar också lärartäthetsmättet med ett mått som tar hänsyn till hur lärarnas kompetens har förändrats över tid.

Vi använder oss av två olika mått på lärarresurser: lärartäthet och ett kvalitetsjusterat lärartäthetsmått. Lärartäthet anger antal heltidslärare per 100 elever som arbetar i skolan eller kommunen.¹⁶⁰ Det kvalitetsjusterade lärartäthetsmättet mäts som antalet lärare per 100 elever som har motsvarande genomsnittskompetens som lärarna hade år 1989.¹⁶¹ Genomsnittskompetensen mäts här på samma sätt som det sammanfattande mått på lärarkompetens som presenterades i avsnitt 9.1, nämligen lärarnas förväntade lön utifrån ålder, utbildningsnivå och behörighet. Lärartäthet och kvalitetsjusterad lärartäthet kan

¹⁶⁰ Två lärare som arbeta halvtid blir alltså en heltidslärare.

¹⁶¹ En lärare med 20 procent högre kompetens än genomsnittsläraren räknas alltså som 1,2 lärare.

alltså skilja sig åt om en skola anställer många oerfarna eller obehöriga lärare och på så sätt har hög lärartäthet men med lägre formell kompetens och därmed lägre kvalitetsjusterad lärartäthet. Även om vi med vår definition av kvalitetsjusterad lärartäthet inte fångar alla aspekter som utgör en bra lärare vill vi undersöka, med för oss tillgängliga mått, om lärarkårens kvalitet har förändrats. Vi nöjer oss här med att beakta lärarens formella utbildningsnivå och erfarenhet (mätt som ålder), även om andra egenskaper hos läraren kan vara minst lika viktiga.¹⁶²

För varje skola eller kommun och år har vi summerat de faktiska lärarnas förväntade löner (justerat för deltid). I det kvalitetsjusterade lärartäthetsmättet har vi dividerat den förväntade lönesumman med genomsnittslönen för lärare 1989 för att få fram ett index som anger hur lärarkvaliteten har förändrats över tid. Detta index multipliceras därefter med lärartätheten per 100 elever för varje skola och år.

Vi kan skapa dessa mått på skolnivå för de grundskolor som vi kan länka lärare till. Fram till 1995 innebär det att vi fångar skolor som inkluderar drygt 40 procent av samtliga elever.¹⁶³ Från 1995 och framåt baseras våra mått på alla skolor och elever i Sverige. På kommunnivå, däremot, kan vi skapa dessa mått baserat på alla lärare under hela perioden, men spridningsmåten fångar då inte spridning mellan skolor utan mellan kommuner. Vi redovisar spridning på såväl kommun- som skolnivå. För gymnasieskolan kan vi följa alla skolor under hela perioden.¹⁶⁴

9.2.1 Lärartäthet och lärarkvalitet på kommunnivå

Vi inleder med att visa hur det ser ut på kommunnivå där vi kan täcka in alla lärare och skolor. Vi är intresserade av att undersöka hur lärartäthet skiljer sig mellan kommuner. I Figur 9.6 beskriver vi lärartäthet och kvalitetsjusterad

¹⁶² Det är väl känt att det är svårt att mäta lärarkvalitet och att finna systematiska skillnader i lärarkvalitet som beror på utbildning, behörighet och andra mätbara karaktäristika. Erfarenhet i läraryrket brukar dock ha betydelse för lärarkvalitet, se t.ex. Hanushek m.fl. (2005); Chetty m.fl (2011).

¹⁶³ I Lärarregistret finns endast information om lärarna på rektorsområde (inte skola) innan 1995. För att länka lärare till enskilda skolor tidigare år har vi därför använt oss av vilket arbetsställe-nummer skolor hade 1995 och därifrån backat ur arbetsställen till skolor innan 1995. Detta gör att vi har sämre täckning längre bak i tiden, eftersom det förutsätter att skolan fanns 1995 eller att det bara fanns en skola inom rektorsområdet. För en mer detaljerad beskrivning av detta, se Bilaga 2.

¹⁶⁴ I Lärarregistret kan vi dock inte innan 1999 urskilja hur stor del av en lärarnas arbetstid som ägnas åt komvuxelever eller observera antalet komvuxelever på en gymnasieskola. Lärartäthets-måten på gymnasienivå innan 1999 är därför förknippade med mätproblem, vilket har större betydelse för analys på kommunnivå än på skolnivå gör att vi endast presenterar deskriptiv analys på skolnivå för gymnasieskolan (se fotnot 173).

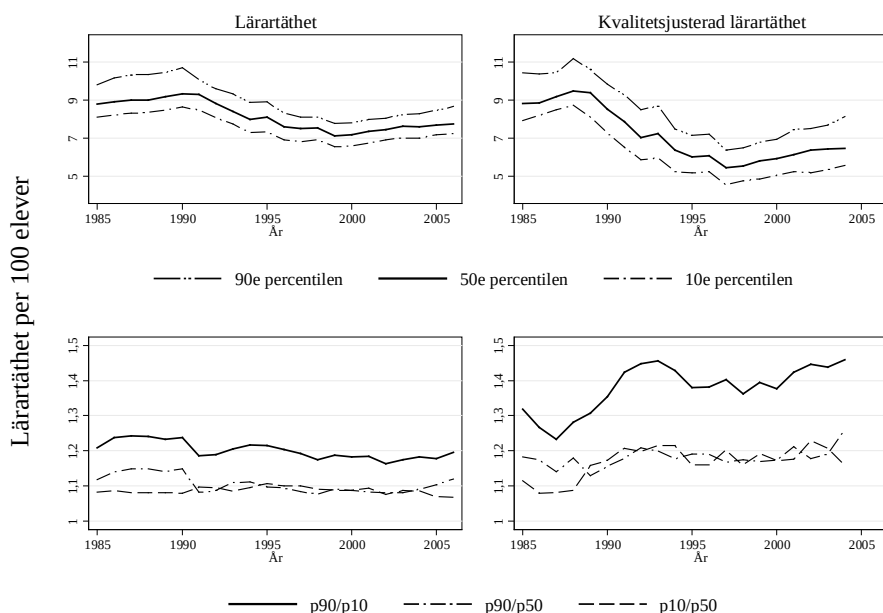
lärartäthet och spridningen i dessa mått för perioden 1985–2006. Figurerna visar hur lärartätheten utvecklats för medianeleven, för en elev i en kommun med hög lärartäthet (den elev som befinner sig vid den 90:e percentilen i fördelningen över lärartäthet) och en elev som bor i en kommun med låg lärartäthet (elev vid 10:e percentilen i fördelningen). Vi har genomgående viktat kommunerna med antal elever i kommunen, vilket gör att de lärarmått vi visar är representativa för vad svenska elever möter.

Lärartätheten i skolan ökade under det sena 1980-talet för att därefter sjunka fram till millennieskiftet för att därefter öka något igen. Idag är den genomsnittliga lärartätheten 7,8 per 100 elever enligt Skolverket¹⁶⁵, vilket är en nivå som överensstämmer med värdet 2006 i Figur 9.6. I figuren nederst till vänster redovisas kvoten mellan kommuner med hög och låg lärartäthet (percentil 90/10), kvoten mellan kommuner med hög lärartäthet och kommuner vid medianen (percentil 90/50) och mellan medianen och kommuner med låg lärartäthet (percentil 50/10) för att illustrera hur spridningen i lärartäthet i landets kommuner har förändrats. Det framgår att spridningen i lärartätheten mellan landets kommuner var något högre innan de stora skolreformerna.¹⁶⁶ Då hade elever i kommuner med hög lärartäthet drygt 20 procent högre lärartäthet jämfört med den elev som gick i skolan i kommuner med låg lärartäthet. I början av 1990-talet ser spridningen ut att, om något, ha minskat.

Den kvalitetsjusterade lärartätheten ökade snabbt i slutet av 1980-talet, men började sjunka redan innan de stora reformerna genomfördes. Ökningen av den kvalitetsjusterade lärartätheten hänger sannolikt samman med att lärarkåren blev äldre under dessa år och att elevkullarna minskade. För medianeleven sjönk den från 10 till 6 kvalitetssekvivalenta lärare per 100 elever från 1989 till 1997 då trenden återigen vände. I slutet av perioden är den kvalitetsjusterade lärartätheten lägre än den vanliga lärartätheten för medianeleven: se de två övre graferna i Figur 9.6. Skillnaderna mellan kommuner är också betydligt större i kvalitetsjusterad lärartäthet jämfört med i den ojusterade. Spridningen i lärartäthet var större innan reformerna än efter, medan spridningen i den kvalitetsjusterade lärartätheten istället ökade i samband med reformerna. I slutet av studieperioden är den kvalitetsjusterade lärartätheten för eleven med hög kvalitetsjusterad lärartäthet (percentil 90) cirka 40 procent högre jämfört med eleven med låg (percentil 10).

¹⁶⁵ Skolverkets jämförelsetal för 2012 i Skolverket (2013a).

¹⁶⁶ Lärartäthet är här summerad över kommuner utifrån uppgifter från lärarregistret och inkluderar alltså samtliga lärare inom respektive kommun.



Figur 9.6 Lärarresurser i grundskolan på kommunnivå, rangordnade efter elevviktade kommuner.

Not: Lärartäthet mäts här som antal heltidsekvivalenta lärare per 100 elever. Den kvalitetsjusterade måttet mäter samma lärartäthet men justerat för förändringen i lärarnas ålder och utbildningsnivå sedan 1989.

I data för gymnasiet har vi svårigheter att mäta lärartätheten på kommunnivå och vi väljer därför att endast presentera resultat på skolnivå.¹⁶⁷ Nästa avsnitt visar utvecklingen på skolnivå för både grundskolan och gymnasieskolan. När det gäller gymnasieskolan är det dock viktigt att tolka utvecklingen i den 90:e percentilen försiktigt då den troligtvis, fram till och med 1998, påverkas av mätfel till följd av svårigheter att särskilja komvux- och gymnasielärare.

¹⁶⁷ Innan 1999 kan vi i register inte skilja på gymnasielärare och lärare på komvux, vilket med vårt sätt att mäta skapar en överskattning av lärartätheten för de skolor som också har komvux. Det finns olika sätt att handskas med detta. Ett vore att försöka inkludera komvuxeleverna på aktuella skolor fram till och med 1998. Vi vet dock inte om detta mätfel gäller alla skolor med komvux och vi kan heller inte se i registren om komvuxelever studerar heltid eller deltid, vilket gör det svårt att skapa heltidsekvivalenta elever med ett sådant tillvägagångssätt. En ytterligare utmaning är att det under 1990-talet skedde en stor utbyggnad av komvux (Stenberg 2008). Majoriteten av kommunerna har gymnasieskolor som också har komvux, vilket innebär att medianeleven kommer att gå på en gymnasieskola med komvux. Detta är dock ett mindre problem när vi studerar utvecklingen på skolnivå eftersom medianeleven inte går på ett gymnasium som också undervisar komvuxelever. Vi väljer därför att inte presentera utvecklingen av lärarresurser för gymnasieskolan på kommunnivå.

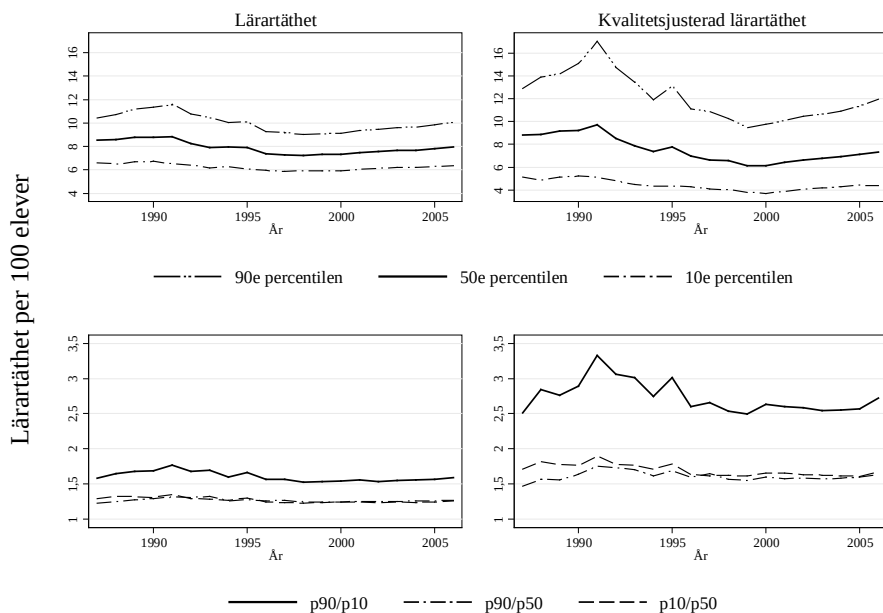
9.2.2 Lärartäthet och lärarkvalitet på skolnivå

I det följande studeras lärarresurser på skolnivå. Figur 9.7 visar lärarresurser inom grundskolan och denna figur är skapad på samma sätt som motsvarande figur på kommunnivå (Figur 9.6) i föregående avsnitt, men istället för genomsnittliga lärarresurser inom kommunen visas här hur resurserna varierar mellan skolor.

Resultatet i Figur 9.7 är följande. Då resurserna inte fördelas lika inom kommunen ökar nu spridningen i lärartäthet och kvalitetsjusterad lärartäthet mellan elever som möter särskilt hög respektive låg lärartäthet på sina skolor. För medianeleven är lärartätheten och den kvalitetsjusterade lärartätheten något lägre när vi studerar på skolnivå istället för kommunnivå. Det betyder att den genomsnittliga nivån i den kommun medianeleven går i är högre än vad lärartätheten är i den skola som medianeleven går i. Den generella utvecklingen är dock likartad (jämför Figur 9.6 och Figur 9.7), förutom att spridningen, både i lärartäthet och i det kvalitetsjusterade lärartäthetsmåttet på skolnivå, börjar öka redan åren före de stora skolreformerna. Det är också tydligt att skillnaden i kvalitetsjusterad lärartäthet mellan skolor är betydligt större än skillnaderna i lärartäthet, vilket tyder på att elever i en och samma kommun kan möta lärare med olika utbildning och erfarenhet beroende på vilken skola de går på.

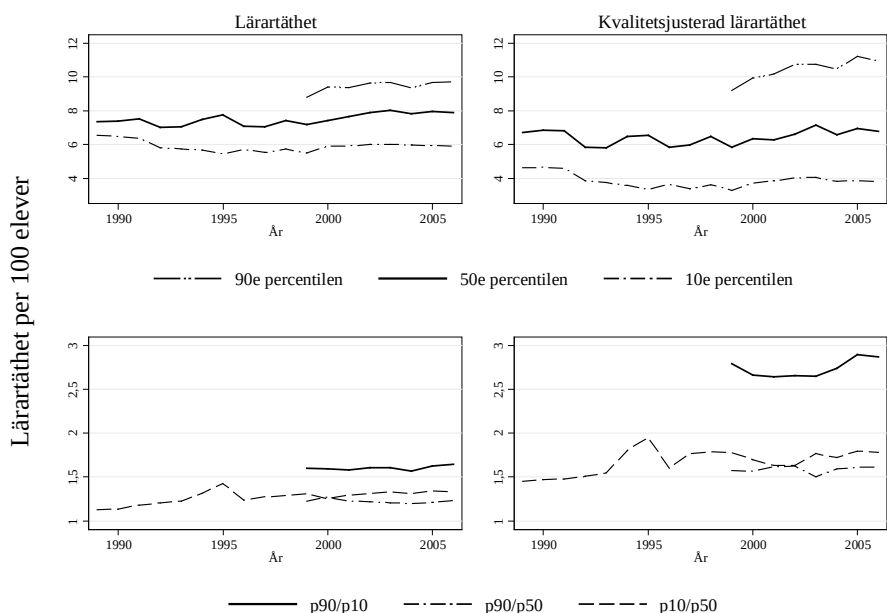
Motsvarande utveckling i gymnasieskolan visas i Figur 9.8. Eftersom vi har problem att mäta lärartäthet, väljer vi att tolka utvecklingen endast för medianeleven fram till 1998.¹⁶⁸ För medianeleven på gymnasiet kan vi konstatera att lärartätheten har ökat något sedan slutet av 1990-talet: från drygt 7 lärare per 100 elever år 1989 till cirka 8 lärare per 100 elever år 2006. Den kvalitetsjusterade lärartätheten var under motsvarande period något lägre: cirka 6 lärare per 100 elever 1989 och cirka 7 lärare per 100 elever år 2006. Efter 1998 är datakvaliteten bättre och vi kan nu tolka spridningen. Från 1998 och framåt är spridningen ungefär densamma i gymnasieskolan som den är i grundskolan, både när det gäller lärartäthet och kvalitetsjusterad lärartäthet.

¹⁶⁸ Utmaningen är att skilja på gymnasielärare och komvuxlärare. Eftersom medianeleven inte gick på en skola med Komvux är det möjligt att studera medianerna över hela tidsperioden.



Figur 9.7 Lärartäthet och kvalitetsjusterad lärartäthet i grundskolan på skolnivå, rangordnat efter elevviktade skolor.

Not: Lärartäthet mäts här som antal heltidsekvivalenta lärare per 100 elever. Det kvalitetsjusterade måttet mäter samma lärartäthet men justerat för förändringen i lärarnas ålder och utbildningsnivå sedan 1989.



Figur 9.8 Lärartäthet och kvalitetsjusterad lärartäthet på gymnasienivå, rangordnade efter elevviktade skolor.

Not: Lärartäthet mäts här som antal heltidsekvivalenta lärare per 100 elever. Det kvalitetsjusterade måttet mäter samma lärartäthet men justerat för förändringen i lärarnas ålder och utbildningsnivå sedan 1989. På grund av mätfel i data redovisas inte mått som inkluderar 90:e percentilen före 1999.

9.2.3 Sammanfattning

I detta avsnitt har vi studerat hur lärarresurserna har utvecklats mellan 1989 och 2006. Vi har studerat två mått: dels den genomsnittliga lärartätheten, dels motsvarande mått justerat för lärarnas ålder och utbildningsnivå. Särskilt fokus har varit på hur spridningen i lärarresurser har sett ut både mellan kommuner och mellan skolor.

I grundskolan ökade lärartätheten fram till kommunaliseringen. Därefter sjönk lärartätheten över hela fördelningen under 1990-talets första hälft men har under 2000-talet stigit något. Spridningen i lärartäthet mellan kommunerna minskade något i samband med de stora skolreformerna i början av 1990-talet. Studerar vi istället motsvarande spridning mellan skolor ökade istället skillnaderna i samband med reformerna.

För den kvalitetsjusterade lärartätheten ser vi ett likartat mönster men skillnaderna mellan skolor är större än mellan kommuner. Utvecklingen över tid följer samma mönster som för lärartäthet men dynamiken är kraftigare;

spridningen ökade kraftigt i samband med reformerna och sjönk därefter något men blir kvar på en betydligt högre nivå än innan reformerna.

När vi studerar gymnasiet på skolnivå ser vi ingen stor förändring över tid. Möjligen ökade lärartätheten något under 2000-talet för medianeleven. På grund av mätfel i vårt datamaterial har vi inte möjlighet att studera spridningen förrän efter 1998. Då är spridningen konstant och liknar spridningen för grundskolan.

9.3 Övriga personalresurser i skolan

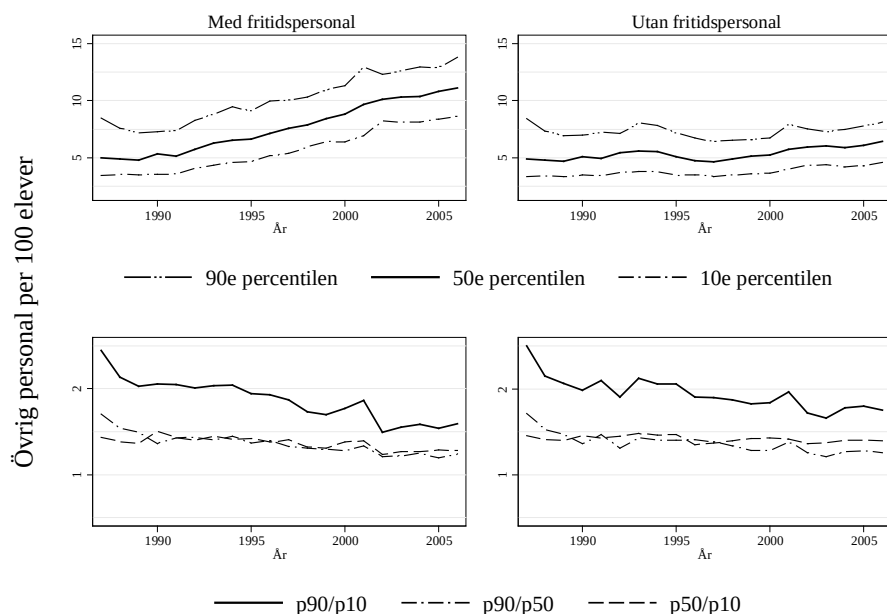
Det är inte bara lärare som möter eleverna i skolan. I detta avsnitt redovisar vi hur skolans övriga personalresurser har utvecklats. För att fånga detta har vi skapat ett mått på hur många heltidsanställda som finns på landets skolor och precis som för lärarna har vi sedan beräknat antal personal per 100 elever.¹⁶⁹ Vi redovisar hur det ser ut på kommunnivå och skolnivå och vi viktat som tidigare med elevantal, vilket ger oss en representativ bild för Sveriges elever. På kommunnivå har vi innan 1994 (då lärare bara kan kopplas till rektorsområde) inkluderat övrig personal som vi lyckats koppla till arbetsställen inom ett rektorsområde. På skolnivå inkluderar vi de skolor som vi har lyckats koppla till en skola (förutsätter att skolan kan kopplas till en arbetsplats innan 1995, se Bilaga 2).

En viktig reform under 1990-talet var att fritidsverksamhet blev en del av skolan. Ansvar för skolbarnomsorg (och förskola) gick från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet och verksamheten omnämns från och med Lpo94 i skollagen (Torstenson-Ed och Johansson 2000). Detta innebär att personalen i skolan kom att utökas med ytterligare en stor, icke undervisande, personalgrupp med en för skolan ny arbetsuppgift. För att skapa jämförbarhet över tid har vi därför i Figur 9.9 och Figur 9.10 valt att visa skolans övriga personal med och utan fritidspersonal. Tyvärr kan vi inte särskilja fritidspersonal från elevassistenter varför dessa också exkluderas i de högra figurerna.

I Figur 9.9 visar vi resultat utifrån kommungenomsnitt. När fritidspersonalen inkluderas, i figurerna till vänster, framgår att personaltätheten för medianeleven ökade rejält under 1990-talet, från cirka 5 till drygt 10 personal per 100 elever. I den högra figuren visas i stället utvecklingen när fritidspersonal (och

¹⁶⁹Då tjänsteomfattning inte finns i något register för hela populationen har tjänsteomfattningen för övrig personal beräknats utifrån hur stor del av den skattade månadslönen som kommer från arbetsplatsen där individen jobbar. Detta gör att vi överskattar tjänsteomfattningen för dem som jobbar deltid utan att arbeta någon annanstans också.

elevassistenter) utesluts.¹⁷⁰ Utvecklingen är då betydligt mer blygsam och ökningen stannar på cirka en personal extra per 100 elever. De nedersta två figurena visar hur spridningen mellan kommuner har förändrats. Jämför vi den elev som bor i en kommun med hög personaltäthet med den elev som går i kommun med låg personaltäthet (p90/p10) har skillnaderna minskat från att vara dubbelt så hög omkring år 1990 till att vara 50 procent högre omkring år 2006 när alla personalgrupper inkluderas. Även utan fritidspersonalen har skillnaderna minskat, men inte lika mycket. Det är svårt att tolka vad denna utveckling beror på, men det är påtagligt att det handlar om långsiktiga trender, snarare än om förändringar som tydligt kan kopplas till 1990-talets skolreformer.

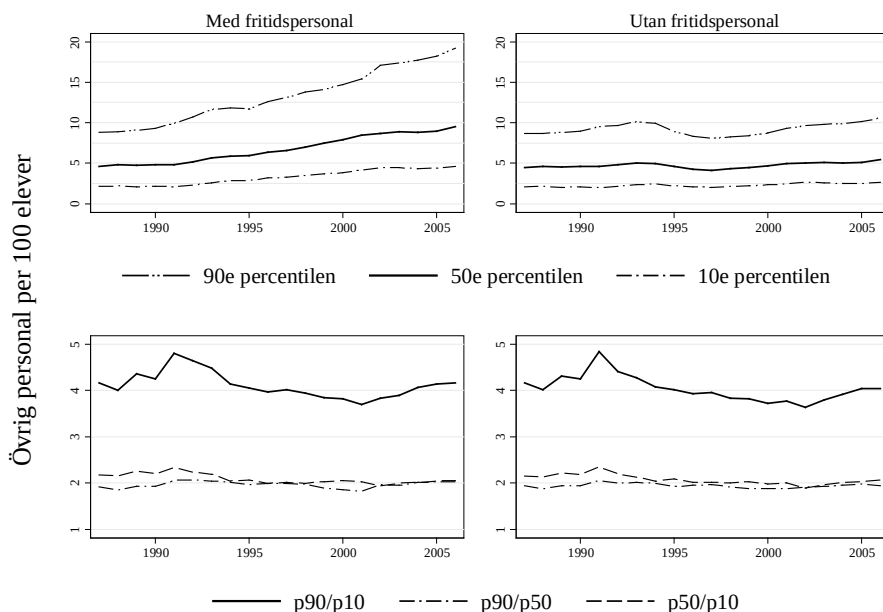


Figur 9.9 Övriga personalresurser i grundskolan, rangordnade efter elevviktade kommuner.

Not: Övrig personal i kommunen är definierad som personal som arbetar på en skola och inte är registrerade som lärare i Lärarregistret. Heltidsekvivalenter har beräknats utifrån andel av dessa personers lön som kan härledas till arbetsplatsen. I de högra figurena har personer som arbetar inom skolbarnomsorgen (eller som elevassistenter) exkluderats.

¹⁷⁰ Information om yrke finns endast årsvis från och med 1996 i registerdata (SSYK). Ett nedslag finns också 1990 (Fob90), men yrkeskodningen är då inte densamma som 1996. För övrig personal i skolan som arbetar inom fritidsverksamhet 1996 inom en kommun har vi också antagit att de gjorde det 1995 och liknande för tidigare år. Medan vi använt kodningen 1990 för åren 1990 och 1989. Detta gör att den lilla ökning mellan 1990 och 1995 som syns i figuren utan fritidspersonal kan bero på att vi inte lyckas fånga all personal i fritidsverksamheten. För mer information, se fotnot 177 och Bilaga 2.

Om vi i stället undersöker hur utvecklingen har sett ut på skolnivå är det förstås så att spridningen mellan de skolor som har hög respektive låg övrig personaltäthet är större än skillnaden mellan kommuner då kommunerna inte fördelar sina resurser jämt mellan skolorna inom kommunen. Figur 9.10 visar hur det sett ut för det urval av skolor där vi kan koppla personal till den enskilda skolan. För medianeleven ökar personaltätheten från 5 till nästan 10 övrig personal per 100 elever på grund av fritidspersonalen men exkluderas dessa är övrig personal konstant över tid med cirka 5 personal per 100 elever. Intressant nog kan vi se att spridningen mellan skolor ökade något i början av 1990-talet men att den konvergens vi ser mellan kommuner över hela tidsperioden inte återfinns mellan skolor. Skillnaderna mellan elever med hög och låg personaltäthet ökar strax före reformerna under 1990-talets första hälft och faller sedan tillbaka för att sedan ligga relativt konstant, oavsett om fritidspersonal inkluderas eller inte.



Figur 9.10 Övriga personalresurser i grundskolan, rangordnade efter elevviktade skolor.

Not: Övrig personal i skolan är definierad som personal som arbetar på en skola och inte är registrerade som lärare i Lärarregistret. Heltidsekvivalenter har beräknats utifrån andel av dessa personers lön som kan härledas till arbetsplatsen. I de högra figurerna har personer som arbetar inom skolbarnomsorgen (eller som elevassistenter) exkluderats.

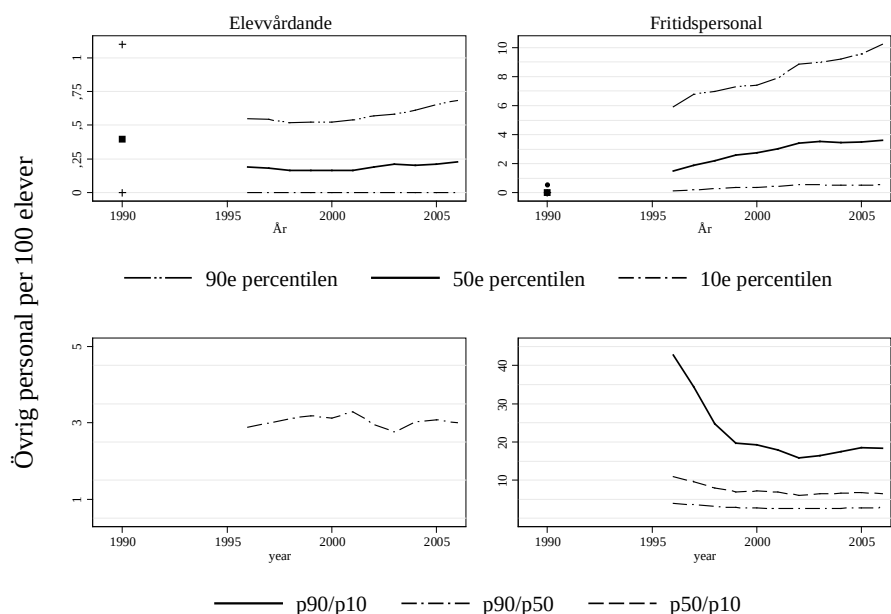
Vi kan också studera specifika personalgrupper. Uppgift om yrke finns endast tillfredsställande från 1996. Vi kan dock ange en skattning baserad på uppgifter från folk- och bostadsräkningen (FoB) 1990¹⁷¹. I Figur 9.11 visar vi hur fördelningen av elevvårdspersonal, det vill säga skolläkare, skolsköterskor, skolkuratorer, skolpsykologer och syokonsulenter samt fritidspersonal (inklusive elevassistenter från 1996) sett ut på olika skolor.¹⁷²

Även om klassificeringen från 1990 är inte är exakt densamma, ser det ut som om elevvårdspersonal per 100 elever minskade mellan 1990 och 1996 men att den därefter återhämtat sig något. Vi kan dock notera att det finns skolor som inte har någon elevvårdspersonal alls och så är det under hela den studerade perioden. Vidare kan vi konstatera att elevvårdsresurserna i toppen har utvecklats ungefär likartat jämfört med medianskolan. Fritidspersonalen blev, som sagt, en del av skolans arbetslag först under 1990-talet. Under andra hälften av 1990-talet och framåt ökade denna grupp kraftigt. Den stora minskning i spridning av fritidspersonal (p90/p10) som skedde efter 1996 förklaras av att skolbarnomsorgen inte ännu hade implementerats i alla skolor. Skillnaderna var dock stora även i slutet av perioden; eleven med mycket fritidspersonal år 2006 hade ungefär 20 gånger fler fritidspersonal per 100 elever jämfört med elever på skolor med lågt antal per 100 elever. En viss del av dessa stora skillnader kan dock förklaras av att skolor med bara högstadium inte har fritidspersonal på samma sätt som skolor med bara lågstadium och här inkluderas alla typer av grundskolor.

Skillnaden mellan kommuner är betydligt mindre (figur visas inte i rapporten). De kommuner som motsvarar 10 procent av eleverna och som har högst antal fritidspersonal per 100 elever har cirka 50 procent fler fritidspersonal än de 10 procent kommuner som motsvarar 10 procent av eleverna med lägst antal. Inlemmandet av fritidsverksamheten i skolan ser alltså ut att ha gått olika fort i olika kommuner.

¹⁷¹ Från 1996 finns yrkeskoder klassificerade enligt SSYK för varje år. Yrkeskodningen är dock inte exakt den samma i uppgifterna från 1990 som i SSYK-indelningen. Detta innebär t.ex. att personliga assistenter hamnar bland elevvårdande personal 1990, men bland fritidspersonal från 1996 och framåt.

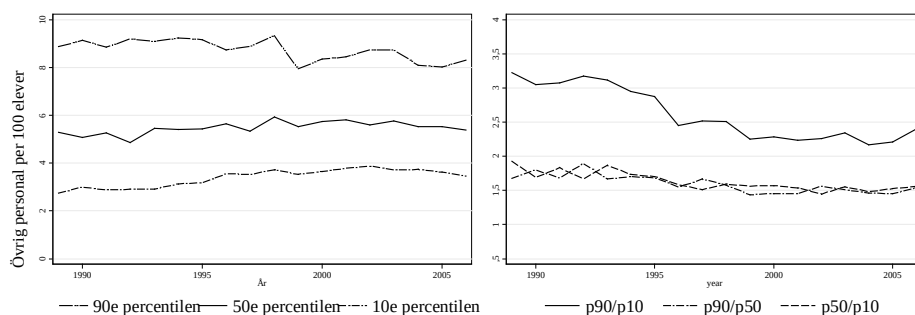
¹⁷² För 1990 visar vi enligt yrkeskodningen i Fob90 och från 1996 enligt SSYK, och utelämnar perioden däremellan.



Figur 9.11 Elevvårdande och fritidspersonal i grundskolan, rangordnade efter elevviktade skolor.

Not: Övrig personal i skolan är definierad som personal som arbetar på en skola och inte är registrerade som lärare i Lärarregistret. Heltidsekvivalenter har beräknats utifrån andel av dessa personers lön som kan härledas till arbetsplatsen. Eftersom 10:e percentilen är noll för elevvårdande personal, visar vi inte några kvoter innehållandes 10:e percentilen.

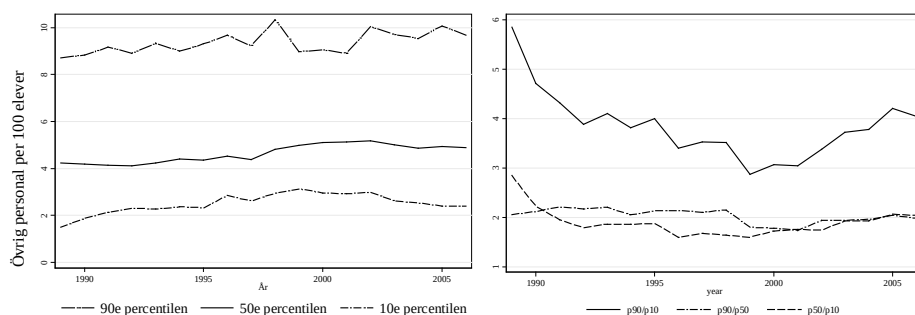
I Figur 9.12 visar vi hur övrig personal i gymnasieskolan mellan kommuner utvecklades mellan 1989 och 2006. Den vänstra figuren visar eleven vid den 90:e percentilen, medianen och vid den 10:e percentilen, medan den högra figuren visar kvoterna mellan dessa. De finns en liten ökning av övrig personal i mediankommunen under framförallt 1990-talet och i kommuner som initialt inte hade så mycket övrig personal (10:e percentilen). Samtidigt minskade denna grupp något under 2000-talet i de kommuner som i början av perioden hade ett stort antal övrig personal. Sammantaget minskade skillnaderna i personaltäthet under studieperioden (framförallt under 1990-talet), vilket tydligt syns i högra figuren, Figur 9.12.



Figur 9.12 Övrig personal i gymnasieskolan, rangordnade efter elevviktade kommuner.

Not: Övrig personal i kommuner är definierad som personal som arbetar på en skola och inte är registrerade som lärare i Lärarregistret. Heltidsekvivalenter har beräknats utifrån andel av dessa personers lön som kan härledas till arbetsplatsen.

Utvecklingen mot mer övrig personal över hela fördelningen återfinns också på skolenivå (Figur 9.13), liksom den kraftiga minskningen av spridningen fram till millennieskiftet. Då vänder dock utvecklingen i spridning på grund av att skolorna i botten av fördelningen har samma personaltäthet eller minskar på övrig personal.

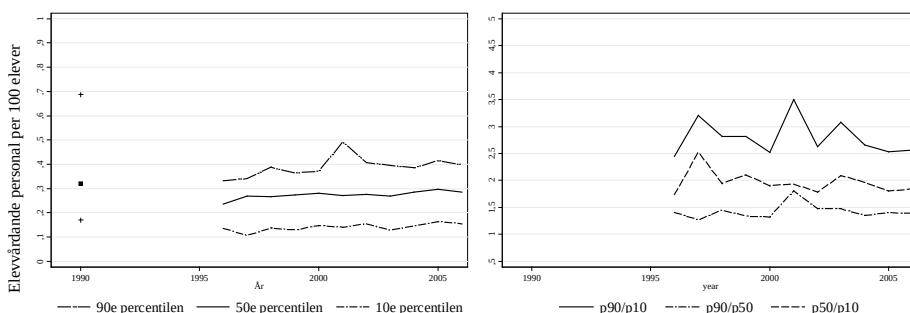


Figur 9.13 Övrig personal i gymnasieskolan, rangordnade efter elevviktade skolor.

Not: Övrig personal i skolan är definierad som personal som arbetar på en skola och inte är registrerade som lärare i Lärarregistret. Heltidsekvivalenter har beräknats utifrån andel av dessa personers lön som kan härledas till arbetsplatsen.

Då det verkar som att elevvårdande personal är anställda på en skola men eventuellt arbetar mot flera på gymnasiet (många skolor har ingen elevvårdande personal), väljer vi att bara presentera figurer över elevvårdande personal på

kommunnivå.¹⁷³ År 1990 finns tecken på mycket stor spridning i elevvårdande personal som därefter minskade rejält till 1996 (Figur 9.14, punkterna i vänstra figuren). En svag ökning syns sedan fram till 2006 över hela fördelningen. Spridningen varierar något efter 1996 men varken ökar eller minskar sett till hela perioden (Figur 9.14, högra figuren).



Figur 9.14 Elevvårdande personal på gymnasiet, rangordnade efter elevviktade kommuner.

Not: Övrig personal i kommuner är definierad som personal som arbetar på en skola och inte är registrerade som lärare i lärarregistret. Heltidsekvivalenter har beräknats utifrån andel av dessa personers lön som kan härledas till arbetsplatsen.

9.3.1 Sammanfattning

I detta avsnitt har vi studerat utvecklingen av övrig personal i skolan. I grundskolan har det skett en fördubbling av personal som inte är lärare under den studerade perioden. Detta förklaras dock av att skolbarnomsorgen blev en del av skolan under 1990-talet och att fritidsverksamheten successivt flyttades över till skolan. Tas fritidspersonalen bort ser vi en liten ökning för medianeleven på kommunnivå men ingen ökning när vi studerar medianeleven utifrån de resurser som finns på skolan.

När vi studerar övrig personal på kommunnivå har skillnaderna mellan en elev som har hög respektive elev med låg personaltäthet minskat över tid. På skolnivå ser vi däremot en ökning i samband med reformerna i början av 1990-talet.

Vad gäller elevvårdande personal (skolsköterskor, kuratorer m.fl.) har tillgången för medianeleven varit konstant sedan 1996 då vi har data över yrken. Spridningen mellan skolor är dock stor där vissa skolor inte har någon elevvårdande personal anställd. Detta kan dock förklaras av samarbeten mellan

¹⁷³ I figurerna på skolnivå har skolorna i 10:e percentilen inte någon elevvårdande personal från 1997 och framåt och median skolan och 90:e percentilen ökar något över tid (medianen från 0,23 till 0,29 elevvårdande personal per 100 elever).

skolor där en skolsköterska t.ex. är anställd av en skola men jobbar mot flera, vilket vi inte kan se i våra data.

För gymnasieelever har övrig personal varit konstant för medianeleven när vi studerar genomsnitt på kommunnivå. Utgår vi från personaltätheten på skolor har den dock ökat för medianeleven. Skillnaden mellan kommuner med hög respektive låg personaltäthet har minskat över tid. För skolor ser vi samma mönster fram till år 2000 då skillnaden i personaltätheten i stället ökar. Även på gymnasieskolan har den elevvårdande personalen varit konstant för medianeleven sedan 1996.

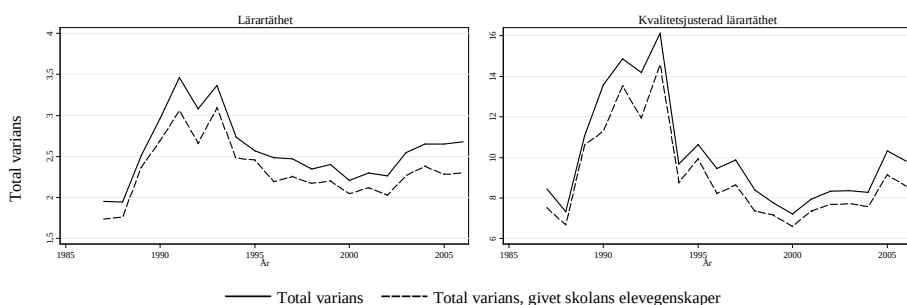
9.4 Spridningen i lärarresurser på grundskolan

I föregående två avsnitt har vi studerat spridningen i lärarresurser och övrig personal genom att presentera kvoten mellan den 90:e och den 10:e percentilen i elevfördelningen. Ett annat sätt att studera spridningen är att undersöka hur variansen i resurser på grundskolan har utvecklats över tid.¹⁷⁴ Vi fokuserar här på lärarresurser. När vi studerar variansen kan vi också se hur stor del av den totala variationen som kan förklaras av skillnader mellan kommuner, på samma sätt som vi studerade hur stor del av elevers förutsättningar i Kapitel 5 och del av elevresultaten som kan förklaras av skolan respektive kommunen i Kapitel 7. För att enkelt kunna tolka resultaten väljer vi här att låta skolan istället för eleven vara analysenheten. Det innebär att vi studerar hur stor andel av spridningen i genomsnittsresurser mellan skolor som kan förklaras av att skolan ligger i en viss kommun. Då variansen också kan förklaras av att skolorna har olika elevunderlag görs denna analys på det dataset dit vi också kan koppla elevegenskaper, dvs. skolor med årskurs 9, för att kunna studera hur den totala variansen förändras om vi tar hänsyn till elevegenskaper. En förklaring till förändrade resurser i en kommun eller på en skola kan ju vara att elevunderlagets sammansättning förändrats.

Figur 9.15 visar hur den totala variansen i lärartäthet i grundskolan har utvecklats sedan slutet av 1980-talet. Liksom p90/p10-kvoten i Figur 9.7, ökar spridningen i lärartäthet mellan landets skolor redan innan de stora skolreformerna under 1990-talets första hälft, för att sedan minska vid mitten av 1990-talet. Under 2000-talet ser vi sedan en liten ökning. Detta gäller både lärartäthet och kvalitetsjusterad lärartäthet, även om spridningen och fluktuationerna är större för den kvalitetsjusterade lärartätheten.

¹⁷⁴ Analysen går även att göra på gymnasienivå men blir mindre intressant av flera skäl. Många kommuner har bara en gymnasieskola varför det inte finns någon inomkommunvariation och i de fall där det finns flera gymnasieskolor kan skillnader bero på olika typer av program snarare än politiska beslut. Detta tillsammans med de dataproblem vi har på grund av komvuxlärarna fram till 1998 (som driver upp variansen) gör att vi inte redovisar några resultat för gymnasiet.

Lärarresurser fördelas till viss del utifrån elevernas studieförutsättningar; ju sämre studieförutsättningar en skola har desto mer lärarresurser. För att belysa hur stor del av den totala variansen i lärarresurser som kan förklaras av elev-egenskaper presenterar vi i Figur 9.15 den totala variationen mellan skolor med och utan kontroll för skolornas elevegenskaper. Den heldragna linjen är den totala variationen mellan skolor och den streckade linjen är motsvarande variation när vi tagit hänsyn till skolans elevbakgrund. Elevbakgrund mäter vi som tidigare med förväntade betyg utifrån elevens bakgrundsegenskaper. Som förväntat minskar variansen när vi inkluderar elevegenskaper. Samtidigt kan vi konstatera att merparten av variationen mellan skolor inte kan förklaras av skillnader i studieförutsättningar (så som vi mäter det här)¹⁷⁵. Denna andel ser ut att vara ungefär densamma över tid, vilket tyder på att skolornas studieförutsättningar varken har fått mer eller mindre betydelse för resursallokeringen över tid. Detta är något vi återkommer till i mer detalj i avsnitt 9.5

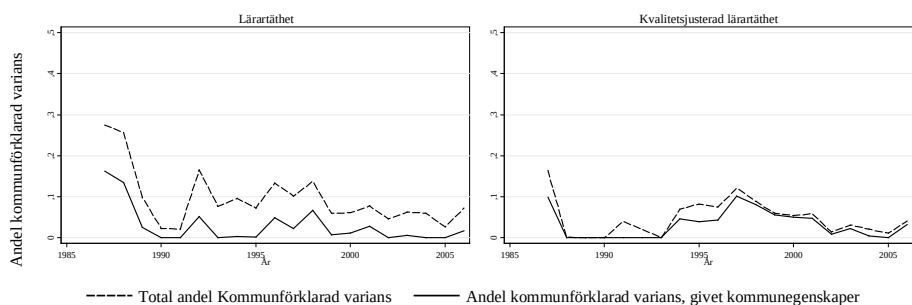


Figur 9.15 Varians mellan grundskolor i lärartäthet och lärarkvalitet

Not: Den totala variansen givet elevegenskaper är beräknad på residualerna från en modell där lärartäthet förklaras med skolans predicerade betyg uppdelat på 6 dummyvariabler (uppdelade vid den 10:e, 25:e, 50:e, 75:e samt 90:e percentilen).

Kommunaliseringen av skolan medförde att det blev möjligt för kommunerna att satsa olika mycket på skolan. Därmed skulle man kanske vänta sig att den del av spridningen som förklaras av kommunen blev större. Figur 9.16 visar hur stor del av variansen på skolorna som kan förklaras av vilken kommun skolan ligger i (utifrån total varians).

¹⁷⁵ Vårt mått på studieförutsättningar baseras på föräldrarnas inkomst och utbildningsnivå samt barnets invandringsår. Se Kapitel 5 för en mer detaljerad genomgång av hur vi mäter studieförutsättningar.



Figur 9.16 Andel av variansen som kan förklaras av att skolan ligger i en viss kommun.

Not: Andel kommunförklarad varians givet kommunegenskaper är beräknad på residualerna från en modell där lärartäthet (kvalitetsjusterad lärartäthet) förklaras med 3 dummyvariabler för kommunstorlek och 3 dummyvariabler för elevstorleken (fördelat utifrån 25:e och 75:e percentilen i kommunernas area och elevstorlekar), samt interaktionen av dessa.

Den andel av variansen i lärartäthet som kan förklaras av kommunen ligger runt 10 procent. För lärartäthet ökar den något i samband med reformerna men sjunker sedan runt millennieskiftet. Den förklarade variationen i kvalitetsjusterad lärartäthet varierar mellan noll och 10 procent. Det finns flera strukturella förklaringar till att resurserna skiljer sig mellan kommunerna. Vissa skillnader mellan kommunerna drivs av kommunernas storlek, både geografiskt och i antal elever. Vi undersöker därför hur stor del av variansen som förklaras givet detta. För lärartäthet sjunker andel kommunförklarad varians och är flera år obefintlig, medan hänsyn till kommunegenskaper inte påverkar kommunvariationen i kvalitetsjusterad lärartäthet. Detta innebär att skillnader i lärartäthet mellan kommuner främst förklaras av hur kommunen ser ut, det vill säga hur många elever är det i varje skola, medan de små skillnader i kvalitetsjusterad lärartäthet som funnits mellan kommuner inte beror på kommunens förutsättningar utifrån elevkullar eller skolors storlek.

9.4.1 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att variansen i resurser mellan skolor ökade redan innan de stora skolreformerna och var som högst under första halvan av 1990-talet. Detta gäller både lärartäthet och kvalitetsjusterad lärartäthet. Skillnaden mellan grundskolor som inte kan förklaras av elevförutsättningar och elevtäthet är relativt liten jämfört med den totala variansen och denna skillnad ser inte ut att ha ökat över tid.

Den andel av variansen som kan förklaras av att skolan ligger i en viss kommun är generellt låg, som mest 10 procent. För lärartätheten förklaras detta till stor del att kommunerna har olika förutsättningar med avseende på elevtäthet

och elevunderlag, men så är inte fallet för den kvalitetsjusterade lärartätheten som alltså tycks bero på andra faktorer.

9.5 Är resurstilldelningen kompensatorisk?

En poäng med att ge kommunerna makten över skolans budget var att de bättre än staten (via länsstyrelserna) skulle kunna allokera resurserna efter elevernas behov. Några år senare infördes skolpengen, vilket innebar att resurserna i högre grad följde eleven, och därmed till viss del minskade kommunernas möjligheter att omfördela resurserna efter elevernas behov.¹⁷⁶ År 1997 ändras istället lagen så att tilldelningen skulle ske på lika villkor som till kommunens egna skolor vilket möjliggjorde att ta hänsyn till elevernas behov. Utifrån dessa förändringar är det inte uppenbart om vi ska förvänta oss att skolans resursallokering har blivit mer kompensatorisk eller mindre. I detta avsnitt studerar vi vilka lärarresurser elever i grundskolan med olika studieförutsättningar *de facto* möter.

Studieförutsättningar mäts på samma sätt som tidigare, nämligen som sannolikheten, utifrån bakgrundsegenskaper, att gå ut åk 9 med godkänt i kärnämnen (För mer information om hur detta är gjort, se Bilaga 2.) Lärarresurser mäter vi som tidigare med lärartäthet, kvalitetsjusterad lärartäthet, lärarkvalitet som är den genomsnittliga förväntade lärarlönen på skolan samt lärarnas faktiska löner. Alla dessa mått är på skolnivå, vilket betyder att vi inte kan ta hänsyn till hur resurserna fördelas inom skolor. Analysen fokuserar på skillnader i lärarresurser mellan skolor med elever med de relativt bästa och de relativt sämsta studieförutsättningarna.

Analysen bygger på ett urval av grundskolor till vilka vi kan koppla såväl lärare som elever. Från 1987 till 1994 har vi information om vilken grundskola lärare arbetar på för drygt hälften av alla elever. För grundskolan 1995–2006 och för gymnasieskolan 1987–2006 har vi lärarinformation om i stort sett samtliga skolor. Elevinformation har vi för alla skolor som undervisar i åk 9. Hur dessa restriktioner påverkar urvalsstorleken och representativiteten mer i detalj redovisas i Bilaga 2 under rubriken ”Urval för analysen på skolnivå med elevförutsättningar”.

Vi börjar med att beskriva hur lärarresurser (lärartäthet, kvalitetsjusterad lärartäthet, lärarkvalitet och lärarlöner) ser ut på skolor med olika elevförutsättningar. För varje år sorterar vi alla skolor efter elevförutsättningar och delar in skolorna i fem grupper (kvintiler). Varje grupp innehåller lika många elever där den första gruppen motsvarar de 20 procent elever som går i skolor med

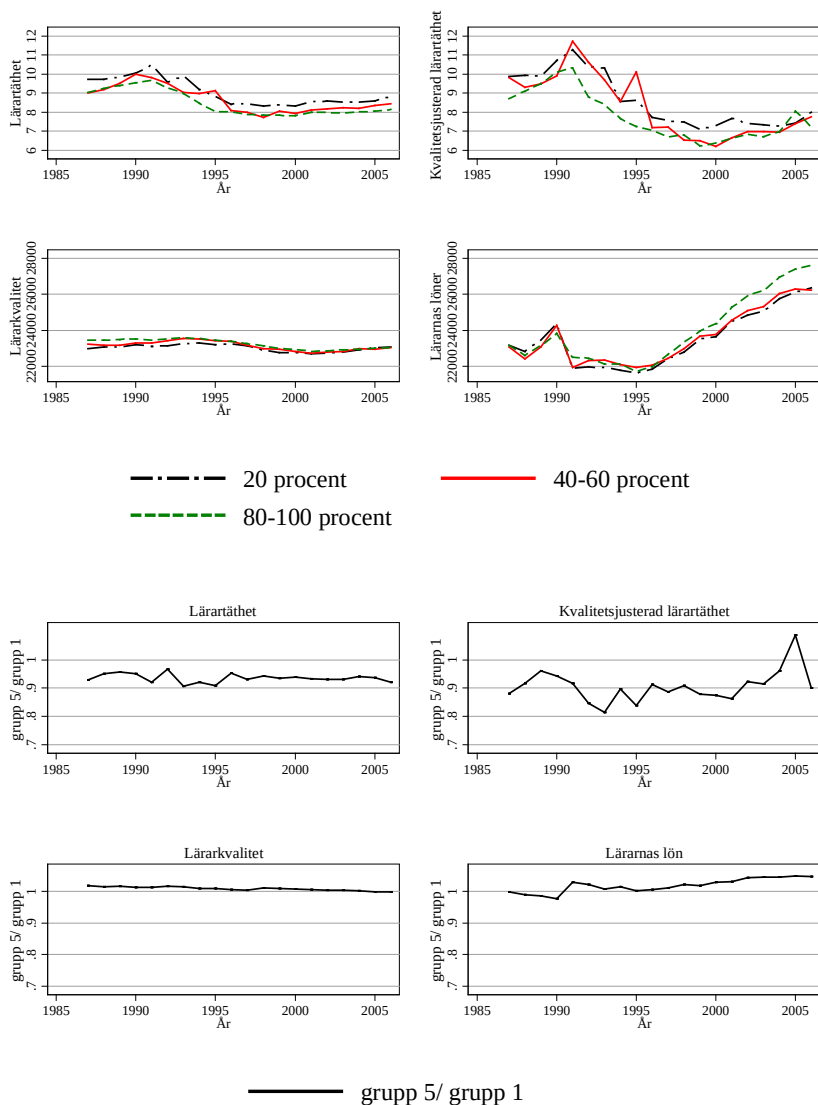
¹⁷⁶ Skolpengen motsvarade till en början minst 85 procent av kommunens genomsnittskostnad per elev och senare minst 75 procent.

sämst elevförutsättningar, den andra gruppen de 20–40 procent svagaste osv. Därefter beräknar vi genomsnitt av lärartäthet, kvalitetsjusterad lärartäthet, lärarkvalitet och heltidsekvivalent månadslön i respektive grupp. Genomgående presenterar vi resultaten för grupp 1, 3–4 och 5. Skillnaden mellan grupp 1 och grupp 5 är alltså hur mycket högre lärartäthet de svagaste eleverna (de 20 procent med sämst studieförutsättningar) har i jämförelse med de relativt starkaste (de 20 procent av eleverna med bäst studieförutsättningar). Denna analys görs först på kommunnivå där kommunerna har rangordnats efter elevförutsättningar på motsvarande vis. Vi börjar med att studera skillnaderna mellan kommuner.

9.5.1 Mellan kommuner

Skillnader mellan kommuner presenteras i Figur 9.17 nedan. Den generella trenden som vi sett i tidigare resultat framgår även här, nämligen att lärartätheten ökade i alla skolor fram till 1990, för att därefter minska fram till millennieskiftet. Efter millennieskiftet är lärartätheten relativt stabil. När det gäller allokeringen av lärarresurser utifrån elevförutsättningar kan vi konstatera att kommuner med de svagaste skolorna i slutet av 1980-talet hade ungefär knappt en ytterligare lärare per 100 elever jämfört med kommuner med bättre elevförutsättningar. Mot slutet av den studerade perioden är denna skillnad ungefär densamma mellan kommuner men på en lägre nivå: drygt 8 jämfört med drygt 9 lärare per 100 elever i slutet av 1980-talet. Skillnaden mellan de 20 procent starkaste kommunerna utifrån elevförutsättningar och de 20 procent svagaste motsvarar knappt 10 procent av den genomsnittliga lärartätheten.

När det gäller kompensatorisk resurstilldelning kan vi konstatera att den svagaste gruppen kommuner har mest lärarresurser, den näst svagaste näst mest osv. Kommuner med sämst elevförutsättningar har genomgående en högre lärartäthet än övriga kommuner. Under mitten av 1990-talet är den kompensatoriska resursfördelningen mindre tydlig och mittengruppen och gruppen kommuner med de bästa elevförutsättningarna byter till och med rangordning. Under 2000-talet stabiliseras ordningen och skillnaderna mellan grupperna är mer jämn jämfört med 1980-talet med högre lärartäthet ju sämre elevförutsättningar skolan har.



Figur 9.17 Lärartäthet, lärarkvalitet och löner i kommuner med olika elevförsättning, elevviktat

Not: Skolorna är elevviktade och rankade efter förväntat genomsnittsbetyg och därefter indelade i kvintiler. När denna indelning görs blir antalet skolor i respektive grupp så pass litet att enskilda skolor med extremvärden (som kan bero på felrapportering eller skolor med ett fåtal elever med särskilda behov) spelar roll. För att få en mer rättvisande bild har vi därför plockat bort en procent i toppen och botten i fördelningen av skolor med avseende på lärartäthet och lärarkvalitet. Lärarlönerna är uttryckta i 2013 års priser.

När det gäller kvalitetsjusterad lärartäthet ser utvecklingsmönstret likartat ut, men skillnaderna mellan kommuner är större, framförallt under 1980- och 1990-talen. Nedgången i kvalitetsjusterad lärartäthet fortsatte också ända fram till 2000, medan lärartätheten planade ut redan 1995. I början av 2000-talet kan en liten uppgång skönjas som följs av mindre kompensatoriska skillnader; en utveckling som vi inte ser lika tydlig med avseende på lärartäthet. Vi kan också konstatera att mittengruppen under flera år under 1990-talet hade mer resurser än den svagaste gruppen kommuner, något som inte ser ut att vara fallet under 2000-talet då den svagaste gruppen kommuner genomgående har högre kvalitetsjusterad lärartäthet.

När vi undersöker kvoten mellan elevsvaga och elevstarka kommuner, kan vi se att variationen är kraftigare för kvalitetsjusterad lärartäthet än för den vanliga lärartätheten men att nivån är ungefär densamma: en skillnad på cirka 10 procent.

Både när vi ser till lärartäthet och kvalitetsjusterad lärartäthet kan vi alltså konstatera att spridningen i resursfördelningen inte uppvisar någon långsiktig trend, men att spridningen ökade under 1990-talet för att under 2000-talet stabiliseras på ungefär samma nivå som på slutet av 1980-talet. Det är svårt att säga att denna utveckling skulle bero på 1990-talets skolreformer snarare än på det svåra ekonomiska läget på 1990-talet. I storleksordning handlar det om som mest 15 procents skillnad till fördel för kommuner med dåliga förutsättningar. I början på 2000-talet skedde en konvergens i båda lärartäthetsmått mellan kommuner med olika elevförutsättningar i samband med att, framförallt, den kvalitetsjusterade lärartätheten ökade över lag. Kommunerna med de svagaste elevförutsättningarna konvergerade dock inte mot övriga i samma utsträckning.

Slutligen undersöker vi hur den genomsnittliga lärarkvaliteten – mätt som genomsnittlig predicerad lön på skolan – och de faktiska lärarlönerna ser ut i dessa olika grupper av kommuner. När det gäller den genomsnittliga lärarkvaliteten är skillnaderna mellan kommuner små och de till och med minskar något över tid. Nivån är relativt oförändrad över studieperioden, något som vi såg redan i den inledande beskrivningen av lärarna (Figur 9.1). Den nedgång som kan ses i slutet av 1990-talet kan förklaras av att grundskolelärares ålder och utbildningsnivå (framförallt bland obehöriga lärare) sjönk under dessa år – se jämförelse mellan Figur 9.1, Figur 9.4 och Figur 9.3. Det är också intressant att notera att lärarkvaliteten – med detta sätt att mäta den – under 1980-talet var allokerad så att lärarna med den högsta kvaliteten arbetade i kommuner med de bästa elevförutsättningarna, medan denna skillnad inte finns i slutet av perioden.

När det gäller lärarnas faktiska löner, däremot, är utvecklingen snarare den motsatta; det finns nästan inga löneskillnader mellan kommuner med olika elevförutsättningar fram till 1995. Därefter ser vi att utvecklingen i kommuner med de bästa elevförutsättningarna sticker i väg och får en bättre löneutveckling än övriga: lärarna i dessa kommuner har närmare 1 000 kronor mer i månaden år 2006 jämfört med lärare i de andra grupperna.¹⁷⁷ Denna skillnad finns kvar även om vi gör motsvarande analys utan friskolor. Om vi däremot exkluderar storstäderna (Stockholm, Göteborg och Malmö) är lönepremien bland lärarna i kommuner med goda elevförutsättningar betydligt mindre (halverad) men den finns fortfarande kvar. Det finns dock indikationer på att särskilt duktiga lärare selekteras till skolor med särskilt bra elevförutsättningar. Böhlmark och Holmlund (2011) visar i sin studie om likvärdighet i skolan att det finns en positiv korrelation mellan elevernas föräldrabakgrund och lärarnas bakgrund: i skolor där föräldrarna har höga inkomster har lärarna generellt högre gymnasiebetyg. Hensvik (2010) visar att den ökade skolkonkurrensen i och med friskolereformen ledde till större lönespridning mellan lärare och att de med hög kognitiv förmåga¹⁷⁸ fick relativt högre löner. Den högre lärarlönen för de elevstarka skolorna som vi finner här kan alltså spegla högre lärarkvalitet i icke observerbara avseenden.

Den generella reallöneökning, med den kraftiga ökningen 1995 och framåt, som lärarna har fått överensstämmer i stora drag med motsvarande utveckling som löntagare generellt har fått på den svenska arbetsmarknaden under aktuell period. För en jämförelse mellan reallöneökningen bland grund- och gymnasielärare och övriga anställda på arbetsmarknaden – se figur i Bilaga 3.

Hittills har vi studerat skillnader mellan kommuner och inte funnit några större skillnader eller förändringar i lärarresurser mellan kommuner över tid, förutom en viss turbulens i kvalitetsjusterad lärartäthet i mitten av 1990-talet. En intressant fråga är om utvecklingen är densamma mellan skolor och mellan skolor inom kommuner. Vi börjar med det förstnämnda.

9.5.2 Mellan skolor

Studerar vi skillnaderna mellan skolor ser vi något större skillnader än mellan kommuner. Skillnaderna i resurser inom kommuner mellan skolor utifrån elevförutsättningar är större än de genomsnittliga skillnaderna mellan kommuner.

Vi ser inte heller här någon större förändring över tid, utan de skillnader mellan skolor med svaga elevförutsättningar som fanns redan i slutet av 1980-talet tycks bestå. Det gäller lärartäthet såväl som kvalitetsjusterad lärartäthet.

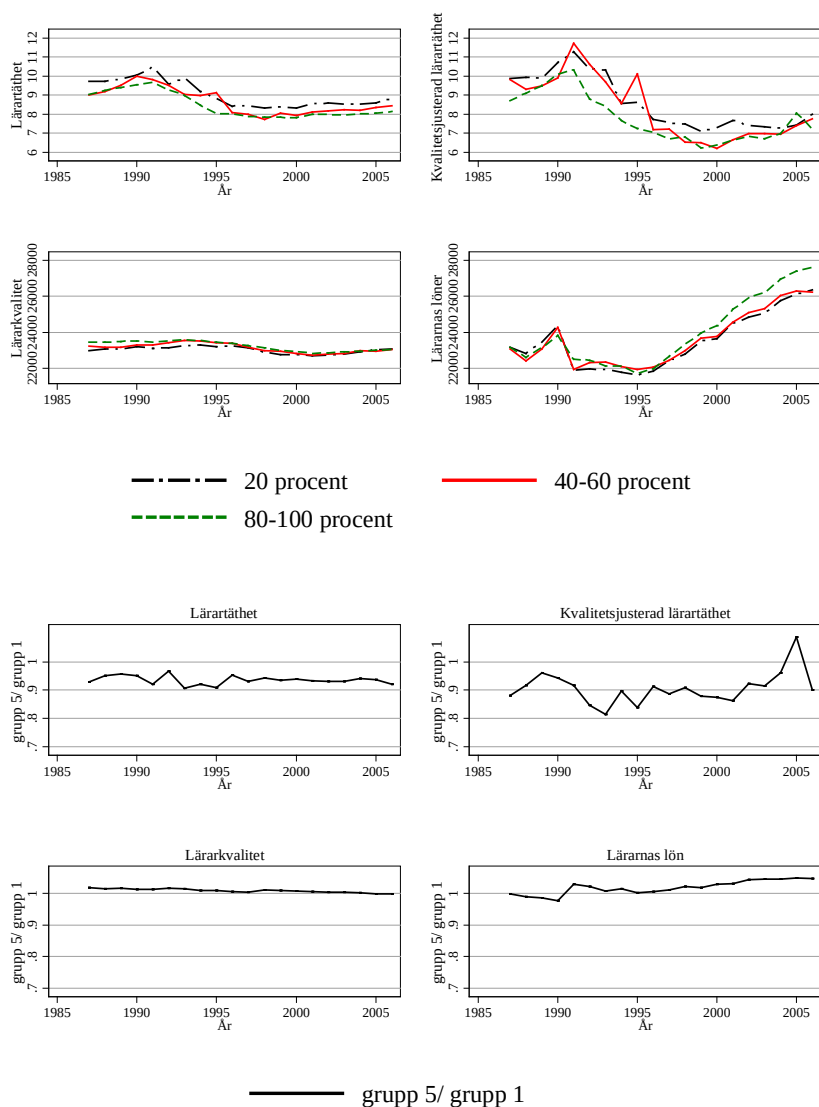
¹⁷⁷ Lönerna är här uttryckta i 2006 års priser.

¹⁷⁸ Mätt genom IQ-tester från den militära mönstringen.

Skillnaden finns framförallt mellan de svagaste skolorna och övriga; de 20 procent svagaste skolorna har under hela perioden haft drygt 1 lärare mer per 100 elever. I kvalitetsjusterad lärartäthet är skillnaden större: motsvarande närmare 2 ytterligare lärare per 100 elever. Denna skillnad mellan de svagaste skolorna och övriga skolor ökade något i slutet av 1990-talet och har sedan dess inte minskat. Eftersom skillnaden i kvalitetsjusterad lärartäthet är större än motsvarande skillnad i lärartäthet möter alltså eleverna på skolor med svaga elevförutsättningar mer erfarna och utbildade lärare än övriga.

När vi studerar skillnaden mellan de starkaste och svagaste skolorna (kvoterna) ser vi att skillnaderna mellan skolor i lärartäthet och kvalitetsjusterad lärartäthet är oförändrad över tid, men betydligt mer varierad i det sistnämnda måttet.

När det gäller genomsnittlig lärarkvalitet och lärarlöner ser vi ett liknande mönster här som motsvarande bild mellan kommuner; lärarna på de starkaste skolorna utifrån elevförutsättningar är inte mer erfarna eller utbildade men har betydligt högre lön. I kvoterna med avseende på lön ser vi också att skillnaderna mellan de svagaste och starkaste skolorna har ökat över tid: i början av perioden är skillnaden liten, medan i början 2000-talet tjänar lärarna på skolorna med de starkaste elevförutsättningarna ungefär 5 procent mer än lärarna på de svagaste skolorna. Vi kan också konstatera att dessa lärare inte ser ut att vara mer kompetenta med avseende på ålder och formell utbildning. De kompetenta lärarna (med vårt sätt att mäta kompetens) återfinns däremot i högre grad i skolor med de svagaste elevförutsättningarna.



Figur 9.18 Lärartäthet, lärarkvalitet och löner i skolor med olika elevförutsättningar mellan skolor

Not: Skolorna är elevviktade och rankade efter förväntat genomsnittsbetyg och därefter indelade i kvintiler. När denna indelning görs blir antalet skolor i respektive grupp så pass litet att enskilda skolor med extremvärden (som kan bero på felrapportering eller skolor med ett fåtal elever med särskilda behov) spelar roll. För att få en mer rättvisande bild har vi därför plockat bort en procent i toppen och botten i fördelningen av skolor med avseende på lärtäthet och lärarkvalitet. Lärarlönerna är uttryckta i 2013 års priser.

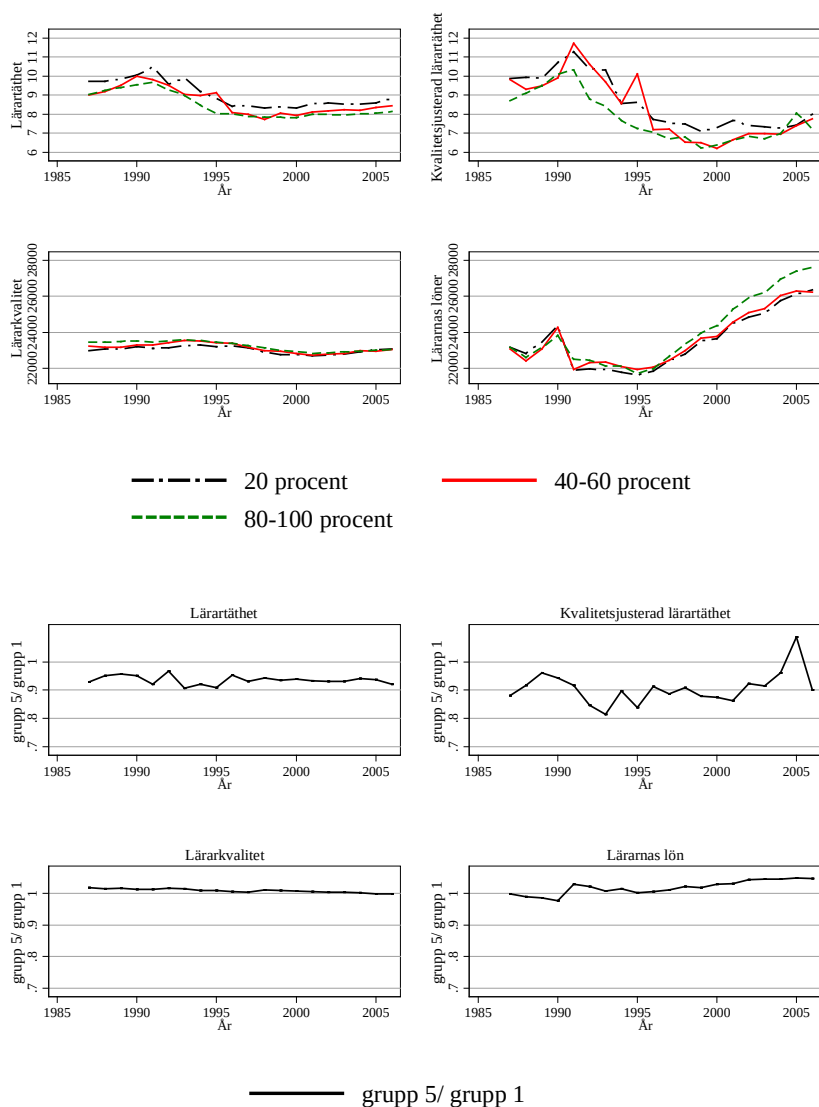
9.5.3 Mellan skolor inom kommuner

Slutligen studerar vi skillnader mellan skolor inom kommuner där vi har tagit bort den genomsnittliga skillnaden mellan kommuner. Vi jämför alltså skillnaderna mellan skolor inom kommuner men bortser från att det finns generella skillnader mellan kommuner i till exempel hur mycket resurser som bör satsas på skolan totalt.¹⁷⁹

Den bild som nu framträder är snarlik Figur 9.18 i avsnitt 9.5.2 (variation mellan skolor). De tidigare slutsatserna om att skillnader i resurser mellan kommuner är små jämfört med skillnaderna mellan skolor förstärks något, men det finns också några skillnader. Den viktigaste är att det kompensatoriska inslaget inom kommuner inte är lika tydligt bland skolor med bättre elevförutsättningar. De 20 procent bästa skolorna och mellangruppen (40–60 procent) byter ibland rangordning så att mellangruppen får lägre lärartäthet än skolorna med de bästa elevförutsättningarna. Skolor med sämst förutsättningar får dock genomgående mer resurser i samma storleksordning som föregående analys visade. En generell slutsats är alltså att det framförallt är med avseende på de svagaste skolorna som kommunerna allokera resurserna kompensatoriskt snarare än över hela fördelningen av skolor med olika elevförutsättningar.

När det gäller lärarnas faktiska löner är ser vi att skillnaden mellan lärarna på skolorna med de bästa elevförutsättningarna och övriga är ännu större i slutet av 2000-talet jämfört med tidigare analyser. Det betyder att när vi justerat för allmänna skillnader i löneläge mellan kommuner framträder ännu större skillnader mellan skolor. Denna slutsats gäller löner men inte i samma utsträckning övriga mått.

¹⁷⁹ I detta avsnitt har vi justerat för den lilla skillnad mellan kommuner som vi fann i avsnitt 9.5.1.



Figur 9.19 Lärartäthet, lärarkvalitet och löner i skolor med olika elevfördelningar mellan skolor inom kommuner

Not: Skolorna är elevviktade och rankade efter förväntat genomsnittsbetyg och därefter indelade i kvintiler. När denna indelning görs blir antalet skolor i respektive grupp så pass litet att enskilda skolor med extremvärden (som kan bero på felrapportering eller skolor med ett fåtal elever med särskilda behov) spelar roll. För att få en mer rättvisande bild har vi därför plockat bort en procent i toppen och botten i fördelningen av skolor med avseende på lärartäthet och lärarkvalitet. Lärarlönerna är uttryckta i 2013 års priser.

9.5.4 Sammanfattning

Skillnaderna mellan skolor och mellan kommuner i resurser har generellt inte ökat mellan 1987 och 2006. Variationen mellan kommuner har blivit mer kompensatorisk i den meningen att fördelningen under början av 2000-talet i högre grad följer kommunens elevförutsättningar än vad som var fallet tidigare; under 2000-talet är det mer tydligt att ju svagare elevförutsättningar desto högre lärartäthet och kvalitetsjusterad lärarkvalitet, jämfört med under 1990-talet. Särskilt mycket mer resurser har kommuner som har de 20 procent svagaste elevförutsättningarna. Denna sistnämnda slutsats blir ännu tydligare när vi studerar skillnader i lärarresurser mellan skolor och mellan skolor inom kommuner. Det mest kompensatoriska inslaget i allokeringen av lärarresurser gäller alltså de elever som går på de 20 procent svagaste skolorna utifrån elevförutsättningar som har omkring 5 procent högre lärartäthet. Skillnaderna mellan övriga skolor är små.

Skillnader i den generella lärarkvaliteten – här mätt som ett sammanvägande mått på lärarnas ålder och utbildningsnivå – har generellt minskat över tid. När det gäller faktisk löneutveckling är förhållandena de omvända: det är lärarna på skolorna med de bäst elevförutsättningar som betingar de högsta lönerna, men de har inte mer erfarenhet eller högre utbildning än övriga. Detta tyder på motsatsen till kompensatorisk resursallokering om lönerna speglar lärarkompetenser utöver det som fångas av utbildning och ålder.

Den generella bilden är att kommunernas resursallokering i grundskolan, med detta sätt att mäta, varken har blivit mer eller mindre kompensatorisk över tid. Viktigt att komma ihåg i denna slutsats är att vi i denna analys bara kan mäta lärarresurser på skolnivå; vi vet inte hur resurserna fördelas inom skolor. Vi såg i Kapitel 5 att skillnaderna mellan grundskolor i elevernas studieförutsättningar har ökat över tid. Det betyder att skolorna har blivit mer homogena med avseende på elevernas studieförutsättningar och innebär sannolikt att eleverna på de svagaste skolorna har sämre förutsättningar att klara skolan i slutet av perioden än i början. Vår bedömning är därför att skolan blivit mindre kompensatorisk om hänsyn tas till detta.

9.6 Avslutande sammanfattning

Andelen behöriga lärare har sjunkit sedan början av 1990-talet. Lärarnas kompetens, mätt med ålder, utbildning, betyg eller som mönstringsresultat i kognitiv- och ledarskapsförmåga, har försämrats relativt andra grupper på arbetsmarknaden. Denna utveckling påbörjades redan innan de studerade reformerna genomfördes. Det är svårt att uttala sig om hur 1990-talsreformerna bidragit till denna trendmässiga utveckling, annat än att de inte ser ut att ha bromsat den.

I grundskolan finner vi att lärartätheten minskar i samband med reformerna i början av 1990-talet. Utvecklingen vänder svagt uppåt runt millennieskiftet. Utvecklingen i den kvalitetsjusterade lärartätheten är mer dramatisk; här fortsätter minskningen ända fram till millennieskiftet då den återhämtar sig något. I samband med kommunaliseringen ökade spridningen något men den stabiliserades i slutet av 1990-talet till samma nivå som i slutet av 1980-talet.

Då det finns vissa brister i datamaterialet för gymnasiet under stora delar av 1990-talet är vi försiktiga med att uttala oss om hur spridningen i resurser för gymnasieskolan förändras under denna period, men resurserna som möter medianeleven synes vara relativt konstanta över tid.

Utvecklingen på skolnivå visar att såväl spridningen i lärartätheten som den kvalitetsjusterade lärartätheten ökade snabbt i slutet av 1980-talet. Sedan vände utvecklingen och spridningen mellan skolor minskade i samband med kommunaliseringen. Framförallt gäller detta den kvalitetsjusterade lärartätheten.

Resursfördelningen i skolan är på flera sätt kompensatorisk. Skolor med svaga elevförutsättningar har mer resurser, sett till lärartäthet och kvalitetsjusterad lärartäthet, än andra skolor. Däremot är lärarlönerna högre där elevförutsättningarna är goda. Detta skulle kunna vara ett tecken på att lärarkompetensen är högre på dessa skolor, men kan också vara ett tecken på att lönesättningen skiljer sig mellan skolor som en följd av löneläget på den omkringliggande arbetsmarknaden. Det är också tydligt att de stora skillnaderna finns mellan skolor inom kommuner, snarare än mellan kommuner. Detta mönster förändras inte i samband med kommunaliseringen och det finns inte något som tyder på att kommunernas allokering av resurser skiljde sig väsentligt från hur det sett ut tidigare.

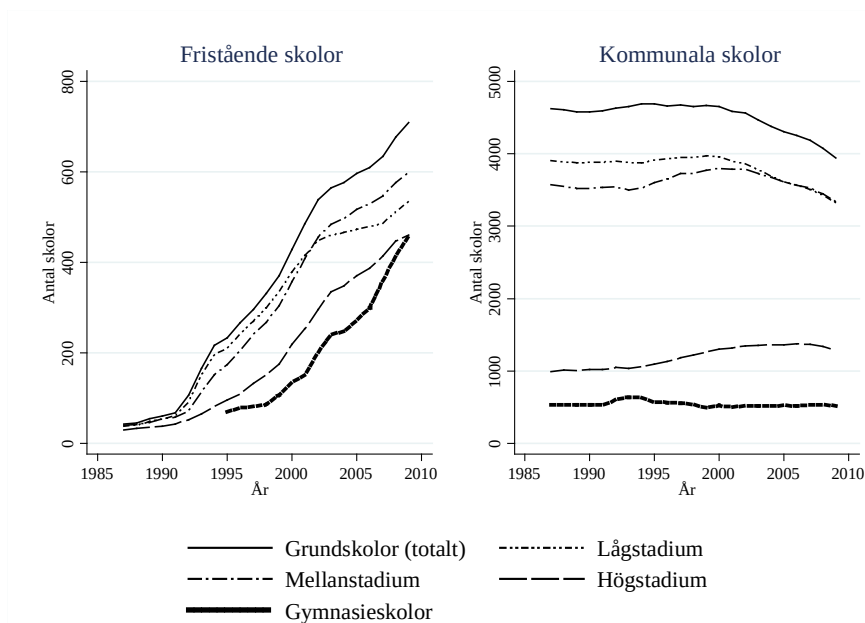
Slutligen har vi i denna analys jämfört resurserna i skolor som har de bästa genomsnittliga elevförutsättningarna med skolor som har de sämsta elevförutsättningarna. Vi kan då konstatera att skolan inte har blivit mer kompensatorisk när vi ser till hur det ser ut inom kommuner, men möjligen något mer kompensatorisk när vi studerar hela fördelningen av skolor. Kommunernas resursallokering har alltså inte blivit mer kompensatorisk. I Kapitel 5 såg vi att ökade skillnader i elevförutsättningar mellan skolor framförallt drivs av segregation med avseende på utländsk bakgrund. Elever och skolor med relativt svaga elevförutsättningar utgörs idag kanske av elever med större behov för att klara skolan än motsvarande grupp i slutet av 1980-talet. I absoluta termer är det därför möjligt att skolan är mindre kompensatorisk i slutet av perioden än före 1990-talets skolreformer.

10 Den förändrade skolmarknaden

Sedan friskolereformerna i grundskolan 1992 och i gymnasieskolan 1994, har många fristående skolor med olika inriktningar och olika typer av huvudmän etablerats. 1994 infördes också möjligheten att välja mellan olika kommunala skolor, vilket har medfört att familjer idag har möjlighet att välja mellan både fristående och kommunala skolor. Dessa reformer har lett till stora förändringar av det svenska skolväsendet. Som vi har diskuterat i Kapitel 2, kan skolsystemet beskrivas som en kvasimarknad, där utbildningen är offentligt finansierad, men familjer kan välja mellan olika inriktningar och huvudmän, och skolornas ekonomi och möjlighet att verka bygger på att de kan attrahera elever. Detta kapitel beskriver hur denna skolmarknad har utvecklats sedan friskole- och skolvalsreformerna. Vi undersöker i avsnitt 10.1 och 10.2 i vilken utsträckning och i vilka områden fristående skolor har etablerats; i avsnitt 10.3 studerar vi förekomsten av skolval och beskriver vilka elever som går i friskola eller utövar sitt skolval genom att välja en annan kommunal skola än den närmaste; vi jämför sedan i avsnitt 10.4 hur skolresurserna har utvecklats i kommuner där skolmarknaden förändrats mycket med hur skolresurserna har utvecklats i kommuner där valfrihetsreformerna inte fått så stort genomslag. Slutligen undersöker vi i avsnitt 10.5 några indikatorer på hur skolmarknaden fungerar: betygsinflation, elevers benägenhet att byta skola, och den kommunala skolans anpassning genom profilering och lokala initiativ.

10.1 Etablering av fristående skolor och det fria skolvalet

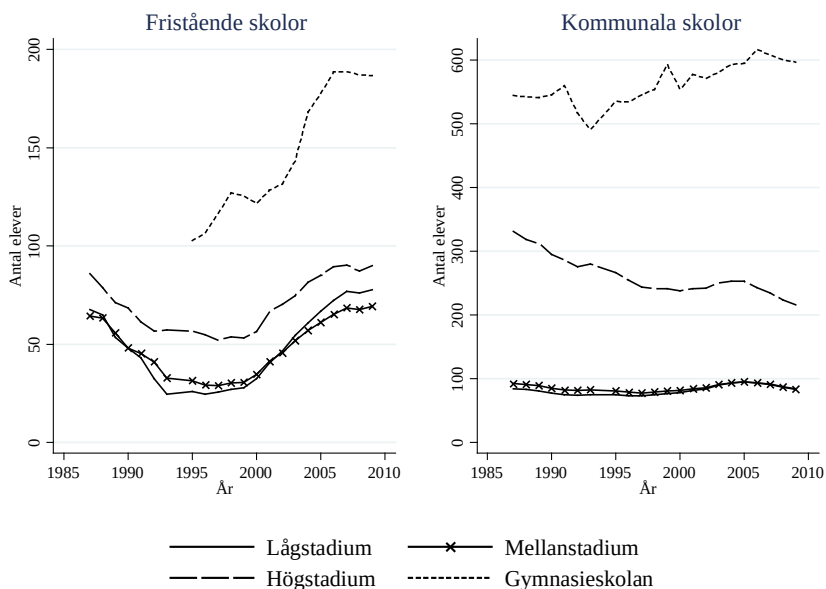
Redan före 1992 fanns ett litet antal fristående skolor som utgjordes bland annat av riksinternat, skolor med alternativ pedagogisk inriktning och skolor med internationell eller religiös anknytning. Friskolereformen fick dock snabbt genomslag sett till antalet skolor räknat, och många nya friskolor startade efter 1992. Figur 10.1 visar att från 1992 och fram till 2009 skedde en ökning av det totala antalet fristående grundskolor från endast ett fåtal upp till cirka 700 skolor. Ökningen är relativt jämnt fördelad över stadierna, med något färre högstadieskolor. Skolpengsreformen kom att omfatta gymnasieskolan först från och med läsåret 1994/1995, och i våra data observerar vi de första fristående gymnasieskolorna 1995. Sedan dess har antalet fristående gymnasieskolor vuxit och uppgick till 458 stycken 2009, vilket motsvarade 48 procent av alla gymnasieskolor. Totalt sett har antalet grundskolor inte förändrats så mycket mellan 1987 och 2009: antalet friskolor har vuxit ungefär lika mycket som antalet kommunala skolor har minskat. Det totala antalet gymnasieskolor har däremot blivit större över tid: från 534 skolor 1987 till 976 skolor 2009.



Figur 10.1 Utvecklingen av antalet skolor 1987–2009

Källa: Skolregistret

De fristående skolorna, både på grund- och gymnasienivå, har i genomsnitt färre antal elever än de kommunala skolorna. Figur 10.2 visar det genomsnittliga antalet elever i respektive stadium i grundskolan och i gymnasieskolan, för både den fristående och den kommunala sektorn. Framförallt är det i högstadiet och på gymnasiet som vi ser stora skillnader i elevantal: i slutet av perioden hade ett kommunalt högstadium i genomsnitt cirka 200 elever, medan ett fristående högstadium hade cirka 100 elever. En genomsnittlig kommunal gymnasieskola hade cirka 600 elever medan en fristående gymnasieskola hade cirka 200 elever.



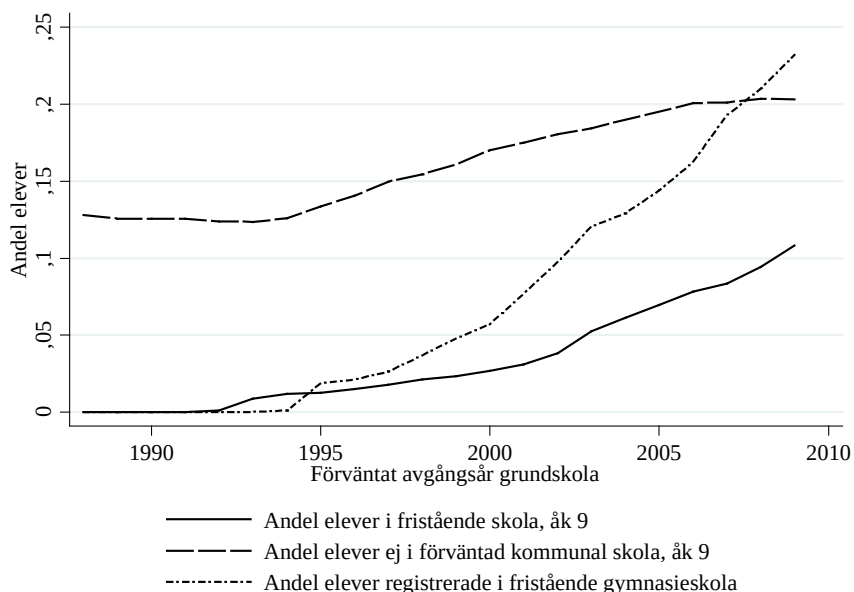
Figur 10.2 Skolstorlek (antal elever) i fristående och kommunal sektor

Källa: Skolregistret

I takt med att antalet fristående skolor har ökat, har följaktligen också andelen elever som går i en fristående skola ökat. Figur 10.3 visar att andelen friskoleelever bland landets niondeklassare har ökat successivt under perioden och 2009 gick cirka 11 procent av eleverna i årskurs 9 i en friskola.¹⁸⁰ Ökningen har varit ännu kraftigare inom gymnasieskolan. År 2009 gick 23 procent av de nyregistrerade eleverna på gymnasiet i en fristående skola. Motsvarande siffror för läsåret 2013/14 är 13,7 och 25,8 procent i grund- respektive gymnasieskola.¹⁸¹

¹⁸⁰ Figuren visar inte andelen elever i icke-kommunala grundskolor (gymnasieskolor) före 1992 (1995), denna är approximerad till noll.

¹⁸¹ Denna siffra gäller alla grundskole- respektive gymnasieelever, inte bara årskurs 9, resp. nyregistrerade elever. Källa: Egna beräkningar utifrån statistik tillgänglig på www.skolverket.se



Figur 10.3 Andel elever som går i fristående respektive ej förväntad kommunal skola

Källa: Årskurs 9-registret samt register över förstagångsregistrerade elever i gymnasieskolan.

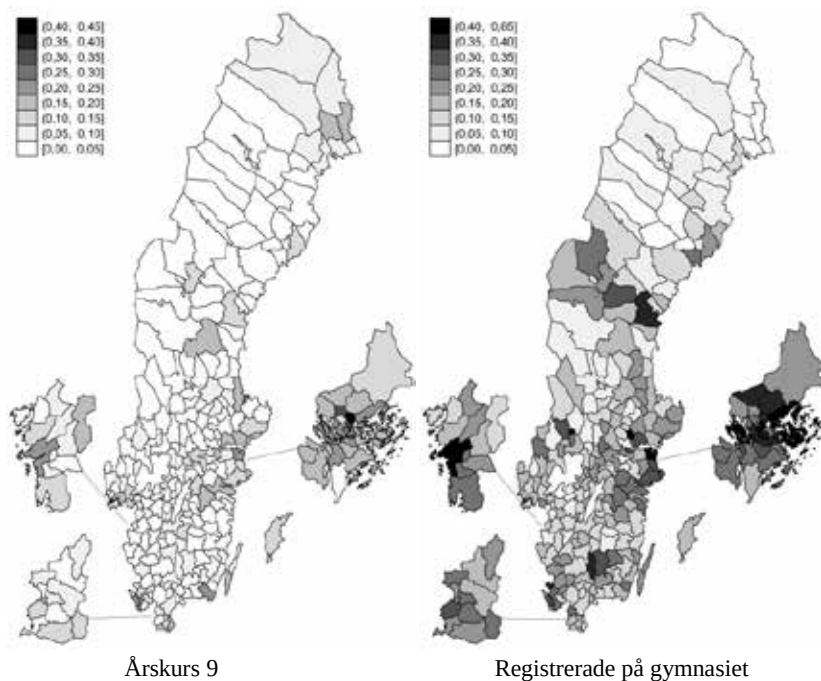
Det fria skolvalet innebär också en möjlighet att välja mellan olika kommunala skolor. I våra data kan vi observera om en elev går i en fristående eller i en kommunal skola, men det saknas information om huruvida eleven har gjort ett aktivt val mellan kommunala skolor. Vi kan däremot grovt uppskatta val till kommunala skolor genom att observera hur stor andel av eleverna som går i en annan kommunal skola än den kommunala skola som är vanligast bland eleverna i ett bostadsområde. För att göra en sådan uppskattning utgår vi från elevens bostadsområde, definierat av det så kallade SAMS-område som eleven bor i.¹⁸² För varje bostadsområde kan vi observera vilken kommunal skola som är den vanligaste bland elever i området. De elever som inte går i den vanligaste kommunala skolan, utan i en annan kommunal skola, antas ha gjort ett aktivt val inom den kommunala sektorn. Denna metod medför naturligtvis mätfel, dels på grund av att SAMS-områden inte med nödvändighet motsvarar skolornas upptagningsområden, och dels för att det i de fall SAMS-områdena är små kan vara svårt att identifiera en typisk skola för området. Måttet ger dock en uppskattning av hur det aktiva valet mellan kommunala skolor har förändrats över tid. I Figur 10.3 visas andelen elever i årskurs 9 som går i en

¹⁸² För definition av SAMS-område, se Kapitel 5.

annan kommunal skola än den vi kan förvänta oss givet bostadsområde; andelen beräknas till cirka 13 procent i början av perioden. Denna höga siffra kan bero dels på mätfel, dels på att det även före det fria skolvalets införande kan ha funnits möjligheter att gå i en annan skola än den närmaste. Figurens huvudbudskap gäller dock utvecklingen över tid: Om vi antar att mätfelet i måttet är konstant över tid, så kan vi konstatera att andelen elever som väljer en kommunal skola utanför sitt bostadsområde har ökat med cirka 12 procentenheter under studieperioden – en ökning som är lika stor som ökningen i andelen elever i fristående skolor för motsvarande årskullar i årskurs 9. Om vi lägger ihop andelen elever som väljer en friskola med ökningen i andelen elever som väljer en annan kommunal skola, uppgår den totala andelen som väljer skola till drygt 20 procent. Men detta är sannolikt en underskattning av andelen som aktivt väljer skola, eftersom ett aktivt val också kan innebära att familjen väljer den närmsta kommunala skolan.

Slutligen är det också viktigt att illustrera att skolvalet och friskolesektorns utbredning har sett olika ut i olika delar av landet. Figur 10.4 visar friskoleandelen i Sveriges kommuner 2009 bland elever i årskurs 9, samt bland förstagångsregistrerade elever i gymnasiet.¹⁸³ Det är framförallt i storstadsområden som friskolesektorn har vuxit kraftigt, och det finns många mindre kommuner som saknar friskolor. Att välja en friskola är vanligare på gymnasiet än i grundskolan och de flesta elever bor i en kommun med fler friskoleelever på gymnasienivå jämfört med på grundskolenivå. Kartorna bygger på en indelning utifrån elevens hemkommun, vilket innebär att även kommuner utan en friskola kan ha en friskoleandel större än noll om många elever går i friskola i en annan kommun än hemkommunen.

¹⁸³ Denna figur bygger på genomsnitt för kommuner, utifrån den kommunindelning som gällde vid friskolereformens införande.



Figur 10.4 Andel elever i friskola 2009

Not: Figuren bygger på register över årskurs 9-elever samt förstagångsregistrerade elever i gymnasieskolan; kommun avser elevens bostadskommun.

10.2 Fristående skolors etableringsmönster – i vilka områden finns fristående skolor?

I avsnittet ovan har vi konstaterat att det finns stor spridning mellan landets kommuner i andelen friskoleelever; i många kommuner finns inte några fristående huvudmän representerade, medan det på andra håll finns många friskolor. Möjliga förklaringar till dessa skillnader är att familjers efterfrågan på fristående aktörer varierar, att de demografiska förutsättningarna skiljer sig mellan kommuner, och att drivkrafter och incitament styr friskoleetableringen mot storstadsregioner. Skolpolitik på kommunal nivå kan också påverka förutsättningarna för att starta och driva friskolor, bl.a. genom att kommunerna sedan 1997 har haft möjlighet att yttra sig över friskolors ansökan om godkännande och bidrag, och genom den service och information om skolvalet som kommunen står för. Dessa möjliga förklaringar till kommunala skillnader i friskolornas etableringsmönster är svåra att särskilja från varandra: föräldrars preferenser och efterfrågan kan samvariera med utbildningsnivå och politiskt styre i kommunen. Om skolorna drivs av incitament att attrahera elever från

särskilt gynnade eller missgynnade socioekonomiska grupper, av ekonomiska eller andra skäl, kan detta heller inte särskiljas från att efterfrågan kan variera mellan grupper.

Att friskolor har etablerats i högre utsträckning i storstadsområden, med en högre utbildad befolkning och en högre andel elever med utländsk bakgrund, är relativt välkänt. En fråga som inte har belysts tidigare är i vilken typ av bostadsområden, vid en jämförelse mellan olika bostadsområden inom en och samma kommun, som friskolor har etablerats. Beslutet om i vilket område inom en kommun som en skola ska etableras kan precis som när det gäller valet av kommun styras av befolkningens demografiska sammansättning, efterfrågan på alternativ till den kommunala skolan och friskolornas incitament att attrahera olika elevgrupper. Som vi kommer att diskutera i avsnitt 10.3 nedan, kan inte friskolorna välja fritt vilka av de sökande eleverna som ska antas till skolan. De kan däremot indirekt styra sitt elevunderlag genom att etablera sig i områden med viss socioekonomisk sammansättning, och genom att profilera sig på ett sätt som tilltalar en för skolan önskvärd målgrupp.¹⁸⁴ Valet av etableringsområde styrs dock sannolikt inte bara av strategiska överväganden, utan också av tillgång till lokaler och områdets kommunikationer.

För att belysa friskolors etableringsmönster undersöker vi i detta avsnitt i vilken typ av bostadsområden som friskolor har etablerats. Vi jämför endast bostadsområden, här definierade som SAMS-områden, inom samma kommun. Bostadsområden karaktäriseras utifrån befolkningsstorlek, föräldrars utbildningsnivå, andelen elever med utländsk bakgrund och elevförutsättningar, i den population som kan tänkas vara relevant för friskolors etableringsbeslut – här definierad som barn i åldern 0–15 år.¹⁸⁵ Jämförelsen mellan friskoleutbudet i olika bostadsområden kan inte separera vilken eller vilka mekanismer som styr etableringen – vi kan inte avgöra om det är föräldrars efterfrågan, friskolors strategiska beslut eller tillgång till lokaler som är avgörande. Däremot kan vi *beskriva* i vilka typer av bostadsområden som fristående skolor finns, och bilda oss en uppfattning om i vilken utsträckning elevernas valmöjligheter varierar med avseende på t.ex. bostadsområdets socioekonomiska sammansättning.

Vi undersöker hur sannolikheten att ett bostadsområde har minst en friskola skiljer sig mellan områden med olika sammansättning, och presenterar resultaten i form av *oddskvoter* som anger hur vanligt det är att en viss områdestyp har en friskola, jämfört med en annan typ av bostadsområde. Som ett exempel

¹⁸⁴ Friskolor kan också påverka elevsammansättningen genom val av urvalsgrund – närhetsprincip eller kötid. Tyvärr saknar vi information om hur antagningen går till på olika skolor.

¹⁸⁵ Elevförutsättningar är ett mått på elevens förväntade betyg givet familjebakgrund, se avsnitt 5.2.4 för detaljer om detta mått på förutsättningar.

jämför vi områden med en hög andel högutbildade föräldrar, med områden med en låg andel högutbildade föräldrar. Bostadsområdena delas in i två grupper utifrån medianen i fördelningen; de 50 procent av SAMS-områdena med högst andel högutbildade, och de 50 procent av SAMS-områdena med lägst andel högutbildade. En oddskvot större än 1 innebär högre sannolikhet (uttryckt i termer av "odds"), och en oddskvot lägre än 1 innebär lägre sannolikhet att ett område med hög andel högutbildade har en friskola, jämfört med ett område med en låg andel högutbildade. Om kvoten är 1 eller nära 1 har grupperna ungefär lika stor sannolikhet att ha en friskola.

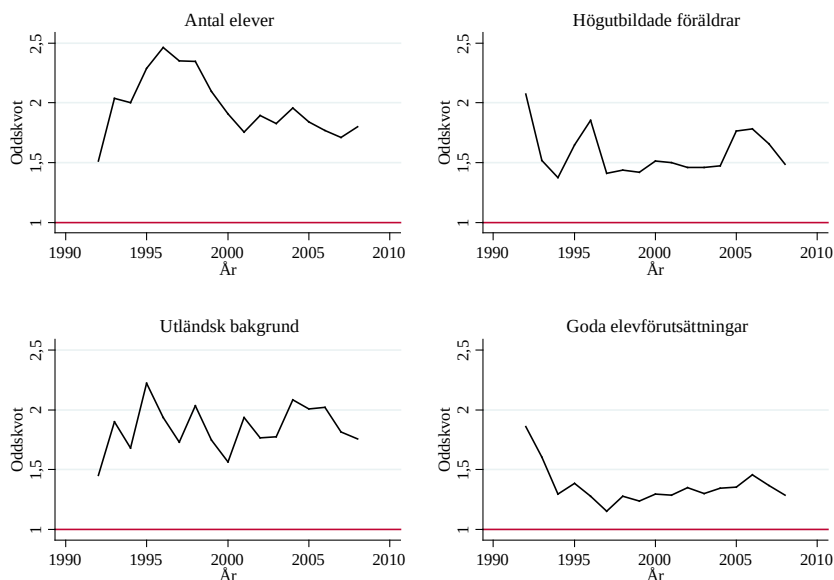
Figur 10.5 presenterar oddskvoter över friskolornas etablering där bostadsområdet karaktäriseras i fyra dimensioner: befolkningsstorlek, andel högutbildade föräldrar, andel barn med utländsk bakgrund och elevförutsättningar. Som vi redan har nämnt bygger dessa oddskvoter på jämförelser mellan bostadsområden inom samma kommun, vilket innebär att vi har justerat för de skillnader i etableringsmönster som finns mellan kommuner. Figuren visar att bostadsområden med stor befolkning har en högre sannolikhet att ha en friskola jämfört med områden med liten befolkning. Skillnaderna har varierat över tid men ligger alltid över 1 – oddskvoten är 1,79 år 2008. Områden med högre andel högutbildade och fler barn med utländsk bakgrund har också en högre representation av friskolor, med oddskvoter som uppgår till 1,48 respektive 1,75 vid periodens slut. När det gäller elevförutsättningar, ser vi att skillnaderna mellan bostadsområden är något mindre och de är inte heller alltid statistiskt signifikanta.^{186, 187}

Resultaten i Figur 10.5 visar att utbudet av friskolor varierar med bostadsområdets sammansättning: friskoleetableringar är relativt sett vanligare i områden med fler barn, högre utbildad befolkning och en högre andel barn med utländsk bakgrund. Som vi nämnt ovan är det inte möjligt att avgöra vilka mekanismer som driver det etableringsmönster som vi presenterat. Friskolor kan drivas av incitament att attrahera elever med specifika egenskaper – t.ex. utländsk bakgrund eller högutbildade föräldrar – men det kan också vara så att efterfrågan på utbildning i regi av en fristående huvudman är större i vissa demografiska grupper. Från ett elevperspektiv kan man tolka resultaten som att alla elever inte har samma utbud av skolor i sitt närområde att välja mellan, men vi

¹⁸⁶ Konfidensintervall har utelämnats för att underlätta presentationen. I de fall resultaten inte är statistiskt signifikanta rapporteras detta i texten.

¹⁸⁷ En förklaring till att vi inte ser några skillnader med avseende på elevförutsättningar är att detta mått beror positivt på föräldrars utbildning, och negativt på utländsk bakgrund. Eftersom vi finner att friskolor företrädesvis har etablerats i både högutbildade områden samt områden med en högre andel elever med utländsk bakgrund, ser vi inga skillnader när vi viktat ihop dessa bakgrundsegenskaper till ett sammansatt mått på elevförutsättningar.

kan inte dra några säkra slutsatser om i vilken utsträckning detta innebär en begränsning för elever och familjer att välja skola. Exempelvis är ett visst skolpendlingsavstånd rimligtvis acceptabelt i de högre årskurserna i grundskolan och behöver inte innebära en restriktion.



Figur 10.5 Oddskvoter över sannolikheten att bostadsområden med olika förutsättningar har friskola

Not: Bostadsområden avser SAMS-områden. Figurerna jämför sannolikheter att ha en friskola i SAMS-områden som definieras över respektive under medianen i fördelningen för respektive mått på förutsättningar. Figurerna bygger endast på jämförelser mellan SAMS-områden inom samma kommun. Demografiska förutsättningar i SAMS-områden är beräknade utifrån befolkningen i åldern 0–15 år respektive år. Högutbildade föräldrar definieras som minst en förälder med 3-årig högskoleutbildning. Elever med utländsk bakgrund är födda utomlands av utrikes födda föräldrar, eller födda i Sverige men med båda föräldrarna födda utomlands. Goda elevförutsättningar mäts med det sammanfattande måttet förväntade betyg som presenterades i avsnitt 5.2.4.

10.3 Skolval till fristående skola och alternativ kommunal skola – vilka elever väljer?

Ett skolsystem med inslag av valfrihet måste på något sätt hantera att vissa skolor är mer populära än andra, och inte kan ge plats åt alla sökande. Det finns flera olika principer för att göra detta. I många länder, eller på lokala skolmarknader, tillämpas någon form av lottning för att fördela skolplatser, ibland

med olika vikter för att ge förtur till socioekonomiskt svaga grupper.¹⁸⁸ Den svenska skolvalsmodellen som tillämpas i grundskolan bygger i grunden på en närhetsprincip och innebär att kommunala skolor först måste ge förtur till elever i närområdet, för att därefter allokera platser till övriga sökande. Fristående skolor har möjlighet att använda sig av tre tillåtna urvalsgrunder för att fördela platser: syskonförtur, kötid och närhetsprincipen. Skolor kan inte välja ut elever utifrån tidigare skolresultat eller något annat mått på kognitiv förmåga; däremot förekommer färdighetsprov i praktisk-estetiska ämnen i både kommunala och fristående skolor med sådan inriktning.¹⁸⁹ Intentionen med denna modell är att friskolor ska vara tillgängliga för alla elever, oavsett socioekonomisk bakgrund och studiebegåvning (se Kapitel 3). Trots detta kan möjligheten att välja skola i praktiken skilja sig mellan elever med olika förutsättningar, av flera olika skäl.

I avsnittet ovan har vi beskrivit friskolornas etableringsmönster, och konstaterat att valmöjligheterna skiljer sig åt mellan elever med olika familjebakgrund – alla elever har inte en friskola nära hemmet och alla har inte möjlighet att flytta till ett område med flera bra skolor att välja mellan. Andra styrande faktorer är familjers preferenser och önskemål, men också deras möjlighet och förmåga att tillgodogöra sig information om skolvalet och skolornas kösystem och urvalsgrunder kan spela roll. Populära friskolor kräver ofta mycket lång kötid, vilket förutsätter att föräldrarna är aktiva och sätter sitt barn i kö långt före skolstart. Om alla familjer inte har tillgång till information om skolvalet lång tid före skolstart, kan familjer med bättre förutsättningar och mer information ha en fördel och därmed ha större valmöjligheter.

I detta avsnitt beskriver vi därför vilka elever som går i friskola, och hur detta har förändrats över tid. Vi undersöker också vilka elever som går i en alternativ kommunal skola, dvs. en annan kommunal skola än den vi kan

¹⁸⁸ Internationell forskning visar att de regler som används för att fördela skolplatser i ett skolvalssystem kan spela en avgörande roll för föräldrars val, och det finns exempel på modeller som implicerar att föräldrar inte rankar sina sanna preferenser för de mest populära skolorna, eftersom de då riskerar att förlora sin "garantiplats" enligt närhetsprincipen. Eftersom sannolikheten att eleven får plats på de mest översökta skolorna är liten, och ansökan till en sådan skola samtidigt innebär en risk att förlora sin garantiplats, kommer föräldrarna att välja den närmsta skolan. Utfallet av en skolvalsmodell blir då identiskt med ett system där platser fördelas utifrån närhetsprincipen (Abdulkadiroglu and Sönmez 2003).

¹⁸⁹ Färdighetsprov i praktisk-estetiska ämnen förekommer i regel från och med årskurs 7, eller med Skolinspektionens medgivande även från och med årskurs 4. Sedan sommaren 2014 förekommer det även i tidigare åldrar om skolan har särskilda skäl. Det förekommer även undantag för färdighetsprov i andra ämnen, för vissa tvåspråkiga och engelskspråkiga utbildningar, samt riksrekryterande spetsutbildningar.

förvänta oss givet bostadsområdet.¹⁹⁰ För att minska risken för mätfel beräknar vi valet till en alternativ kommunal skola endast för bostadsområden med minst 30 elever i årskurs 9 per år (vilket motsvarar cirka 50 procent av respektive årskull), och för elever som inte har flyttat mellan olika bostadsområden mellan 7 och 15 års ålder. Den senare begränsningen gör vi för att exkludera de elever som inte går i den förväntade skolan på grund av att de flyttat till ett nytt bostadsområde, men går kvar i sin gamla skola.

Vår analys har en begränsning i att den inte kan fånga vilka skolor eleverna i första hand valde; den bygger istället på att vi kan observera de skolor eleverna fick plats i. I den utsträckning skolor, fristående såväl som kommunala, har fler sökande än platser, kommer inte elevens observerade skola nödvändigtvis att representera utfallet av ett fritt val. Däremot beskriver vår analys utfallet av de olika faktorer som påverkar sorteringen av elever över skolor: skolornas etableringsmönster, familjers preferenser, informationsbrister och urvalsgrunder.

Vi undersöker hur sannolikheten att gå i en friskola/alternativ kommunal skola skiljer sig åt mellan olika grupper, och presenterar precis som i avsnitt 10.2 resultaten i form av *oddskvoter* som anger hur vanligt det är att elever från en viss grupp går i friskola/alternativ kommunal skola jämfört med elever från en annan grupp. Som ett exempel visar oddskvoten om elever med högutbildade föräldrar har högre eller lägre sannolikhet att gå i en friskola jämfört med elever vars föräldrar har medelhög eller låg utbildning. En oddskvot större än 1 innebär högre sannolikhet (uttryckt i termer av "odds") medan en oddskvot lägre än 1 innebär lägre sannolikhet. Om kvoten är 1 eller nära 1 har grupperna ungefär lika stor sannolikhet att gå i friskola. Vi analyserar skillnader mellan olika grupper totalt sett i befolkningen, oavsett bostadsort, men undersöker också i ett senare avsnitt de skillnader som uppstår när vi jämför elever som bor i samma bostadsområde och som därför kan antas ha samma utbud av skolor att välja mellan. Detta gör att vi kan få en uppfattning om hur mycket av skillnaderna i odds som beror på att elever med olika socioekonomisk bakgrund bor i bostadsområden med olika tillgång till friskolor, och hur stora skillnader som kvarstår när vi jämför endast elever som möter i stort sett samma utbud av skolor.

I de följande avsnitten kommer vi att använda begreppen *selektion* och *sortering* som synonymer. Dessa uttryck används i samband med att vi beskriver i vilken grad olika elevgrupper är över- eller underrepresenterade i friskolor

¹⁹⁰ Som vi beskrivit i avsnitt 10.1 är detta en approximation som bygger på att vi definierar den vanligaste kommunala skolan inom varje bostadsområde och observerar vilka elever som går i en avvikande skola.

respektive kommunala skolor, och syftar på att elever med olika familjebakgrund inte är proportionerligt fördelade över skolor med olika huvudmän. Med andra ord – eleverna är sorterade, eller selekterade, till skolor utifrån sin bakgrund. Begreppen avser endast en beskrivning av ett statistiskt mönster, och ska inte tolkas som att skolor har möjlighet att välja elever.

10.3.1 Vilka elever går i friskola?

I Figur 10.6 visar den heldragna linjen oddskvoter över sannolikheten att olika grupper av elever går i en fristående skola i årskurs 9 i grundskolan. Vi ser att sannolikheten att gå i fristående grundskola, uttryckt i termer av odds, är tre gånger högre för en elev med högutbildade föräldrar, jämfört med en elev med medel- eller lågutbildade föräldrar år 1993. Denna överrepresentation av barn till högutbildade föräldrar faller sedan över tid, men visar även i slutet av perioden på en hög grad av selektion. Att oddskvoten faller över tid är ett förväntat resultat: i början av perioden var friskolorna av mer selektiv karaktär, men allt eftersom sektorn har vuxit har skolorna delvis ändrat inriktning, och elever från olika samhällsskikt har lättare att få tillgång till en friskola.

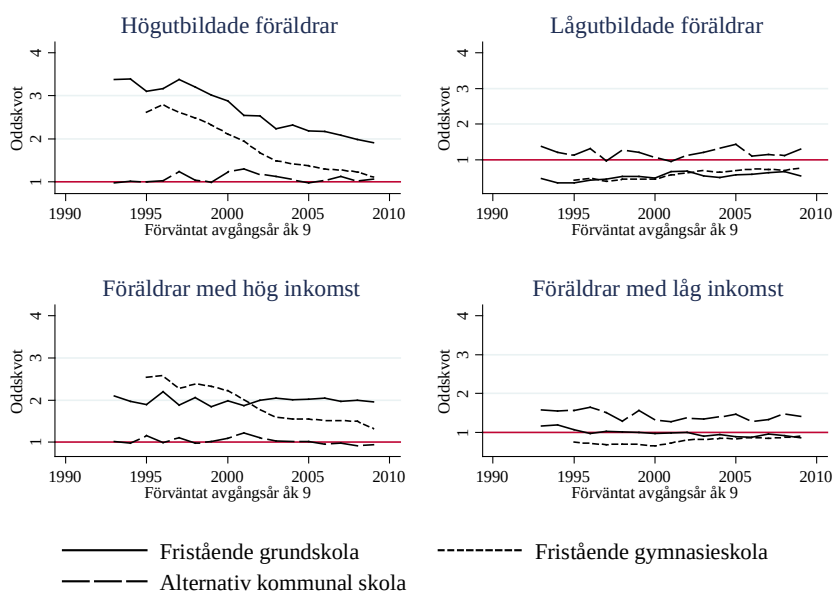
Som vi har diskuterat i Kapitel 5, har utbildningsnivån hos föräldrarna till landets skolelever stigit över tid. Grupperna med hög- respektive lågutbildade föräldrar har förändrats, och är inte jämförbara mellan 1993 och 2009. Att andelen elever med högutbildade föräldrar har blivit större kan därmed vara en bidragande orsak till att selektionen (avseende högutbildade föräldrar) till friskolor minskat, eftersom det är möjligt att föräldrarnas utbildningsnivå har stigit mer i den kommunala sektorn än i den fristående skolsektorn. Dessa förändringar över tid gör att det är svårt att jämföra och bedöma skillnader i selektion utifrån föräldrars utbildningsnivå över tid. Det råder dock ingen tvekan om att elever med högutbildade föräldrar är överrepresenterade i friskolor under hela den studerade perioden.

Figuren visar också en överrepresentation av barn till högutbildade föräldrar i fristående gymnasieskolor i mitten av 1990-talet. Selektionen av elever till fristående gymnasier har därefter minskat och i slutet av perioden är denna grupp inte längre överrepresenterad. Detta hänger bl.a. samman med att antalet fristående yrkesförberedande gymnasieskolor ökat, och eftersom elever i yrkesförberedande program i genomsnitt kommer från socioekonomiskt svagare hemförhållanden minskar sorteringen till gymnasieskolan.

Figur 10.6 visar också sannolikheten att barn i olika delar av inkomstfördelningen går i friskola. Barn vars föräldrar har hög inkomst är överrepresenterade i förhållande till barn från medel- och låginkomsthushåll, och i grundskolan har denna selektion legat på en konstant nivå under hela perioden.

Föräldrarnas inkomst klassas som hög utifrån ett relativt mått: den totala familjeinkomsten tillhör de 10 procent högsta inkomsterna. Detta mått på elevernas familjebakgrund utgår alltså från familjens "rang" i inkomstfördelningen, och är inte känsligt för förändringar i fördelningen på samma sätt som föräldrarnas utbildningsnivå. Att vi med detta mått finner att selektionen till friskolor är konstant över tid stärker hypotesen att förändringar i föräldrarnas utbildningsnivå åtminstone till viss del förklarar de krympande skillnaderna mellan elever med högutbildade föräldrar och övriga elever.

När det gäller gymnasieskolan ser vi däremot en minskning över tid mellan elever vars föräldrar har hög inkomst och övriga elever. Slutligen visar figuren också motsvarande oddskvoter för elever med lågutbildade föräldrar respektive elever från låginkomsthushåll, som jämförs med elever vars föräldrar har medel- och hög utbildning/inkomst. För dessa kategorier är selektionen mycket mindre, vilket tyder på att det framför allt är i toppen av utbildnings- och inkomstfördelningarna som skillnaderna uppstår.

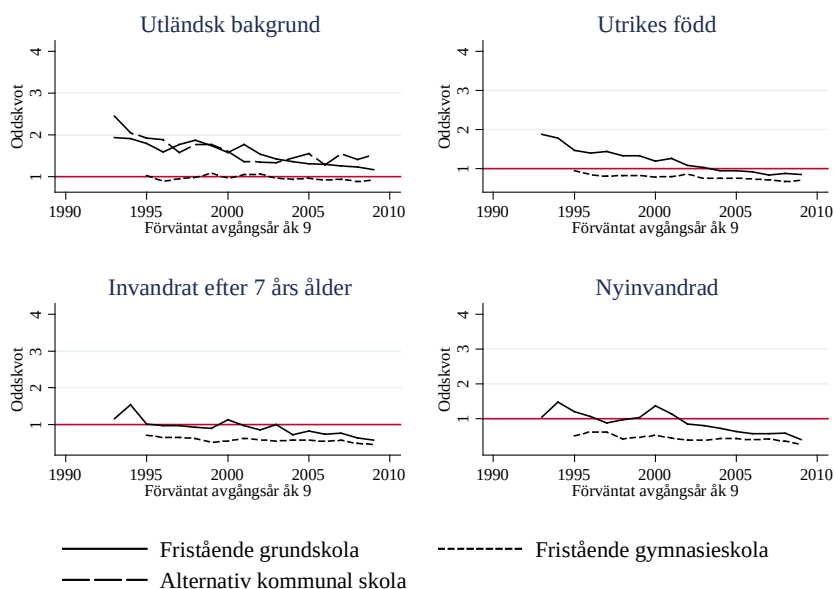


Figur 10.6 Oddskvoter – sannolikheter att elever med olika bakgrund går i fristående grund- eller gymnasieskola, samt alternativ kommunal skola

Not: Högutbildade föräldrar definieras som minst en förälder med treårig högskoleutbildning eller mer; lågutbildade föräldrar definieras som att båda föräldrarna har högst folk- eller grundskoleutbildning; hög inkomst definieras som familjeinkomst $\geq p90$, låg inkomst definieras som $\leq p10$.

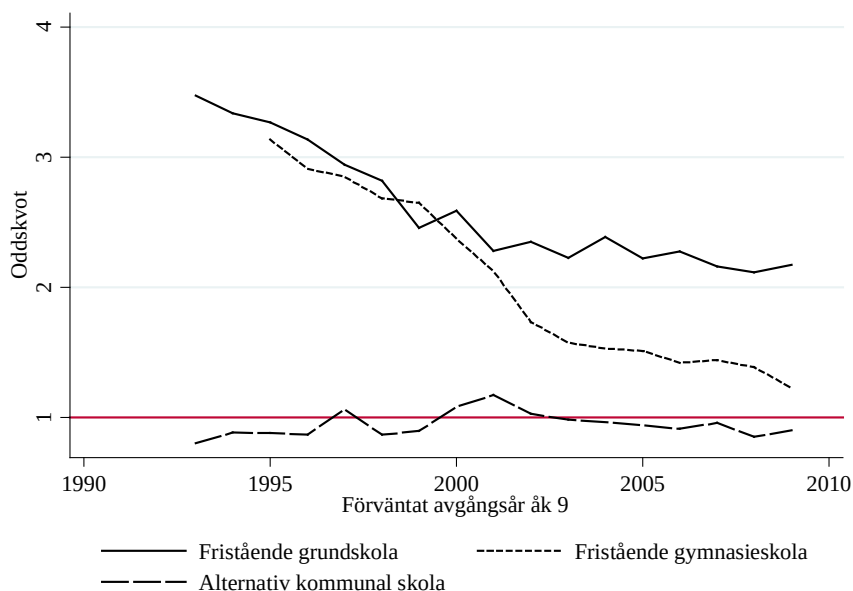
Vi undersöker också sannolikheten att elever med utländsk bakgrund och utrikes födda elever går i friskola, jämfört med övriga elever. Figur 10.7 presenterar oddskvoter som visar att elever med utländsk bakgrund och utrikes födda hade en högre sannolikhet att gå i en fristående grundskola vid periodens början. Detta hänger troligtvis samman med att cirka 25 procent av friskoleeleverna inledningsvis gick i friskolor som hade en internationell eller konfessionell inriktning, men den andelen har sjunkit successivt allteftersom nya skolor med allmän inriktning har etablerats. När det gäller elever som invandrat efter skolstart eller är nyinvandrade ser vi inte samma mönster – dessa elever har ungefär lika hög sannolikhet som övriga elever att gå i friskola och något lägre mot slutet av perioden. Slutligen, när det gäller selektion till gymnasieskolan visar figuren att det inte finns några större skillnader mellan elever med utländsk bakgrund/utrikes födda, och övriga elever, men de elever som anlant till Sverige efter skolstart har en lägre sannolikhet att gå i en fristående gymnasieskola.

I Kapitel 5 introducerade vi ett sammanvägt mått som beskriver elevers förutsättningar att nå goda resultat i skolan: elevers förväntade betyg givet familjebakgrund. Vi kan därför också studera hur elever med olika skolförutsättningar sorterar sig till friskolor respektive kommunala skolor. Figur 10.8 visar oddskvoter över sannolikheten att elever med förväntade betyg över medianen i fördelningen går i friskola, jämfört med sannolikheten att elever med förväntade betyg under medianen går i friskola. Eftersom detta mått sammanfattar de olika bakgrundskaraktäristika som vi beskrivit ovan, är mönstret också sig likt: vi ser en stark men fallande överrepresentation av elever med goda skolförutsättningar i friskola, och i gymnasieskolan närmar sig oddskvoten mot slutet av perioden 1, vilket innebär att båda grupperna har lika stor sannolikhet. I grundskolan kvarstår skillnaderna: för en elev med goda skolförutsättningar är sannolikheten dubbelt så stor (uttryckt som "odds") att gå i en fristående skola än vad den är för övriga elever.



Figur 10.7 Oddskvoter – sannolikheter att elever med olika bakgrund går i fristående grund- eller gymnasieskola

Not: Elever med utländsk bakgrund är födda utomlands av utrikes födda föräldrar, eller födda i Sverige men med båda föräldrarna födda utomlands. Nyinvandrad betecknar gruppen elever som kommit till Sverige under de senaste fyra åren.



Figur 10.8 Oddsquoter – sannolikhet att elever med starka förutsättningar går i fristående grund- eller gymnasieskola, samt alternativ kommunal skola, jämfört med elever med svaga förutsättningar

Not: Starka förutsättningar definieras som att eleven har förväntade betyg över medianen; svaga förutsättningar definieras som att eleven har förväntade betyg under medianen.

10.3.2 Vilka elever går i alternativ kommunal skola?

I Figur 10.3 visade vi att andelen elever som går i en alternativ kommunal skola, dvs. en annan kommunal skola än den vi kan förvänta oss givet elevens bostadsområde, steg med cirka 12 procentenheter från det fria skolvalets införande fram till 2009. Vilka är då dessa elever? Vi har konstaterat att elever med goda förutsättningar är överrepresenterade i friskolor, och frågan är om det sker en sortering utifrån socioekonomisk bakgrund även när det gäller val till kommunala skolor, och hur den sorteringen i sådana fall ser ut. Figur 10.6, Figur 10.7 och Figur 10.8 presenterar förutom selektion till friskolor också oddsquoter över sannolikheter att olika elevgrupper går i en alternativ kommunal skola.¹⁹¹ Figurerna visar ett intressant mönster som tyder på att sorteringen

¹⁹¹ Denna analys bygger endast på elever som inte flyttat mellan bostadsområden mellan 7 och 15 års ålder, och av den anledningen kan vi inte skapa ett mått på kommunalt skolval för utrikes födda som invandrat efter 7 års ålder. I Figur 10.7 visar vi därför endast oddsquoter för kommunalt skolval för gruppen elever med utländsk bakgrund som antingen är födda i Sverige med två utländsfödda föräldrar, eller är födda utomlands men har invandrat före 7 års ålder.

till alternativ kommunal skola ser annorlunda ut än sorteringen till friskola: vi ser ingen större skillnad mellan elever med hög- eller lågutbildade föräldrar eller hög familjeinkomst och övriga elever i sannolikheten att gå i annan kommunal skola än den förväntade. Däremot ser vi att elever vars föräldrar har låg inkomst och elever med utländsk bakgrund har en högre sannolikhet att gå i en annan kommunal skola än den vi kan förvänta oss, jämfört med elever med hög- eller medelinkomst respektive svensk bakgrund. Elever med utländsk bakgrund har ungefär lika höga sannolikheter att gå i friskola respektive en alternativ kommunal skola, jämfört med övriga elever. Slutligen avspeglas dessa mönster sammanfattningsvis i att oddskvoten för elever med starka elevförutsättningar, jämfört med svaga förutsättningar, ligger kring ett. Vi ser alltså inte alls samma sortering av elever utifrån familjebakgrund när vi studerar kommunalt skolval, som när vi studerar val till friskolor. Om något är elever med svagare förutsättningar, i termer av utbildnings- och migrationsbakgrund, mer benägna att välja bort sin närmaste kommunala skola än elever med bättre förutsättningar.

Hur ska dessa resultat tolkas? En möjlig förklaring är att valet till en kommunal skola kan vara ett viktigare alternativ för elever med sämre förutsättningar, om de inte har lika god tillgång till friskolor som elever med bättre förutsättningar. Drivkrafterna att välja bort den närmsta kommunala skolan kan också vara starkare för familjer med sämre förutsättningar om bostadsområden och därmed skolor är starkt segregerade: genom att välja en alternativ kommunal skola kan eleven få en kamratgrupp med bättre studieförutsättningar än motsvarande kamratgrupp i den närmsta skolan.

10.3.3 Kan utbudet av friskolor förklara skillnader mellan elever med olika bakgrund?

I avsnitt 10.3.1 visade vi vilka elevgrupper som är över- och underrepresenterade inom fristående grundskolor. Vi fann att i genomsnitt har elever med goda förutsättningar en högre sannolikhet att gå i friskola, jämfört med elever med sämre förutsättningar. Sannolikheten, uttryckt i termer av "odds", var mer än två gånger högre att en elev med goda förutsättningar gick i friskola år 2009, jämfört med en elev med svaga förutsättningar.

I vilken utsträckning beror dessa skillnader på att elever bosatta i olika kommuner och bostadsområden inte har ett lika stort utbud av friskolor att välja mellan? Även om alla elever i teorin kan välja skola oavsett skolans läge, är det realistiskt att anta att det innebär en stor kostnad (i termer av tid och transporter) för familjer att låta sitt barn gå i en skola långt från hemmet. Eftersom närhetsprincip är en av de tillåtna urvalsgrunder som friskolor

använder sig av kan detta också begränsa det reella utbudet för många familjer som bor långt ifrån en friskola.

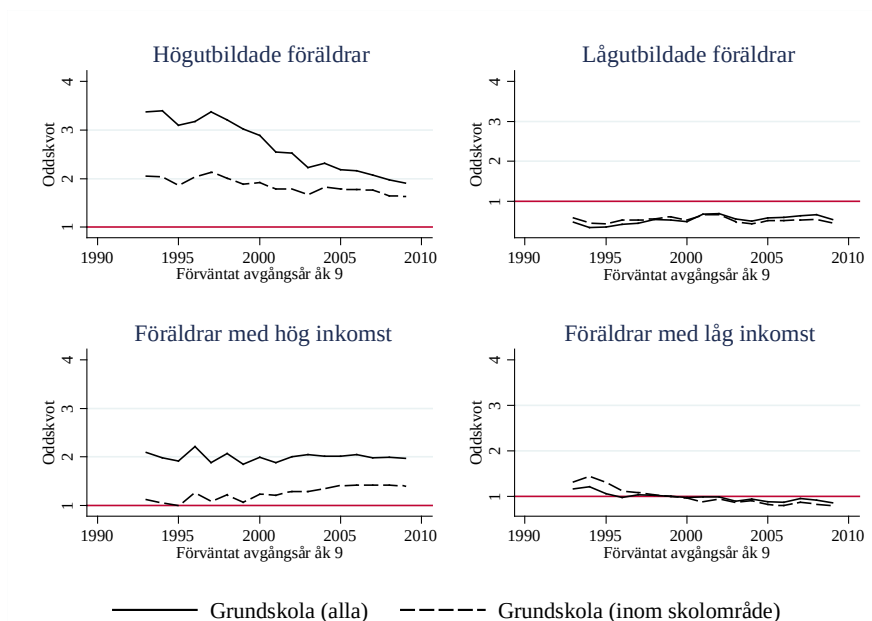
I avsnitt 10.1 visade vi att friskolor har etablerats i olika utsträckning i olika kommuner, och framför allt i kommuner i storstadsregioner. Vi visade i avsnitt 10.2 också att utbudet av friskolor är större i bostadsområden med fler elever, högutbildade föräldrar och en hög andel elever med utländsk bakgrund. Det är alltså möjligt att en del av de socioekonomiska skillnader som vi har konstaterat beror på att utbudet av skolor och därmed möjligheten att välja skola varierar för olika elevgrupper. Vi undersöker därför vidare hur elever med olika bakgrund, men med samma skolutbud i sitt närområde, är fördelade över friskolor och kommunala skolor. Vi studerar om elever med olika socioekonomisk bakgrund, men som bor i samma bostadsområde och därmed möter samma utbud av både kommunala och fristående skolor, har olika hög sannolikhet att gå i en friskola. Bostadsområdet definieras utifrån så kallade skolområden, som approximativt motsvarar skolornas upptagningsområden.¹⁹² Eftersom alla elever som bor i ett givet område har samma utbud av skolor att välja mellan, kan vi hänföra eventuella socioekonomiska skillnader i friskoleval till andra faktorer än just skolutbudet. De faktorer som kan förklara skillnader mellan olika elevgrupper kan då relateras till familjers tillgång till information om skolorna, vilka urvalsgrunder som tillämpas och slutligen till familjers olika preferenser. Här är det naturligt att begränsa analysen till grundskolan; gymnasieskolan är inte en sammanhållen skolform och gymnasieelever kan antas vara mer rörliga och möter därför ett bredare utbud av skolor, oavsett bostadsområde.

Figur 10.9, Figur 10.10, och Figur 10.11 visar oddskvoter över sannolikheter att gå i friskola, dels vid en jämförelse mellan alla elever i riket (en upprepning av resultaten i Figur 10.6, Figur 10.7 och Figur 10.8), dels vid en jämförelse mellan elever i samma skolområde. Den första figuren, över sannolikheten att elever med högutbildade föräldrar går i friskola jämfört med övriga elever, visar ett intressant mönster: efter friskolereformens införande var sorteringen inom ett skolområde lägre än sorteringen totalt sett. Vid slutet av perioden är det inte så stor skillnad mellan sorteringen inom bostadsområde och den totala sorteringen – vilket kan tolkas som att sorteringen utifrån utbildningsbakgrund framför allt beror på familjers val och inte på utbudet. Intressant nog ser mönstret annorlunda ut för elever från höginkomstfamiljer: dessa har en

¹⁹² Vi definierar bostadsområden utifrån skolområden, som beskrivs i detalj i Kapitel 5. Skolområde är en uppskattning av kommunala skolors upptagningsområden, som bygger på en sammanslagning av de SAMS-områden som har samma typskola. Typskola definieras som den vanligaste kommunala skolan bland eleverna som bor i SAMS-området.

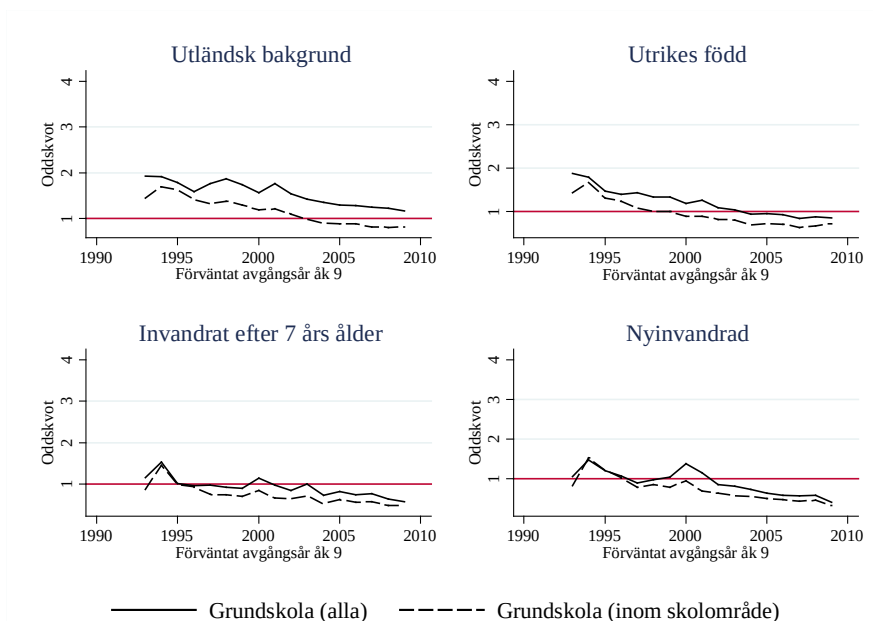
högre sannolikhet att gå i friskola än övriga elever under hela perioden, men inom skolområde är dessa elever till en början inte överrepresenterade i fristående skolor, även om vi ser en trend i den riktningen i slutet av perioden. Slutligen ser vi att för elever vars föräldrar har låg utbildning eller låg familjeinkomst är skillnaderna inte så stora mellan den totala sorteringen och sortering inom skolområdet. Detta gäller också för elever med utländsk bakgrund/utrikes födda: i Figur 10.10 visas att skillnaderna mellan sortering totalt sett och inom skolområde är relativt små. I slutet av perioden ser vi dock en utveckling mot underrepresentation av elever med utländsk bakgrund/utrikes födda i friskolor, när vi jämför elever inom ett och samma skolområde.

I Figur 10.11 jämförs slutligen elever med goda förutsättningar (över medianen i fördelningen) med elever med sämre förutsättningar (under medianen). Figuren visar att med avseende på de egenskaper som är viktiga för skolresultat, har sorteringen inom bostadsområde varit lägre än den totala sorteringen, även om skillnaden minskat över tid. Detta mönster speglar sorteringen för elever med högutbildade föräldrar, vilket troligtvis beror på att föräldrars utbildning har stor vikt i att förklara elevers förväntade betyg (vårt mått på elevförutsättningar). I slutet av perioden är sannolikheten dubbelt så stor att en elev med goda förutsättningar går i friskola, jämfört med en elev med svaga förutsättningar, både när vi jämför alla elever och elever som bor i samma bostadsområde. Att elever med goda förutsättningar har en högre sannolikhet att gå i friskola än elever med sämre förutsättningar beror alltså inte på att utbudet av friskolor skiljer sig för de två grupperna.



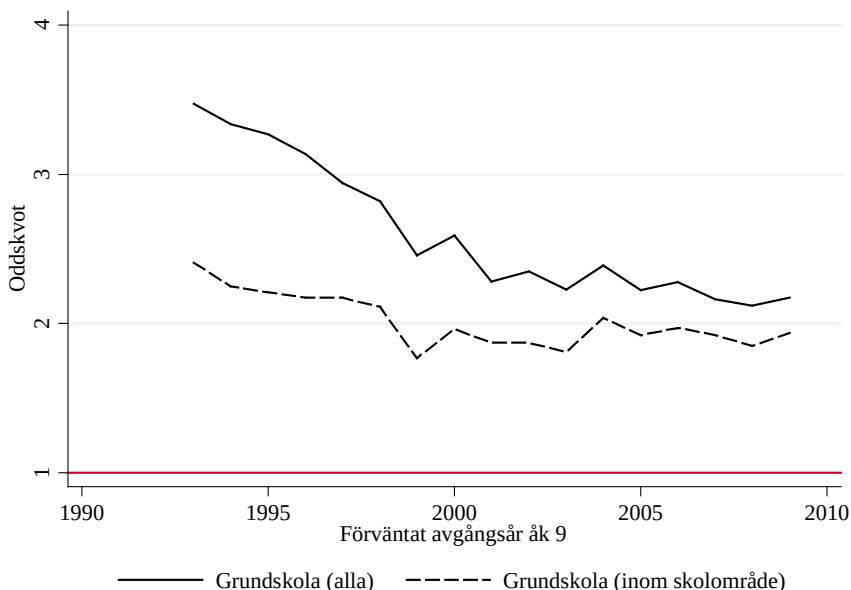
Figur 10.9 Oddskvoter – sannolikheter att elever med olika bakgrund går i friskola

Not: Högutbildade föräldrar definieras som minst en förälder med treårig högskoleutbildning eller mer; lågutbildade föräldrar definieras som att båda föräldrarna har högst folk- eller grundskoleutbildning; hög inkomst definieras som familjeinkomst $\geq p90$, låg inkomst definieras som $\leq p10$.



Figur 10.10 Oddskvoter – sannolikheter att elever med olika bakgrund går i friskola

Not: Elever med utländsk bakgrund är födda utomlands av utrikes födda föräldrar, eller födda i Sverige men med båda föräldrarna födda utomlands. Nyinvandrad betecknar gruppen elever som kommit till Sverige under de senaste fyra åren.



Figur 10.11. Oddskvoter – sannolikhet att elever med goda elevförutsättningar går i friskola, jämfört med elever med dåliga förutsättningar

Not: Goda förutsättningar definieras som att eleven har förväntade betyg över medianen; dåliga förutsättningar definieras som att eleven har förväntade betyg under medianen.

10.3.4 Elevsortering till friskolor – några slutsatser

En av slutsatserna från denna analys är att elever med goda förutsättningar att lyckas i skolan har högre sannolikhet att gå i friskola jämfört med övriga elever. Till viss del har detta berott på att dessa elever haft ett större utbud av skolor att välja mellan, men allt eftersom att fler friskolor har etablerats har utbudet kommit att spela en mindre roll i att förklara de socioekonomiska skillnaderna i friskolevalet. Valet kan därför över tid i högre grad antas bero på föräldrars preferenser och deras kunskap och information om skolverket.

Oavsett orsakerna till denna elevsortering kan vi diskutera några slutsatser, dels utifrån skollagens intentioner om likvärdighet och lika tillgång till utbildning, dels utifrån valfrihetsreformens intentioner om ökad mångfald i skolväsendet. Om ett mål för skolans verksamhet är att den ska verka för att utjämna livschanser, är det problematiskt att föräldrabakgrunden har betydelse för vilken skola eleven går i. I detta sammanhang är det inte relevant vilken mekanism som driver ett sådant samband; utgångspunkten är att elever inte väljer sina föräldrar, och utfall som har ett samband med föräldrarnas bakgrund står potentiellt i konflikt med likvärdigheten. Likvärdighet handlar dock inte bara om den enskilde elevens möjlighet att välja skola oavsett bakgrund, utan

också om att undervisningen ska hålla en jämn kvalitet i landets skolor. Om elevsortering påverkar undervisningen och elevers lärande, kan sortering ha (både positiva och negativa) konsekvenser för likvärdigheten (se avsnitt 2.5 och 11.5).

Om vi istället tar avstamp i några av de motiv som låg till grund för friskolereformen, nämligen en önskan om en större pedagogisk mångfald inom skolväsendet och ett större utrymme för familjer att hitta en skola som passar deras preferenser, kan elevsortering mellan skolor (i detta fall mellan fristående och kommunal sektor) förklaras av att skolor har profilerat sig för att attrahera specifika elevgrupper, och att familjers preferenser fått ett ökat genomslag. Det finns alltså en potentiell målkonflikt mellan likvärdighet och mångfald. Ökad elevsortering utifrån familjebakgrund kan å ena sidan ha minskat likvärdigheten – men å andra sidan kan ökad sortering samtidigt vara ett resultat av att familjers preferenser fått ökat genomslag och att mångfalden därmed har ökat.

10.3.5 Skolområdets egenskaper och val till friskola

Vi har ovan visat att elever med de bästa förutsättningarna har högre sannolikhet att gå i en friskola, jämfört med elever med sämre förutsättningar. Till en beskrivning av det fria skolvalet hör också att belysa vilka skolegenskaper som värderas av familjer när de gör sitt val. Vi skulle vilja undersöka om det är skolans resultat, dess pedagogiska profil eller annan inriktning, dess resurser, dess elevsammansättning eller avstånd till hemmet som är avgörande faktorer. Med de data vi har tillgång till kan vi dock inte observera vilka skolor familjer har valt i första hand, och därmed är det inte möjligt att undersöka vilka faktorer som ser ut att ha varit avgörande i valet. Däremot kan vi studera hur den kommunala skolans förutsättningar, i termer av socioekonomisk sammansättning i den kommunala skolans upptagningsområde, påverkar sannolikheten att olika elevgrupper går i friskola. Denna analys bygger på att vi jämför elever som tillhör ett och samma upptagningsområde och undersöker om sannolikheterna för olika grupper att gå i friskola skiljer sig beroende på områdets sammansättning. Med andra ord: skiljer sig sannolikheten för barn till högutbildade föräldrar att gå i friskola, om andelen högutbildade barn i den kommunala skolans upptagningsområde är hög eller låg? Skiljer sig sannolikheten för barn med utländsk/svensk bakgrund att gå i friskola, om andelen elever med utländsk bakgrund i upptagningsområdet är hög eller låg? Med dessa frågeställningar avser vi att belysa i vilken utsträckning och av vilka grupper skolans socioekonomiska sammansättning värderas i skolvalet.

Som vi diskuterat tidigare kan vi inte observera skolornas (i förekommande fall) upptagningsområden. Däremot kan vi approximera dessa genom att

definiera ”skoloråden”, som är en sammanslagning av alla SAMS-områden vars gemensamma nämnare är den vanligaste kommunala skolan bland eleverna (se Kapitel 5 för en närmare beskrivning).

Figur 10.12 visar hur oddskvoterna skiljer sig mellan elever med olika bakgrund, beroende på skolorådets sammansättning. En oddskvot större än ett visar en högre sannolikhet för en specifik kategori elever, i förhållande till ”övriga” elever som inte tillhör denna kategori. På de vertikala axlarna ser vi elevegenskaper, och de fyra delfigurena beskriver elevsammansättningen i skolorådet med avseende på andelen elever med goda elevförutsättningar; andelen högutbildade föräldrar; andelen elever med hög familjeinkomst; och andelen elever med utländsk bakgrund.¹⁹³

Vi kan göra flera intressanta observationer utifrån Figur 10.12. Inledningsvis fokuserar vi på resultaten som jämför skoloråden med hög respektive låg andel elever med goda elevförutsättningar. Vi ser att elever som själva har goda förutsättningar, har hög familjeinkomst och hög utbildningsnivå i hemmet är överrepresenterade i friskolor när skolorådet har sämre förutsättningar (dvs. andelen elever med goda förutsättningar är låg), jämfört med elever med sämre förutsättningar, lägre inkomster och svagare utbildningsbakgrund. Staplarna i figuren visar oddskvoter som är avsevärt högre än ett. Samtidigt ser vi att dessa elevgrupper har en lägre sannolikhet att gå i friskola än i kommunal skola när skolorådets sammansättning är mer gynnsam – staplarna når inte upp till ett och pekar alltså på att i områden med ett starkt elevunderlag är det de relativt svaga eleverna som går i friskola. När skolorådena karaktäriseras utifrån andelen högutbildade föräldrar och andelen föräldrar med hög inkomst ser vi ett liknande mönster. En tolkning av detta resultat är att när den kommunala skolan domineras av socioekonomiskt starka elever, är denna grupp inte lika benägen att flytta till friskolesektorn, som när den kommunala skolan har ett elevunderlag med svagare förutsättningar. Det ser alltså ut som att socialt gynnade grupper söker sig bort från den kommunala skolan när denna förväntas ha en ofördelaktig elevsammansättning.

När det gäller elever med utländsk bakgrund, och utrikes födda elever, ser vi en högre sannolikhet (jämfört med övriga elever, dvs. elever med svensk bakgrund) att gå i friskola när andelen elever med goda förutsättningar i skolorådet är hög, och en lägre sannolikhet att gå i friskola när eleverna i skolorådet har sämre förutsättningar.¹⁹⁴ Slutligen ser vi också att elever med

¹⁹³ Skolorådena karaktäriseras utifrån elevernas familjebakgrund. Hög andel innebär att skolorådet ligger över den elevviktade medianen, och låg andel innebär att skolorådet ligger under den elevviktade medianen avseende bakgrundsegenskaper.

¹⁹⁴ En möjlig förklaring är att elever med utrikes bakgrund som bor i ett socioekonomiskt starkt område har särskilt goda skolförutsättningar.

utländsk bakgrund och utrikes födda har en avsevärt lägre sannolikhet att gå i friskola jämfört med elever med svensk bakgrund, när andelen elever med utländsk bakgrund i skolområdet är hög. Detta tyder på att elever med svensk bakgrund söker sig bort från den kommunala skolan när andelen elever med utländsk bakgrund är hög.¹⁹⁵

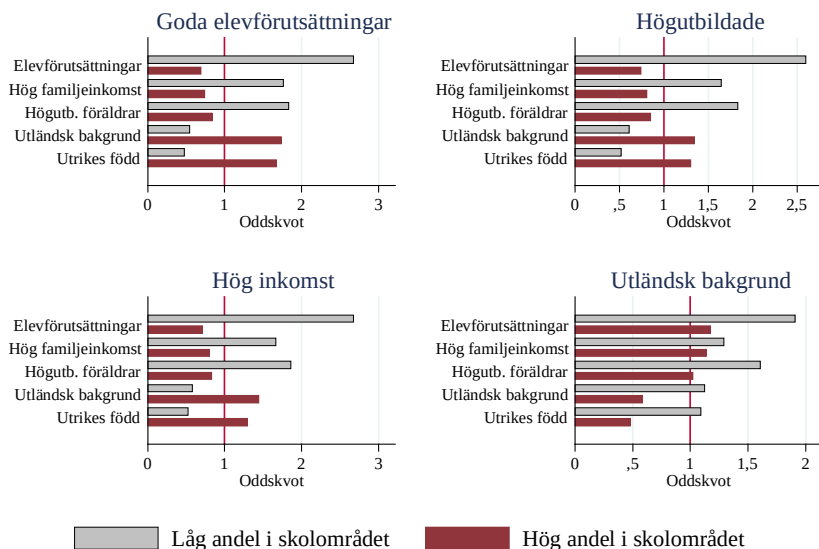
Tidigare forskning har visat att föräldrar inte nödvändigtvis väljer skola utifrån utbildningskvalitet.¹⁹⁶ Detta kan bero dels på informationsbrister, dels på att andra värden har en avgörande roll för föräldrars val. Den socioekonomiska sammansättningen i skolan har i flera studier visat sig vara en viktig faktor för skolval och kan tänkas fungera som en proxy för svårobserverbar skolkvalitet, samtidigt som den sociala miljön i skolan kan antas ha ett värde i sig.¹⁹⁷ Resultaten i detta avsnitt kan tolkas som att socioekonomisk sammansättning och andelen elever med utländsk bakgrund spelar roll: när förutsättningarna för den kommunala skolan är goda har starka elever större sannolikhet att stanna i den kommunala sektorn, jämfört med en situation där den kommunala skolan har ett svagare elevunderlag.

¹⁹⁵ Dessa resultat ligger nära en tidigare studie av Andersson m.fl. (2012) som undersöker hur elevers skolpendlingsavstånd varierar med elevens egen bakgrund, och bostadsområdets sammansättning.

¹⁹⁶ Se t.ex. MacLeod och Urquiola (2012).

¹⁹⁷ Rothstein (2006a) finner att skolans socioekonomiska sammansättning är betydelsefull för skolvalet. En omfattande forskning visar dock att familjer bryr sig om studieresultat som betyg och provresultat (Black och Machin 2010), men vad som värderas varierar mellan familjer och Jacob och Lefgren (2007) finner att föräldrar med socioekonomiskt stark position ofta önskar lärare som främjar barnens trivsel, medan föräldrar med lägre socioekonomisk status lägger större vikt vid att läraren främjar studieresultat. Se även Hastings m.fl. (2007).

Skolområdets sammansättning



Figur 10.12 Oddskvoter över sannolikheter att årskurs 9-elever med olika förutsättningar går i friskola 2009, i skolområden med olika sammansättning

Not: Skolområdets sammansättning definieras som hög/låg andel, dvs. över/under medianen i den elevviktade fördelningen. Högutbildade föräldrar avser minst en förälder med 3-årig högskoleutbildning. Hög inkomst avser familjeinkomst över den 90:e percentilen i inkomstfördelningen. Elever med utländsk bakgrund är födda utomlands av utrikes födda föräldrar, eller födda i Sverige men med båda föräldrarna födda utomlands. Oddskvoterna är beräknade utifrån en jämförelse av elever boende i samma "skolorråde" (se definition i Kapitel 5).

10.4 Friskolor och resurserna i skolan

I och med att friskolor växte fram på den konkurrensutsatta skolmarknaden och skolpengen följde med eleven uppstod nya ekonomiska förutsättningar för de kommunala skolorna. Från en situation där elevunderlaget var förutsägbart kunde nu elever (med tillhörande skolpeng) lämna de kommunala skolorna till förmån för friskolor. Det påverkar naturligtvis både elevantalet och elevsammansättningen i de kommunala skolorna, vilket i sin tur kan tänkas få konsekvenser för resurstilldelningen inom kommunen. Hur enskilda kommuner agerar i detta nya läge beror på i vilken omfattning friskolor konkurrerar om eleverna, vilka elever som attraheras av eventuella friskolor och inte minst kommunernas preferenser: hur stor andel av resurserna ska fördelas efter elevernas studieförutsättningar. För att belysa hur resursfördelningen ser ut i kommuner med olika förutsättningar undersöker vi hur lärartätheten och den

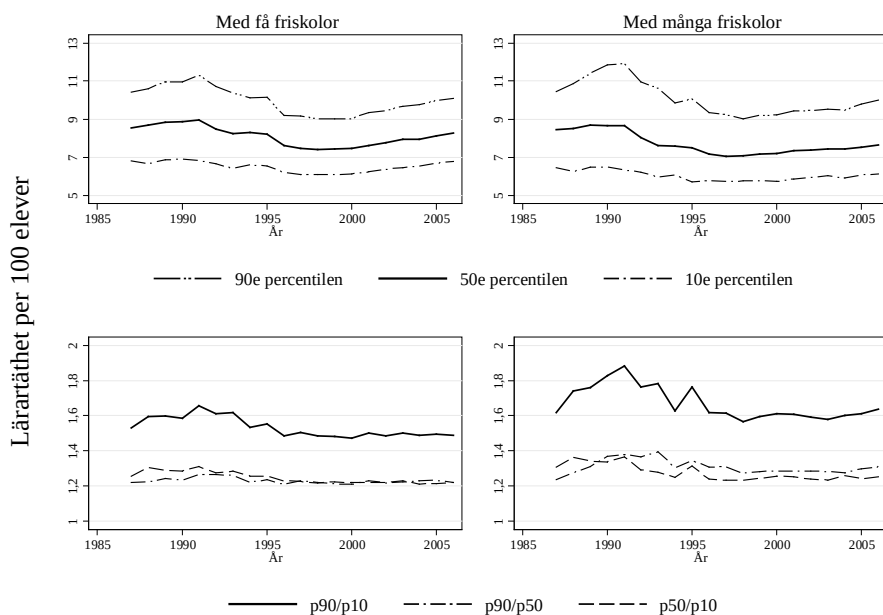
kvalitetsjusterade lärartätheten i grund- och i gymnasieskolan¹⁹⁸ har utvecklats i i) kommuner med många friskolor och ii) kommuner med få friskolor.¹⁹⁹ Initialt fanns det knappt några friskoleelever i någon av kommungrupperna. I slutet av perioden var andelen 12 procent i gruppen kommuner med hög andel friskoleelever och 2 procent i gruppen med låg andel friskoleelever. Vi undersöker också skillnaden i resurser i fristående och i kommunala skolor och slutligen också hur resurserna i grundskolan skiljer sig åt mellan fristående och kommunala skolor med olika elevförutsättningar.

10.4.1 Grundskolan

Figur 10.13 visar fördelningen i lärartäthet mellan grundskolor i kommuner med liten respektive stor andel friskoleelever under åren 1987 till 2006. Det framgår av figuren att utvecklingen av lärartätheten har varit likartad i de två kommungrupperna. Det är också tydligt att spridningen i lärartäthet är betydligt högre i kommuner med hög friskoleandel än i kommuner med låg friskoleandel; från slutet av 1980-talet minskar spridningen i kommuner med få friskolor medan den istället ökar i kommuner med hög andel friskolor. I kommuner med hög friskoleandel är spridningen som störst 1990 för att därefter minska. I bägge kommungrupperna har spridningen, mätt som kvoten mellan skolan i den nittionde percentilen och skolan i den tionde percentilen, legat konstant i slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet.

¹⁹⁸ I den kvalitetsjusterade lärartätheten har vi tagit hänsyn till lärarnas ålder, utbildning och behörighet. Måttet, och dess brister, diskuteras mer ingående i Kapitel 9.

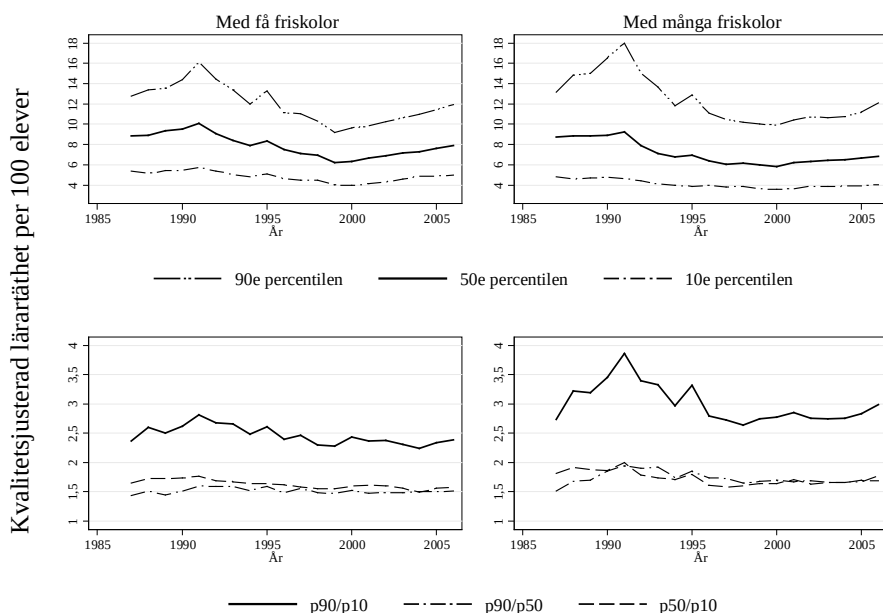
¹⁹⁹ Först har kommunerna rangordnats efter sin genomsnittliga andel friskoleelever under hela den studerade perioden (1987–2006). Därefter har kommunerna delats in i två grupper: en med hög genomsnittlig friskoleandel och en med låg friskoleandel. Gruppindelningen är densamma för alla år och har anpassats så att elevantalet är ungefär lika stort i båda grupperna.



Figur 10.13 Lärartätheten i grundskolan 1987–2006 bland kommuner med få respektive många friskolor

Not: De elevviktade skolorna är rangordnade efter lärartäthet. Kommunerna har delats upp i två grupper utifrån hur stor andel av eleverna i grundskolan som går i friskola under perioden 1987–2006. Denna gruppindelning är samma för alla år och grupperna är ungefär lika stora till elevantal.

Vi undersöker också fördelningen av kvalitetsjusterad lärartäthet i de två kommungrupperna och resultatet visas i Figur 10.14. Även här är spridningen mellan skolor större i kommungruppen med hög friskoleandel. I båda kommungrupperna ser vi en minskande trend i spridningen från 1989.



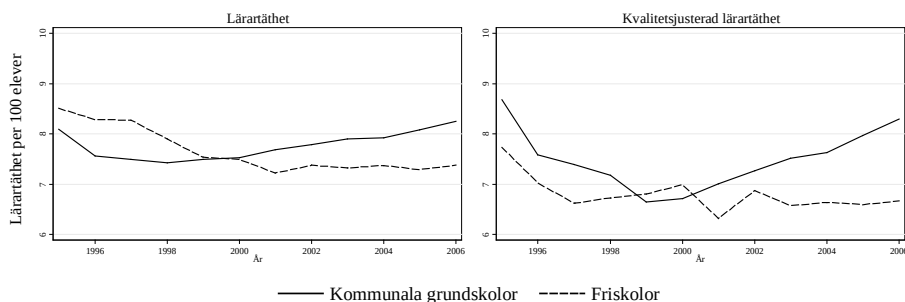
Figur 10.14 Kvalitetsjusterad lärartätheten i grundskolan 1987–2006 bland kommuner med få respektive många friskolor

Not: De elevviktade skolorna är rangordnade efter kvalitetsjusterad lärartäthet. Kommunerna har delats upp i två grupper utifrån hur stor andel av eleverna i grundskolan som går i friskola under perioden 1987–2006. Den gruppindelningen är samma för alla år och grupperna är lika stora till élevantal.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att lärartätheten och den kvalitetsjusterade lärartätheten för medianeleven har utvecklats likartat i kommuner med många friskoleelever som i kommuner med få friskoleelever. Spridningen mellan skolor är dock betydligt större i kommuner med många friskoleelever. Om vi istället jämför gruppen friskolor med gruppen kommunala skolor ser vi att skillnaderna i genomsnittsresurser mellan dessa båda grupper har varierat över tid: se Figur 10.15. Vi börjar denna analys 1995, då antalet friskolor innan dess var alltför litet för en meningsfull analys. År 1995 hade genomsnittseleven i en fristående skola betydligt högre lärartäthet än eleven i en kommunal skola. Vid år 2000 vänds mönstret och lärartätheten i fristående skolor fortsätter att minska, medan den istället vänder uppåt i de kommunala skolorna.

För kvalitetsjusterad lärartäthet ser mönstret annorlunda ut. Medan den kvalitetsjusterade lärartätheten har legat under 7 lärare per 100 elever i friskolorna under hela perioden, är det bara åren före millennieskiftet som den är under 7 i de kommunala skolorna. År 1997 är den kvalitetsjusterade lärartätheten högre i

kommunala skolor jämfört med friskolor. Under 2000-talet ökar den kvalitetsjusterade lärartätheten kontinuerligt och år 2006 är den mer än 8 lärare per 100 elever.



Figur 10.15 Lärartäthet och kvalitetsjusterad lärartäthet i fristående och kommunala grundskolor 1995–2006.

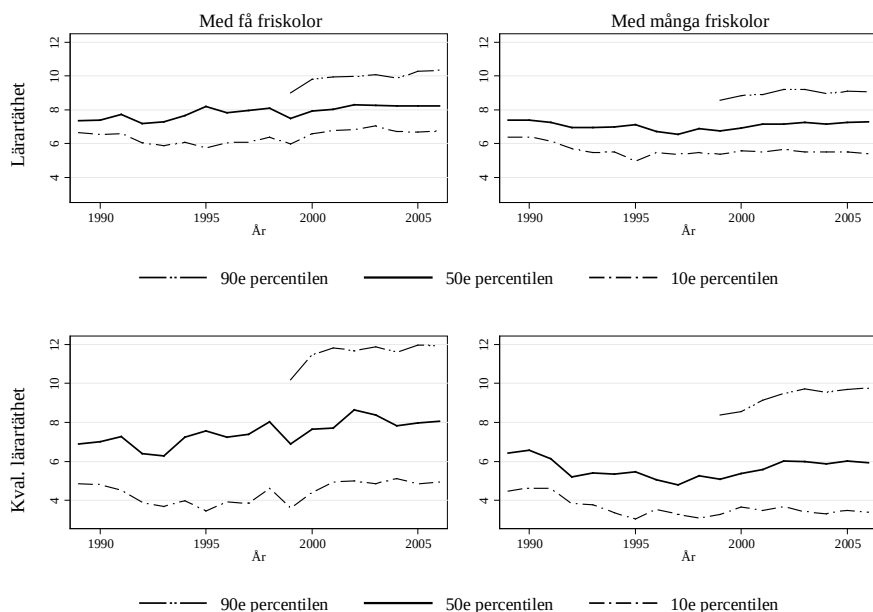
10.4.2 Friskolor och lärarresurser i gymnasieskolan

I detta avsnitt undersöker vi hur fördelningen av lärartäthet och kvalitetsjusterad lärartäthet ser ut i gymnasieskolan. Vi gör samma kommunuppdelning som i föregående avsnitt: vi skiljer på kommuner med många friskoleelever och kommuner med få friskoleelever. Av samma anledning som i Kapitel 9 presenterar vi inte utvecklingen för gymnasieskolan i den övre delen av fördelningen innan 1999 (figurerna över kvoterna är här utelämnade).

I Figur 10.16 framgår att medianeleven i kommuner med liten andel friskoleelever har högre lärartäthet än medianeleven i kommuner med stor andel friskoleelever. Redan i Kapitel 9 såg vi att lärartätheten för medianeleven på gymnasiet är relativt konstant under den studerade perioden. Här ser vi att detta gäller både i kommuner med få friskoleelever och i kommuner med många friskoleelever. För den kvalitetsjusterade lärartätheten är skillnaderna mellan kommungrupperna större och ökar över tid. År 2006 har kommuner med få friskolor cirka två fler kvalitetsjusterade lärare per 100 elever än kommunerna med många friskolor. Eftersom vi inte ser motsvarande skillnaden i lärartäthet betyder det att lärarna är äldre och/eller mer utbildade i kommuner med få friskolor jämfört med lärarna i kommuner med många friskolor.

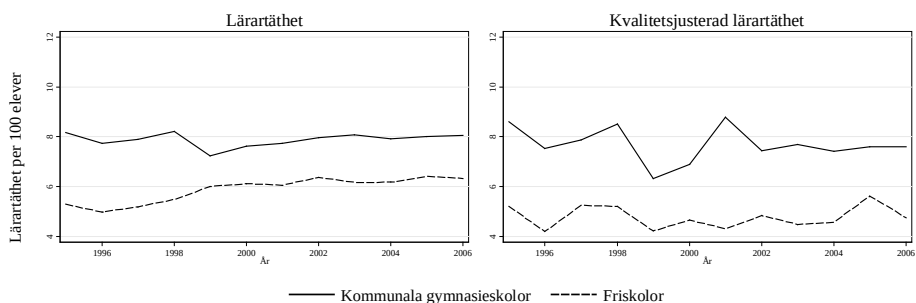
I Figur 10.17 visar vi skillnader i lärartäthet mellan kommunala och fristående gymnasieskolor. Under hela perioden 1997–2006 har elever i kommunala skolor högre lärartäthet. I friskolorna ser vi i början av perioden att lärartätheten ölar. Denna trend försvinner dock när vi kvalitetsjusterar lärartätheten med lärarnas ålder, utbildning och behörighet, vilket ser ut att tyda

på att tillskottet av nya lärare i friskolorna i slutet av 1990-talet generellt består av något yngre och/eller mindre utbildade/i lägre grad behöriga lärare jämfört med rådande lärarkår.



Figur 10.16 Lärartäthet och kvalitetsjusterad lärartätheten i gymnasieskolan 1989–2006 bland kommuner med få respektive många friskolor

Not: De elevviktade skolorna är rangordnade efter kvalitetsjusterad lärartäthet. Kommunerna har delats upp i två grupper utifrån hur stor andel av eleverna i grundskolan som går i en friskola under perioden 1987–2006. Den gruppindelningen är samma för alla år och grupperna är lika stora till relevant.



Figur 10.17 Lärartäthet och kvalitetsjusterad lärartäthet i fristående och kommunala gymnasieskolor 1995–2006.

10.4.3 Kompensatorisk resurstilldelning och friskolor

Elevsammansättningen skiljer sig mellan fristående och kommunala skolor; Friskolor har överlag ett mer gynnsamt elevunderlag. Dessutom är friskolor vanligare i vissa kommuner än andra. Vi har därför valt att också jämföra resurser i fristående och kommunala skolor med liknande elevunderlag och inom samma kommun. Vi gör detta genom att dela in skolor i två grupper: en grupp vars elevers genomsnittliga förväntade betyg ligger över medianen bland landets skolor och en grupp där de ligger under medianen. Med hjälp av regressionsanalys har vi sedan för varje år beräknat hur lärarresurserna i de fyra olika grupperna förhåller sig till varandra. Analysen har gjorts både på lärartäthet och på kvalitetsjusterad lärartäthet och begränsas till grundskolan, eftersom elevsammansättningen och resurserna i gymnasieskolan till stor del beror på program, vilket komplicerar jämförelser.

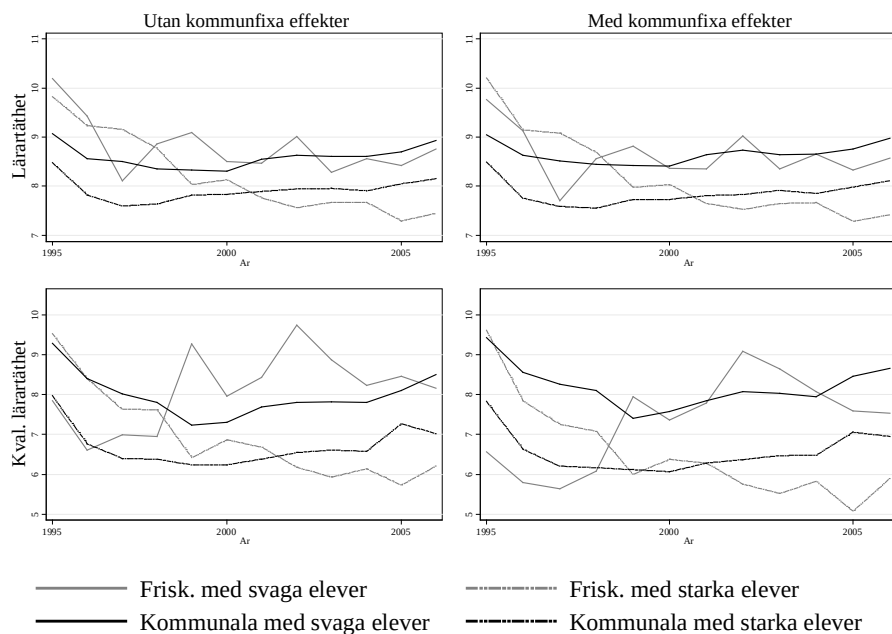
Resultaten redovisas i Figur 10.18. De översta två figurerna visar skillnaden i lärartäthet och de två nedersta figurerna visar nivån på den kvalitetsjusterade lärartätheten i de olika grupperna. Den vänstra figuren visar hur det förhåller sig överlag och den högra figuren visar skillnaderna inom kommuner.

I den översta, vänstra figuren, visas att kommunala skolor med svaga förutsättningar i genomsnitt har haft nästan två fler lärare per 100 elever, än kommunala skolor med goda elevförutsättningar, under hela den studerade perioden. Fristående skolor hade i början av perioden ungefär samma lärartäthet oavsett elevförutsättningar. 1997 sticker dock ut då lärartätheten i friskolor med svaga elevförutsättningar är lägre än i friskolor med goda elevförutsättningar.

I slutet av 1990-talet minskar lärartätheten snabbt i fristående skolor med goda elevförutsättningar och den är i slutet av perioden lägre än i kommunala skolor med goda förutsättningar, och betydligt lägre än i kommunala skolor med svaga elevförutsättningar. I fristående skolor med svaga elevförutsättningar är lärartätheten ungefär densamma som i kommunala skolor med svaga elevförutsättningar. Mönstret är mycket likt även när vi studerar motsvarande skillnader i lärartäthet inom kommuner, vilket görs i den övre högra figuren. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att de kommunala skolorna har högre lärartäthet i skolor med svaga elevförutsättningar, och att detta gäller också för friskolor men först från och med millennieskiftet.

I de nedre figurerna visas nivån på den kvalitetsjusterade lärartätheten för samma grupper av skolor som ovan. För kommunala skolor är mönstret detsamma som för lärartätheten. Den kvalitetsjusterade lärartätheten sjunker, men är över hela perioden lägre i kommunala skolor med bättre studieförutsättningar bland eleverna. Detta innebär att de kommunala skolorna är kompensatoriska även i detta mått över hela perioden. För friskolorna är mönstret

annorlunda i början av perioden. Medan friskolor med olika elevförutsättningar hade relativt lika lärartäthet, är den kvalitetsjusterade lärartätheten lägre i friskolor med svaga elevförutsättningar jämfört med friskolor med goda elevförutsättningar. Först 1999 ser vi högre kvalitetsjusterad lärartäthet i friskolor med svaga studieförutsättningar jämfört med friskolor med goda förutsättningar. Så medan lärartätheten var ungefär densamma i olika friskolor under andra halvan av 1990-talet, hade skolor med sämre förutsättningar yngre och mindre utbildade lärare.



Figur 10.18 Lärartäthet och kvalitetsjusterad lärartäthet i fristående och kommunala skolor med olika elevförutsättningar och med och utan hänsyn till kommunskillnader.

Not: Skolorna har delats in efter om de förväntade betygen ligger under eller över medianen i den elevviktade fördelningen. Med kommunfixa effekter betyder att vi tar hänsyn till skillnader mellan kommuner och jämförelsen blir mellan skolor inom kommuner.

10.4.4 Sammanfattning

I detta avsnitt har vi studerat hur resurserna skiljer sig åt mellan kommuner som har många respektive få friskolor och hur resurserna skiljer sig åt mellan friskolor och kommunala skolor.

Varken i grundskolan eller i gymnasieskolan ser vi några stora skillnader mellan kommuner med olika stor andel friskolor. Gör vi däremot jämförelsen på skolnivå ser vi att lärartätheten i friskolorna har minskat, medan den har

ökat i de kommunala skolorna. Sedan 2000 har de kommunala skolorna en högre lärartäthet än friskolorna. På gymnasiet har de kommunala skolorna haft en högre lärartäthet över hela den studerade perioden.

Skillnaderna i resurser kan dock drivas av olika elevförutsättningar. Därför har vi också studerat hur läraryrkesresurser fördelas i skolor med olika elevunderlag. Medan de kommunala skolorna visar en kompensatorisk resursfördelning över hela perioden, med högre lärartäthet i skolor med sämre studieförutsättningar bland eleverna, ser vi ett sådant mönster i friskolorna först under 2000-talet. Mellan 1995 och 1998 låg lärartätheten i friskolorna på samma nivå, oavsett studieförutsättningar bland eleverna. När vi studerar det kvalitetsjusterade lärartäthetsmättet hade elever i friskolor med sämre studieförutsättningar bland eleverna till och med lägre kvalitetsjusterad lärartäthet än friskolor med goda studieförutsättningar bland eleverna.

10.5 Fristående skolor och marknadsmekanismer

I Kapitel 2 har vi belyst ett antal teoretiska argument kring så kallade kvasi-marknader. Vi har beskrivit hur marknadsmekanismer inom skolsystemet är tänkta att förbättra effektiviteten och stimulera till pedagogiskt nytänkande. Vi har även diskuterat under vilka förutsättningar en fungerande skolmarknad kan uppstå och vilka svårigheter och så kallade marknadsmisslyckanden som kan begränsa marknadens funktionssätt. Utifrån denna teoretiska bakgrund är det relevant att empiriskt undersöka hur skolmarknaden fungerar och vilka incitament som har uppstått bland skolor och elever. Vi undersöker tre mekanismer som är relaterade till skolmarknadens funktionssätt: skolors incitament att ge höga betyg när de konkurrerar om elever; konkurrens från friskolesektorn och anpassning av programutbudet inom den kommunala sektorn; samt i vilken utsträckning skolval och skolkonkurrens innebär att elever byter skola och därmed utövar sin konsumentmakt. Att byta skola avser här alla typer av skolbyten – mellan och inom både den fristående och den kommunala sektorn.

Vi studerar betygsinflationen både i grundskolan och gymnasieskolan, och analyserar skillnader i betygssättning mellan fristående och kommunala skolor, samt mellan kommuner med olika grad av skolkonkurrens. Vi undersöker sedan hur förekomsten av lokala program i de kommunala gymnasieskolorna samvarierar med konkurrens från fristående gymnasieskolor. Slutligen undersöker vi hur vanligt det är att elever byter skola genom att observera inskrivningar i gymnasieskolan för varje år och därefter konstruera mått som fångar om eleven bytt skola eller program. Det är inte möjligt att genomföra motsvarande analys för grundskolan, eftersom data endast finns över elevens skola i årskurs 9.

10.5.1 Marknadsmekanismer och betygsinflation

I den svenska skolan är betygen mycket viktiga för eleverna: betygen fungerar som inträdesbiljetter till nästa nivå i utbildningssystemet. Till skillnad från många andra länder har Sverige inte någon studentexamen med extern bedömning, och en majoritet av alla universitets- och högskoleplatser fördelas till de sökande utifrån deras gymnasiebetyg. För eleverna är det alltså viktigt att uppnå höga betyg för att kunna gå vidare i utbildningssystemet. Betygssättningen har i allt väsentligt också varit en uppgift som har anförtratts lärarprofessionen, i och med att externa kunskapsbedömningar inte bidrar till elevens slutbetyg. I det relativa betygssystemet som användes fram till mitten av 1990-talet, normerades den femgradiga skalan lokalt på skolnivå med hjälp av standardprov i svenska, engelska och matematik. I det mål- och kunskapsrelaterade betygssystem som därefter infördes bedöms elevers prestationer utifrån på förhand formulerade mål. Som stöd för bedömningen används nationella ämnesprov, men de kunskapsrelaterade betygen kopplas inte till skolans prestation på de nationella proven på samma sätt som de relativa betygen gjorde. Gemensamt för båda dessa system är dock att standard- och nationella prov rättas lokalt på skolorna, vilket ger utrymme för tolkningar och att kunskapskraven varierar mellan skolor.²⁰⁰ Det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet, som kombinerar absoluta kunskapskrav med en mycket decentraliserad betygssättning utan förankring i externt rättade nationella prov, kan antas vara sårbart för fenomen som betygsinflation. I Figur 6.18 visade vi att efter det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemets införande har betygen ökat kraftigt, och denna ökning har varit särskilt markant i praktisk-estetiska ämnen. Eftersom denna utveckling inte alls stämmer med den bild vi får av svenska elevers kunskaper i internationella kunskapsundersökningar, tolkas betygstrenden som evidens för betygsinflation (Gustafsson och Yang-Hansen 2009).

En fråga som har fått mycket uppmärksamhet i den skolpolitiska debatten är huruvida betygsinflationen beror på införandet av skolval och konkurrens mellan skolor. En modell med skolval och skolkonkurrens är tänkt att leda till kvalitetsförbättringar, under antagandet att familjer på ett korrekt sätt kan observera skolors kvalitet, och att familjer värderar kvalitet när de väljer skola. Som vi har diskuterat i Kapitel 2 är det svårt att observera en skolas kvalitet, och skolans genomsnittsbetyg kan då komma att användas som ett kvalitetsmått, trots att det inte justerar för att elevers förutsättningar skiljer sig mellan skolor. I ett skolsystem där betygen är viktiga för eleverna kan det dessutom vara rationellt att välja en skola som ger höga betyg, snarare än goda

²⁰⁰ Skolinspektionen (2012) finner med externa omrättningar av de nationella proven stora avvikelser mellan den ursprungliga bedömningen och den externa bedömningen.

kunskaper. Det finns alltså flera skäl till att det i en skolvalsmodell finns en risk att skolor försöker attrahera elever genom att sätta betyg som är för höga, givet elevens prestation.

Som vi tidigare beskrivit i Kapitel 4 finns ett flertal studier som analyserar sambandet mellan skolval, skolkonkurrens och betygsinflation (se t.ex. Vlachos 2010; Cliffordson 2004a och Wikström och Wikström 2005). Vlachos (2010) finner att i kommuner med en högre grad av skolkonkurrens har betygsinflationen varit större än i kommuner med mindre skolkonkurrens. Den betygsinflation som kan tillskrivas skolkonkurrensen är dock att betrakta som relativt liten. I detta kapitel presenteras analyser som i många avseenden liknar dem i Vlachos (2010); vi replikerar alltså tidigare forskning men modifierar analysen genom att använda konkurrens- och betygsmått som skiljer sig något från den tidigare studien.

Vi undersöker sambandet mellan betygsinflation och skolkonkurrens i två separata analyser. Den första analysen studerar om betygssättningen systematiskt skiljer sig åt mellan fristående och kommunala skolor, medan den andra analysen undersöker betygssättningen generellt sett på skolmarknader med olika grad av konkurrens.

Friskolor har inte ett naturligt elevunderlag som är knutet till ett upptagningsområde, och kan av detta skäl ha större incitament att attrahera elever genom att sätta glädjebetyg än vad kommunala skolor har. Exempelvis betyder varje elevs skolpeng relativt sett mer för små fristående skolor än för stora kommunala skolor (Wikström och Wikström 2005). I detta avsnitt undersöker vi därför om betygssättningen skiljer sig mellan fristående och kommunala skolor. Det är dock inte uppenbart att friskolor i alla avseenden har starkare incitament att sätta högre betyg än kommunala skolor – även kommunala skolor med ett sviktande elevunderlag har liknande incitament att attrahera elever. För en populär friskola med högt söktryck (av andra orsaker) borde skälen att sätta för höga betyg också vara svagare. Ytterligare en faktor som påverkar betygsinflationen är det tryck som politiker, rektorer och föräldrar sätter på lärare i en situation där skolans kvalitet bedöms efter hur höga betyg eleverna har och om de uppnår målen. Man kan dessutom tänka sig att trycket på generösa betyg är större i skolor med större föräldrainflytande.

Med detta i beaktning, inleder vi analysen i detta avsnitt med att studera skillnader i betygssättning mellan fristående och kommunala skolor, genom att jämföra elevers betyg på gymnasiets A-kurser i svenska, engelska och matematik, med samma elevers betyg i årskurs 9 i motsvarande ämnen.

Den övre panelen i Tabell 10.1 visar hur gymnasiebetyget skiljer sig åt mellan elever som tidigare gått på en fristående grundskola och elever som gått

på en kommunal grundskola. Analysen bygger på en jämförelse mellan elever som hade samma betyg i årskurs 9, som därefter går i samma gymnasieskola och på samma gymnasieprogram.²⁰¹ Om fristående grundskolor är mer generösa i betygssättningen än kommunala grundskolor, förväntar vi oss att för ett givet årskurs 9-betyg har elever som tidigare gått i en friskola en lägre kunskapsnivå, och om eleverna inte hinner ”komma ikapp” under gymnasiets A-kurser är alltså betygsinflation i friskolor förenligt med en negativ koefficient i den övre panelen i Tabell 10.1. För att tolka resultaten som betygsinflation måste vi göra antagandet att kunskapsutvecklingen under gymnasiets A-kurser är oberoende av elevens tidigare skolform. Resultaten visar dock inte på ett tydligt mönster: i engelska presterar elever från fristående grundskolor bättre, medan de presterar sämre i matematik, för ett givet betyg i årskurs 9. Det ser därmed ut som att matematikbetygen är för högt satta i fristående grundskolor, men att betyget i engelska är högre i kommunala skolor. I svenska ser vi ingen skillnad i betygssättning mellan olika huvudmannatyper. Det är alltså inte uppenbart att betygsinflationen är starkare i fristående grundskolor.

Den nedre panelen i Tabell 10.1 visar skillnader mellan gymnasiebetyg och årskurs 9-betyg vid en jämförelse av elever från samma avgångskohort och grundskola. Regressionsmodellen visar nu hur gymnasiebetyget avviker från årskurs 9-betyget för elever på fristående gymnasieskolor, jämfört med kommunala gymnasieskolor. Om friskolorna på gymnasiet sätter högre betyg, för ett givet grundskolebetyg, förväntar vi oss en positiv koefficient. Ett positivt samband av detta slag kan vara ett utslag av betygsinflation, men är också förenligt med att fristående gymnasieskolor skulle kunna vara systematiskt bättre på att förmedla kunskap till eleverna. I avsaknad av objektiva kunskapsmått kan vi inte separera dessa två mekanismer. Resultaten i den nedre delen av Tabell 10.1 är entydiga: i alla ämnen är betygen högre i friskolorna jämfört med i de kommunala skolorna.

Under antagandet att hela sambandet kan hänföras till betygsinflation och att det inte finns några produktivitetsskillnader mellan gymnasieskolor med olika huvudmän, visar de uppmätta sambanden att friskolebetygen i gymnasiets A-kurser är inflaterade med 0,03–0,07 standardavvikelser. Detta är relativt små effekter, som kan jämföras med skillnaden i matematikbetyget på gymnasiets A-kurs mellan elever med svensk och utländsk bakgrund som uppgick till 0,27 standardavvikelser under vår undersökningsperiod.

²⁰¹ Både årskurs 9-betyg och gymnasiebetyg har i denna analys standardiserats årsvis, till medelvärde 0 och standardavvikelse 1.

Tabell 10.1 Betygsinflation i friskolor

	(1) Svenska A	(2) Engelska A	(3) Matematik A
<i>A. Betygsinflation i grundskolan</i>			
Fristående grundskola	0,01 (0,01)	0,03*** (0,01)	-0,05*** (0,01)
Antal observationer	750 723	747 273	749 442
R ²	0,48	0,56	0,59
<i>B. Betygsinflation i gymnasieskolan</i>			
Fristående gymnasieskola	0,07*** (0,00)	0,03*** (0,00)	0,03*** (0,00)
Antal observationer	750 723	747 273	749 442
R ²	0,44	0,54	0,56

Not: Robusta standardfel i parentes är klustrade på skolkohort. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Regressionerna bygger på avgångskohorter/registrerade i gymnasieskolan mellan 1997 och 2006. Panel A inkluderar fixa effekter för varje kombination av gymnasieskola, program och registreringsår. Panel B inkluderar fixa effekter för varje kombination av grundskola och avgångskohort. Alla regressioner kontrollerar för elevens kön, moderns och faderns antal utbildningsår, moderns och faderns inkomst, migrationsbakgrund (4 kategorier) samt förväntade betyg.

Nästa steg i vår analys för att förstå marknadsmekanismer och betygsinflation, är att jämföra betygssättningen i årskurs 9 i alla skolor, mellan skolmarknader utsatta för mer eller mindre skolkonkurrens. Både friskolor och kommunala skolor måste attrahera elever, och ju mer konkurrens om eleverna, desto större är incitamenten att sätta höga betyg oavsett huvudman. Med skolmarknader avser vi här kommuner, och vi undersöker konkurrens med tre olika mått. Det första och andra måttet fångar andelen elever som går i friskola, respektive andelen elever som har valt en annan kommunal skola än den förväntade. Båda dessa mått avspeglar i vilken omfattning elever väljer en annan skola än den kommunala skolan i sitt närområde och fångar konkurrens inom och mellan fristående och kommunal sektor, men även andra faktorer som exempelvis hur föräldrar väljer skola. Det tredje måttet är ett mått på "marknadskoncentration", som kallas Herfindahlindex.²⁰² Detta index går från 0 till 1, där 0 innebär att det finns många små skolor som var och en utgör en liten del av den totala skolmarknaden, och 1 innebär att det inte råder någon konkurrens i och med att det endast finns en skola på marknaden. En fördel med ett index av detta slag är

²⁰² Ett Herfindahlindex mäter konkurrensen på skolmarknaden genom att summera varje skolas kvadrerade marknadsandel, som i detta fall är skolans andel av alla elever på marknaden. Vi låter detta index anta värdet 1 före skolvalsreformen, för att indikera att elever då inte kunde välja skola.

att det mäter den potentiella konkurrensen på skolmarknaden, och därmed i lägre grad än de övriga måtten påverkas av familjers val.

För att mäta betygsinflation skulle vi idealiskt vilja jämföra betygen med ett objektivt kunskapsmått. I och med att det senare saknas, bygger analysen på en jämförelse mellan två betygsmått, där det ena kan antas ha högre sannolikhet att vara inflaterat, och det andra kan antas vara mer objektivt. Vi jämför först skillnaden mellan betygen i praktisk-estetiska ämnen och teoretiska ämnen, eftersom det är större risk att skolorna sätter för höga betyg i ämnen som inte kan vägledas av resultat på nationella prov än i teoretiska ämnen där det finns en sådan grund.²⁰³ Därefter jämför vi genomsnittet av betygen i svenska, engelska och matematik med genomsnittet av provbetygen på de nationella proven i dessa ämnen. Denna metod kan dock antas underskatta graden av betygsinflation, eftersom de nationella proven rättas lokalt på elevens skola och det därmed finns möjligheter för skolan att justera kravnivån redan i rättningen av dessa prov, något som visats i Skolinspektionens kontrollrättning av de nationella proven (Skolinspektionen 2012).²⁰⁴

Tabell 10.2 visar hur betygsinflationen samvarierar med de tre måtten på skolkonkurrens. Resultaten bygger på en regressionsmodell som jämför betygsinflationens utveckling i kommuner där skolkonkurrensen har förändrats mycket, med utvecklingen i kommuner där skolkonkurrensen inte har förändrats, eller har förändrats mindre.²⁰⁵ Vi tar också hänsyn till att betygen kan variera mellan dessa marknader av andra skäl genom att justera för skillnader i elevernas socioekonomiska bakgrund. Jämförelsen mellan praktisk-estetiska ämnen bygger på avgångskohorterna 1988–2009, medan jämförelsen mellan betyg och nationella prov bygger på avgångskohorterna 2003–2009.

Kolumn 1 visar att de praktisk-estetiska betygen har stigit mer än de teoretiska betygen i kommuner där det har blivit vanligare att elever väljer en annan kommunal skola än den närmaste. I samma kolumn ser vi också att betygsinflationen varit lägre i kommuner med en högre grad av marknadskoncentration, dvs. med mindre konkurrens mellan skolor, mätt med Herfindahlindex. Kolumn 2 visar skillnaden mellan betyg och resultat på de nationella proven. Här ser vi att konkurrens i termer av antalet friskoleelever samvarierar positivt med betygsinflation, och att låg konkurrens, mätt med Herfindahlindex, är förknippat med mindre betygsinflation. Vi kan tolka dessa

²⁰³ Teoretiska ämnen består av svenska, matematik, engelska, biologi, fysik, kemi, geografi, religion, historia och samhällskunskap, medan praktisk-estetiska ämnen utgörs av idrott, bild, musik, slöjd, teknik och hemkunskap. Betygen är standardiserade utifrån 1988 års fördelning. Denna jämförelse görs även i Gustafsson och Yang-Hansen (2009).

²⁰⁴ I denna analys är betygen standardiserade årsvis till medelvärde 0 och standardavvikelse 1.

²⁰⁵ Denna metod beskrivs mer ingående i avsnitt 11.1.

resultat med hjälp av några exempel. En ökning av andelen elever som väljer en alternativ kommunal skola med 10 procentenheter, är associerad med en ökning av skillnaden mellan praktisk-estetiska och teoretiska ämnen med 0,012 standardavvikelser. Detta motsvarar cirka 1/3 av den totala skillnaden mellan dessa betyg 2009 (se Figur 6.18). En ökning av andelen elever som går i friskola från 0 till 10 procent, motsvarar en skillnad mellan betyg och resultat på nationella prov med 0,056 standardavvikelser. Slutligen kan vi också exemplifiera sambanden mellan betygsinflation och Herfindahlindex: den genomsnittliga förändringen i detta index var -0,1 mellan 1993 och 2009, vilket är relaterat till en betygsökning i storleksordningen 0,003–0,03 standardavvikelser, beroende på val av inflationsmått. Vi kan sätta dessa estimat i relation till att flickor i genomsnitt har en betyg–provskillnad som är 0,4 standardavvikelser större än motsvarande skillnad för pojkar. En sådan jämförelse indikerar att de skattade sambanden är små, och om vi väljer att göra en kausal tolkning av resultaten kan ökad skolkonkurrens endast förklara en liten del av betygsinflationen.²⁰⁶

Tabell 10.2. Skolkonkurrens och betygsinflation i årskurs 9

	(1) Skillnad praktisk/estetiska– teoretiska	(2) Skillnad betyg–nationella prov
Andel friskoleelever	0,07 (0,07)	0,56* (0,27)
R ²	0,05	0,03
Andel kommunalt val	0,12*** (0,05)	-0,11 (0,19)
R ²	0,05	0,03
Herfindahlindex	-0,03** (0,01)	-0,28*** (0,09)
R ²	0,05	0,03
Antal observationer	2 114 400	726 264

Not: Robusta standardfel i parentes är klustrade på kommun. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Varje koefficient representerar en separat regression. Alla regressioner inkluderar kommun- och kohort-fixa effekter, samt kontrollerar för elevens kön, moderns och faderns antal utbildningsår, moderns och faderns inkomst, migrationsbakgrund (4 kategorier) samt kommungenomsnitt av samma variabler och antal elever per kommun och avgångsår. Kolumn 1 inkluderar avgångsår 1988–2009, kolumn 2 inkluderar avgångsår 1997–2009.

²⁰⁶ I avsnitt 11.1 diskuterar vi under vilka antaganden resultaten kan ges en kausal tolkning.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att vi finner ett flertal empiriska samband som tyder dels på att betygssättningen är jämförelsevis mer generös i fristående gymnasieskolor, och dels på att betygsinflationen har varit kraftigare i kommuner där det råder hög konkurrens, jämfört med andra kommuner. Dessa resultat ligger i linje med Vlachos (2010), som också drar slutsatsen att de uppmätta sambanden är relativt små. Men som vi ser i Tabell 10.2, kolumn 2, visar regressionsresultatet också ett negativt samband mellan betygsinflation och andelen elever som väljer skola inom den kommunala sektorn, även om detta är långt ifrån att vara statistiskt signifikant. Med detta exempel vill vi påtala att sambanden mellan betygsinflation och skolkonkurrens är känsliga för val av specifikation och tidsperiod.

10.5.2 Marknadsmekanismer, den kommunala sektorns anpassning och elevers sannolikhet att byta skola

Som vi tidigare har diskuterat var ett av motiven till friskolereformen att öka mångfalden i skolväsendet och att stimulera det pedagogiska arbetet, även inom den kommunala sektorn. Ett sätt att undersöka hur mångfalden har utvecklats är därför att studera vilka förändringar som skett inom den kommunala sektorn. Under den period vi studerar fanns möjligheten för kommunala huvudmän att inrätta specialutformade program inom gymnasieskolan. Dessa kom att bli relativt vanliga, och läsåret 2005/06 gick 9 procent av de nyregistrerade eleverna i kommunala gymnasieskolor i ett specialutformat program. I Tabell 10.3 visar vi sambandet mellan ökningen i skolkonkurrens från friskolesektorn i kommunen, uttryckt som andelen friskoleelever i gymnasieskolan, och sannolikheten att en elev inskriven i ett kommunalt gymnasium går ett specialutformat program. Vi finner att en ökning av friskoleandelen i kommunen med 10 procentenheter, är associerad med en ökad inskrivning i specialutformat program med 0,7 procentenheter, vilket motsvarar cirka 8 procent av den totala genomsnittliga ökningen. Skolkonkurrens är alltså associerat med en mindre del av den ökning i antalet elever inskrivna i specialutformat program som vi sett över tid. Vi bör också tillägga att den skattade koefficienten inte är statistiskt signifikant enligt gängse normer (p-värde 0,101).

Hur ska detta resultat tolkas? En positiv tolkning är att skolkonkurrens har ökat bredden och mångfalden även inom den kommunala sektorn. Men de specialutformade programmen har också fått utstå kritik för att inte motsvara de krav på nivå och innehåll som bör ställas på ett nationellt program (prop. 2008/09:199), och har avskaffats till förmån för särskilda varianter av nationella program (bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8). En mer negativ tolkning

är att de specialutformade programmen har utgjort ett sätt för skolor att konkurrera om elever genom att erbjuda utbildningar med låg kravnivå.

Tabell 10.3 visar slutligen att det inte finns något samband mellan friskoleandelen i kommunen och sannolikheten att elever byter skola någon gång under gymnasietiden (här avses skolbyten både inom och mellan sektorer). I en skolvalsmodell är ett av antagandena att elever byter skola när de inte är nöjda med sin utbildning; detta är en av de grundläggande mekanismerna för att konkurrens ska uppstå. Vi finner dock ingen empirisk evidens för att elevers benägenhet att byta skola skulle öka i en kommun med en större friskolesektor. En möjlig tolkning av detta resultat är att det är förknippat med allt för höga kostnader, både kunskapsmässigt och socialt, att byta skola under gymnasietiden. Skolor kan också motverka risken att förlora elever genom att utforma program och kurser på ett sätt som gör det svårt att byta skola. Att vi inte ser ökad rörlighet av elever i praktiken, betyder dock inte att skolvalet inte sätter tryck på skolor att upprätthålla sin popularitet. I jämvikt är det möjligt att friheten att byta skola precis balanseras av skolornas agerande och att rörligheten därför inte påverkas av graden av skolkonkurrens.

Tabell 10.3. Samband mellan friskolekonkurrens i gymnasieskolan och indikatorer på marknadens funktionssätt

	(1) Specialutformat program	(2) Skolbyte
Andel friskole- elever gymnasiet	0,07 (0,04)	-0,01 (0,01)
Antal obs.	1 093 173	1 683 790
R ²	0,04	0,00

Not: Robusta standardfel i parentes är klustrade på kommun. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Alla regressioner inkluderar kommun- och kohort-fixa effekter, samt kontrollerar för elevens kön, moderns och faderns antal utbildningsår, moderns och faderns inkomst, migrationsbakgrund (4 kategorier) samt kommungenomsnitt av samma variabler och antal elever per kommun och årskull. Analysen i kolumn 1 (2) bygger på årskullar registrerade i gymnasiet 1994–2005 (1988–2005).

10.5.3 Marknadsmekanismer – en sammanfattning

Vi har i avsnitt 10.5 analyserat några indikatorer på skolmarknadens funktions-sätt, med utgångspunkt i teori om skolval och skolkonkurrens. De resultat som har presenterats ska tolkas med viss försiktighet, men pekar på att skolkonkurrens i kombination med decentraliserad betygssättning kan ge upphov till fenomen som betygsinflation. De skattade sambanden mellan konkurrens

och betygsinflation är dock små, och kan endast förklara en mindre del av den totala betygsinflationen. Vi har inte funnit någon evidens för att skolval och konkurrens ökar elevers benägenhet att byta skola. De empiriska resultaten ger inte en heltäckande bild av hur skolmarknaden fungerar, men ger ändå ett visst stöd för hypotesen att marknadsmisslyckanden kan förekomma vilket har konsekvenser för konkurrensen på skolmarknaden. Slutligen kan vi också konstatera att konkurrens från friskolesektorn är förknippad med en ökad mångfald inom den kommunala sektorn, i och med framväxten av de specialutformade programmen.

10.6 Sammanfattning

I detta kapitel har vi studerat förändringar på det som har kommit att bli en ”skolmarknad”. Många nya friskolor har etablerats, och föräldrar och elever kan i många kommuner välja mellan både fristående och kommunala skolor, och olika pedagogiska inriktningar. De viktigaste slutsatserna från detta kapitel är:

- Elever med goda förutsättningar att lyckas i skolan har högre sannolikhet att gå i friskola jämfört med övriga elever.
- Den sociala snedrekryteringen har minskat över tid delvis till följd av att det nu finns friskolor på fler ställen. 15 år efter friskolereformen kvarstår dock socioekonomiska skillnader mellan elever i fristående och kommunala grundskolor, medan skillnaderna har utjämnats i gymnasieskolan.
- Friskolor har etablerats framför allt i storstadsregioner. När vi studerar friskolornas etableringsområden inom kommuner, ser vi att friskolor i högre utsträckning finns i bostadsområden med fler elever, högre utbildningsnivå och högre andel elever med utländsk bakgrund, jämfört med områden med färre elever, lägre utbildningsnivå och en lägre andel elever med utländsk bakgrund.
- Den socioekonomiska sammansättningen i den kommunala skolan tycks spela roll för valet att välja en friskola: när förutsättningarna för den kommunala skolan är goda har starka elever större sannolikhet att stanna i den kommunala sektorn, jämfört med en situation där den kommunala skolan har ett svagare elevunderlag.
- Om ett mål för skolans verksamhet är att den ska verka för att utjämna livschanser, är det problematiskt att föräldrabakgrunden har betydelse för vilken skola eleven går i. Men friskolereformen syftade också till ökad pedagogisk mångfald i skolväsendet, och elevsortering mellan skolor (i detta fall mellan fristående och kommunal sektor) kan också förklaras av att skolor har profilerat sig för att attrahera specifika elevgrupper, och att

familjers preferenser har fått ett ökat genomslag. Det finns alltså potentiellt en motsättning mellan likvärdighet och mångfald.

- Initialt hade friskolor mer lärarresurser än kommunala skolor, men från millennieskiftet är relationen den omvända.
- Resursfördelningen i friskolesektorn är mot slutet av den studerade perioden mer kompensatorisk än i den kommunala skolsektorn. Det är framför allt begränsade resurser i fristående skolor med goda elevförutsättningar som driver detta.
- Betygsinflationen har varit kraftigare i kommuner med mer skolkonkurrens. Skolkonkurrensen kan dock endast förklara en mindre del av betygsinflationen sedan det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemets införande. Konkurrens från friskolesektorn har inte något samband med sannolikheten att byta skola, men ett icke-signifikant positivt samband med framväxten av gymnasieskolans specialutformade program. Dessa resultat visar att marknadsmisslyckanden potentiellt kan påverka skolmarknadens funktionssätt.

11 Reform, resurser och resultat

IFAU:s uppdrag är att utvärdera kommunaliseringen, det fria skolvalet och fri-skolors etablering, med avseende på utfall som kan sammanfattas i två dimensioner: elevers resultat och elevers tillgång till likvärdig utbildning. Den övergripande frågan handlar alltså om vilken empirisk evidens som finns för att dra slutsatser om reformernas eventuella effekter på skolresultat och likvärdighet. Detta är en omfattande uppgift, och för att strukturera den empiriska diskussion som följer tar vi hjälp av några teoretiska utgångspunkter.

I Kapitel 2 diskuteras ett antal teoretiska resonemang kring hur de olika reformerna kan tänkas påverka skolan både på systemnivå och på elevnivå. De förväntade effekterna av decentralisering är inte entydiga: positiva effekter kan förväntas av bättre anpassning till lokala behov, men ett decentraliserat beslutsfattande kan också ha negativa effekter om skolan går miste om de stordriftsfördelar som ett centraliserat system innebär, om kompetens saknas på lokal nivå, och om beslut på lokal nivå inte fullt ut tar hänsyn till de positiva externaliteter – positiva sidoeffekter – som utbildning för med sig. De teoretiska argument som berör ett fritt skolval och en större mångfald vad gäller aktörer inom utbildningsområdet, handlar om att en kvasimarknad kan höja effektiviteten och stimulera det pedagogiska arbetet i skolan. Härvidlag finns dock en rad möjliga så kallade marknadsmisslyckanden, som kan ha mindre önskvärda konsekvenser för skolmarknaden. Informationsbrister kan leda till att skolor konkurrerar om elever, inte genom att upprätthålla en hög utbildningskvalitet, utan genom (för elever) attraktiva inriktningar eller genom att sätta för höga betyg. Förutsättningarna att tillgodogöra sig information om skolors kvalitet och skolval kan också variera mellan olika socioekonomiska grupper, vilket kan påverka elevers möjlighet att bli antagna till olika skolor och ha konsekvenser för skolsegregation och likvärdighet.

Teorin genererar några specifika hypoteser som vi undersöker empiriskt med hjälp av registerdata och data från vår egen insamling och kodning av skolplaner. Hypoteserna sammanfattas i Tabell 11.1, där vi också specificerar de empiriska frågeställningar som är närmast kopplade till teorin. Två av dessa frågeställningar har vi redan berört i Kapitel 10, men huvuddelen av analysen presenteras i detta kapitel. Avsnitt 11.2 behandlar hur skolplanerna har anpassats till lokala förutsättningar och i avsnitt 11.3 studerar vi sambandet mellan skolplanernas intentioner och skolresurser. Därefter studerar vi i avsnitt 11.4 sambandet mellan reformer, skolresurser och resultat, och berör frågan om externa effekter av skolan och kommunernas förutsättningar för att bedriva skolverksamhet, genom att undersöka skillnader i resurser och kunskapsutveckling mellan olika kommuntyper. Avsnitt 11.5 belyser sambandet mellan

reformer, resultatskillnader och skolsegregation, och slutligen avslutas kapitlet med en sammanfattning av våra slutsatser i avsnitt 11.6. Inledningsvis ska vi dock, i avsnitt 11.1, göra en bedömning av förutsättningarna för effektutvärdering av de berörda reformerna, presentera vår metod, och resonera kring hur resultaten kan tolkas.

Tabell 11.1 Reformerna, teoretiska prediktioner och empiriska frågeställningar

Reform	Teori	Empirisk frågeställning
Kommunalisering	Förbättrad anpassning på lokal nivå – förbättrade resultat	Hur ser sambandet ut mellan de lokala förutsättningarna i kommunen och skolplanernas innehåll? Hur påverkar den lokala skolpolitiken, som den kommer till uttryck i skolplanerna, resursnivå, resursfördelning och skolresultat? Har kommunernas makt över resurserna påverkat resultaten?
Skolval	Externaliteter och skalfördelar skiljer sig mellan olika kommuntyper – investeringar och resultat utvecklas olika i olika kommuner	Finns det skillnader i resurser och kunskapsutveckling mellan olika kommuntyper?
	Ökad effektivitet och bättre matchning – förbättrade resultat	Har kommuner där skolval blivit vanligare haft en bättre resultatutveckling?
	Informationsbrister och heterogenitet i information alt. profilering och matchning – ökad elevsortering	Har skolsegregationen ökat mer i kommuner där skolval har blivit vanligare?
	Marknadsmisslyckande – aktörer värderar inte utbildningens kvalitet	Har betygsinflationen varit kraftigare i kommuner där skoval blivit vanligare? (Se Kapitel 10.5.1)
Friskolors etablering	Friskolor har incitament att locka till sig specifika elevgrupper	Varierar friskolors etablering med socioekonomisk sammansättning i olika områden? (Se Kapitel 10.2)

11.1 Effektutvärdering och metod

Uppdraget till IFAU avser reformernas effekter, och vår tolkning är att ”effekter” syftar på kausala samband. De aktuella reformerna har dock inte implementerats på ett sätt som underlättar effektutvärdering, eftersom de införts samtidigt i hela landet. En effektutvärdering jämför skolresultaten för elever som omfattas av en reform eller insats, med skolresultaten de skulle ha haft i det tänkta fallet att insatsen aldrig genomförts. En effektutvärdering kräver

således en jämförelse med individer som inte omfattas av reformen – en jämförelsegrupp.

När en reform genomförs i hela landet samtidigt är det mycket svårt att avgöra hur stor del av eventuella förändringar i skolresultat som är en effekt av reformen och vad som beror på andra samtidiga förändringar i skolan eller i samhället. Även när en reform introduceras med en försöksverksamhet i liten skala, och det därmed är möjligt att skapa en jämförelsegrupp, förutsätter en utvärdering att de elever som omfattas av reformen är jämförbara med de som inte påverkas. God datatillgång ger möjlighet att delvis ta hänsyn till initiala skillnader mellan skolor och elever som omfattas respektive inte omfattas av en reform: analysen kan ta hänsyn till att elever har olika socioekonomiska förutsättningar, och om data tillåter kan elevers prestationsnivå efter en reform jämföras med prestationsnivån före reformen. Det är dock inte sannolikt att information om exempelvis tidiga prestationer kan fånga upp alla skillnader mellan elever och skolor, och det krävs andra åtgärder för att säkerställa jämförbarhet mellan de individer som berörs av en reform, och de som inte berörs.

En vanlig metod i utvärderingssammanhang är att utnyttja regional och tidsmässig variation i en reforms utbredning, och jämföra elever i samma region före och efter reformens införande, med elever i samma årskullar i en annan region, som fick del av reformen vid ett annat tillfälle. Genom att jämföra utvecklingen i en opåverkad region över tid, med utvecklingen i en reformregion, tas på ett naturligt sätt hänsyn till andra skol- och samhällsförändringar som påverkar alla elever. Ett grundläggande antagande i denna ansats är att reformregionen – om reformen aldrig hade genomförts – hade utvecklats på ett likartat sätt som den opåverkade regionen.

Kommunaliseringen, friskolereformen och skolvalet har inte införts på ett sätt som tillåter denna typ av ansats. När det gäller skolvalet kan vi observera en stor regional variation i andelen friskoleelever – men denna variation beror inte på att reformen infördes stegvis utan på andra faktorer, som till exempel att kommunerna har olika demografi som styr både utbud och efterfrågan på fristående skolor. Vi kan ändå utnyttja denna variation, och jämföra elever i kommuner där friskoleandelen har vuxit kraftigt med elever i andra kommuner som inte har haft en lika stor ökning av friskolesektorn. Vi kan dock inte utesluta att friskoleandelens utveckling i kommuner är relaterad till andra lokala faktorer som också påverkar elevresultaten, vilket innebär att resultaten inte utan vidare kan ges en kausal tolkning.

Vi har också dokumenterat att resurserna i skolan förändrades i samband med kommunaliseringen. Vi kan dock inte med säkerhet hänföra utvecklingen

från 1993 och framåt till kommunaliseringen, eftersom resursspridningen ökade under perioden före reformens genomförande. Detta kan ha medfört att resursförändringarna efter reformen var särskilt stora i kommuner eller skolor där ökningarna var stora åren före 1993, och denna variation i resurser är då betingad av den politik som styrde resurserna i slutet av 1980-talet.

En kvantitativ analys av kommunaliseringen är ännu svårare att genomföra, eftersom vi hittills har saknat nationellt insamlad information om kommunernas skolpolitik. Vår insamling av kommunernas skolplaner är tänkt att delvis råda bot på denna brist. Vi undersöker dels vilka prioriteringar som görs i kommuner med olika lokala behov och förutsättningar, och dels om förändringar av innehållet i skolplanerna är relaterade till kommunernas resursfördelningspolitik och i förlängningen elevers resultat i kommunen. Återigen jämförs här förändringar inom en kommun, med förändringar i andra kommuner, för att ta hänsyn till att kommunerna skiljer sig åt initialt, och för att utesluta att andra samhällsförändringar ligger bakom trender i de variabler som undersöks.

Vår empiriska analys, som har stora likheter med den forskning som tidigare publicerats på området²⁰⁷, bygger med andra ord på att vi jämför elevers resultatförändringar inom kommuner, med resultatförändringar i andra kommuner, och relaterar dessa till i hur stor uträkning elever i respektive årskull och kommun har varit *exponerade* mot olika mått på reformernas genomslag i kommunen: friskoleval, val till kommunala skolor, skolresurser och politiska intentioner så som de uttrycks i skolplanerna.

Vi skattar följande grundläggande modeller:

Samband mellan lokala förutsättningar och skolplanernas prioriteringar (det vill säga ett mått på kommunal skolpolitik):

$$Politik_{kt} = \alpha + \beta Kommunförutsättningar_{kt} + \delta_t + \varepsilon_{kt} \quad (11.1)$$

$$\Delta Politik_k = \alpha + \beta \Delta Kommunförutsättningar_k + \Delta \varepsilon_k \quad (11.2)$$

Samband mellan skolpolitik och resursfördelning:

$$Resurs_{kt} = \alpha + \beta Politik_{kt} + \gamma_k + \delta_t + \varepsilon_{kt} \quad (11.3)$$

Samband mellan reformer och elevers skolresultat:

$$Resultat_{ikt} = \alpha + \beta Reform_{kt} + X_{ikt} + \gamma_k + \delta_t + \varepsilon_{ikt} \quad (11.4)$$

²⁰⁷ Se Fredriksson och Öckert (2008) och Böhlmark och Lindahl (2014).

Ekvation (11.1) skattar ett tvärsnittssamband mellan kommunförutsättningar, i termer av demografisk sammansättning, kommunstorlek och skolsegregation, och skolplanernas prioriteringar. Modellen bygger på jämförelser mellan kommuner (k), och ska tolkas som korrelationer mellan kommunförutsättningar och skolplansprioriteringar, efter att vi har justerat för gemensamma tidseffekter (δ_t).

Vi är också intresserade av hur den demografiska utvecklingen i kommunerna påverkar de skolpolitiska prioriteringarna. Därför skattar vi i ekvation (11.2) sambandet mellan *förändringen* i kommunförutsättningar ($\Delta\text{Kommunförutsättningar}_k$), till exempel förändringen i befolkningens utbildningsnivå, eller andelen utrikes födda, mellan 1991 och 2006, och förändringen i politiken ($\Delta\text{Politik}_k$) mellan samma år.

Ekvation (11.3) är en skattning av sambandet mellan kommunens skolresurser ett givet år och skolpolitik på kommunnivå, uttryckt i termer av genomsnittet i skolplanernas intentioner över de tre senaste åren. Denna specifikation inkluderar en kommuneffekt (γ_k) och en tidseffekt (δ_t), vilket innebär att regressionen endast utnyttjar förändringar över tid inom kommun. Avsikten med denna skattning är att undersöka huruvida skolplanerna har haft en reell påverkan på skolviv. I praktiken kan man tänka sig att skolpolitiken ger avtryck i många dimensioner, exempelvis inom kommunens och skolans organisation och förvaltning, och många av dessa dimensioner är av mer kvalitativ natur. Frågeställningen här handlar om i vilken utsträckning politikens intentioner har fått genomslag inom skolförvaltningen och kan observeras i en kvantifierbar dimension – skolans resurser. I denna specifikation mäter vi skolplanernas innehåll som ett genomsnitt under tre år, eftersom det kan ta tid innan skolplanernas intentioner får genomslag i praktiken.

Ekvation (11.4) relaterar skolresultaten för elev (i), tillhörande årskull (t) boende i kommun (k) till olika mått på exponering för de olika reformindikatorerna, för respektive årskull och kommun. Vi vill alltså med denna regressionsmodell närma oss frågan om vilket samband som finns mellan reformerna och resultatutvecklingen i skolan. När vi undersöker elevers resultat, tar vi också hänsyn till en mängd bakgrundsfaktorer som är starkt korrelerade med skolresultat, men som också kan samvariera med reformerna.²⁰⁸ Precis som i ekvation (11.3) inkluderas en kommuneffekt (γ_k) och en tidseffekt (δ_t).²⁰⁹

²⁰⁸ Regressionen tar hänsyn till både elev- och kommunegenskaper. Elevegenskaperna är förväntade skolresultat, kön, föräldrars utbildning och inkomst, samt indikatorer för migrationsbakgrund. Kommunegenskaperna är kommungenomsnitt av elevkaraktäristika, samt elevantal.

²⁰⁹ Modifierade varianter av ekvation (11.3) och (11.4) används också för att undersöka om kommuner i storstadsregioner gör olika prioriteringar avseende skolresurser och har olika resultatutveckling, samt för att studera sambandet mellan reformer och skolsegregation.

Våra analyser viktas genomgående med antal elever i kommunen för att sambanden ska representera hur den genomsnittliga eleven påverkas. Detta innebär att vi i analysen ger större vikt till kommuner med många elever, jämfört med små kommuner med få elever. De analyser som bygger på skolplaner omfattar ett urval av kommuner, och tar även hänsyn till urvalssannolikheten (se Kapitel 8 för närmare detaljer). I denna analys mäter vi reformexponering som ett genomsnitt under elevens sista tre år i grundskolan.

Hur ska resultaten från denna analys tolkas? Vi har ovan diskuterat svårigheterna med effektutvärdering, och därför är de resultat som presenteras i denna rapport att betrakta som *beskrivande samband* mellan reformer och resultat. Vi kan mäta i vilken utsträckning förändringar i elevresultat samvarierar med förändringar av skolpolitik, skolresurser eller skolmarknaden, men analysen är inte tillräckligt trovärdig för att vi ska kunna dra slutsatser om kausala samband. En sådan analys är inte möjlig, och i avsaknad av en mer rigorös utvärderingsmetod måste de beskrivande sambanden ses som det bästa underlaget för att dra slutsatser om hur reformerna har påverkat den svenska skolan.

Den empiriska analysen i detta avsnitt bygger på elever som gått ut grundskolan mellan 1988 och 2006. Måttan på lärartäthet och lärarkvalitet är samma mått som beskrevs i Kapitel 9. Lärartätheten har beräknats dels på skolenivå, dels på kommunnivå. Lärarkvalitet mäter den genomsnittliga förväntade lönen bland kommunens (skolans) lärare där genomsnittet är viktat med lärarnas tjänsteomfattning. När vi studerar elevers skolresultat använder vi oss av genomsnittet av betygen i svenska, engelska och matematik, som standardiserats årsvis till medelvärde 0 och standardavvikelse 1.²¹⁰

Utifrån de politikområden som beskrivs i kommunernas skolplaner och som presenteras i Kapitel 8 har vi skapat några sammanfattande mått som är avsedda att fånga kommunernas skolpolitik. Vi har kallat variablerna *kunskaps-skola*, *personalkompetens*, *likvärdighet*, *kompensatorisk skola*, *utvärdering* och *resultat*. Dessa beskrivs i närmare detalj i Kapitel 8. *Kunskapsskola* är ett genomsnitt av kommunens värde på hur skolplanen behandlar skolans kunskapsuppdrag, hur den beskriver skolans kunskapsmål och de åtgärder som är kopplade till dessa mål. *Personalkompetens* är kommunens värde på hur lärarkompetens och personalutveckling behandlas i skolplanen; *likvärdighet* är värdet på hur konkret kommunen diskuterat likvärdigheten i skolan; *kompensa-*

²¹⁰ Vårt standardiserade betygsmått tar också hänsyn till att ämnena engelska och matematik under en del av perioden gavs i allmän och särskild kurs, och skillnader mellan svenska och svenska som andraspråk. Betygen i olika kurser har gjorts jämförbara genom en validering med hjälp av UGU-data. Se Bilaga 2 för detaljer.

torisk skola mäter graden av konkretisering i skolplanens diskussion om behov av kompensatorisk resurstilldelning och resurser till barn i behov av särskilt stöd. *Utvärdering* är skolplanens behandling och fokus på utvärdering och uppföljning av resultat och *resultat* är antalet konkreta resultatmått, som till exempel betyg, nationella prov, och lokala kunskapsmätningar, som kommuner använder sig av i sin resultatuppföljning. Dessa mått på kommuners politik är naturligtvis tämligen godtyckliga och det finns ingen uppenbar skala att mäta dem på. Vi har därför valt att i denna analys normalisera de sex sammanfattande måtten utifrån 1991 års fördelning så att medelvärde år 1991 är noll och standardavvikelsen ett, och kommunens värde alltså är uttryckt i standardavvikelser. Ett värde på 2 (-2) betyder då att endast cirka 2,5 procent av eleverna bor i en kommun som hade ett högre (lägre) värde år 1991.

I utvärderingsuppdraget ingår att studera effekter på olika elevgrupper. I tidigare kapitel har vi i detalj beskrivit både skolresultat, skolresurser och skolval för elever med olika familjebakgrund. I den analys som ligger till grund för resultaten som presenteras i detta kapitel har vi också särskilt studerat elever med olika bakgrund, men inte funnit att resultaten skiljer sig mellan grupper. Detta mönster kan bero på att det inte finns några skillnader mellan grupper, men kan även vara en konsekvens av att vår metod inte fullt ut isolerar kausala effekter. Resultat för olika elevgrupper presenteras därför inte i detta kapitel.

11.2 Skolplanernas anpassning till lokala förutsättningar

Vi inleder vår analys med den grundläggande frågan om decentralisering innebära en bättre anpassning till de lokala behov som finns ute i landets kommuner. Kapitel 8 visade utvecklingen av skolplanernas innehåll över tid i en jämförelse mellan storstads- och förortskommuner, städer samt glesbygdskommuner och övriga kommuner. I detta avsnitt tittar vi närmare på vilka faktorer på kommunnivå som samvarierar med skolpolitikens intentioner som de kommer till uttryck i skolplanerna. Vi mäter här politikens avsikter genom sammanfattande mått på hur konkret och utförligt kommunens skolplan behandlar olika politikområden. Högre värde betyder högre konkretion och mer utförliga skrivningar och åtgärder kopplade till de olika områdena. Våra data över skolplanerna omfattar i denna analys 68 av landets kommuner, men täcker cirka 45 procent av elevpopulationen. Även om vi inte har en heltäckande datainsamling har vi ett tillräckligt stort material för att kunna dra generella slutsatser om vilka samband som föreligger för en stor andel av landets elever.

Tabell 11.2 visar tvärsnittssamband mellan kommunfaktorer och innehållet i skolplanerna. Både skolplanernas variabler och kommunfaktorer har standardiserats till medelvärde noll och standardavvikelse ett, och de skattade sam-

banden visar hur mycket mer (eller mindre) skolplanerna prioriterar olika områden, uttryckt i standardavvikelser, givet en förflyttning i fördelningen av kommunfaktorer med en standardavvikelse. Tabellen visar ett antal signifikanta samband mellan kommunfaktorer och innehållet i skolplanerna. Vi kan konstatera att kommuner med en högre andel elever med utländsk bakgrund och högre andel elever invandrade efter 7 års ålder, har starkare prioriteringar och större tydlighet i sina skolplaner när det gäller kompensatorisk skola, utvärdering och resultat. Vi ser också att kommuner med högre skolsegregation prioriterar kompensatorisk skola och likvärdighet. Detta är ett intressant resultat som visar att ojämlika förutsättningar i kommunen ger utslag i skolplanernas fokus på frågor som rör skolans kompensatoriska uppdrag, även om sambandet också skulle kunna bero på att kommunerna skiljer sig åt i avseenden som inte beaktas i analysen. Storleksordningen på de skattade sambanden visar att en ökning av andelen elever med utländsk bakgrund motsvarande en förflyttning från 2,5:e percentilen till den 97,5:e percentilen av fördelningen är förknippat med ett större fokus på kompensatorisk skola och likvärdighet motsvarande 0,52 ($=0,132 \times 4$) respektive 1 ($=0,247 \times 4$) standardavvikelser.²¹¹ Detta är att betrakta som relativt starka samband.

Ytterligare ett resultat från Tabell 11.2 är att stora kommuner, med ett högre elevantal, i genomsnitt har lyckats bättre i arbetet med att formulera en skolpolitik som kommer till uttryck i tydliga och konkreta skolplaner, jämfört med små kommuner. Vi ser att ett högre antal elever är förknippat med starkare skrivningar vad gäller personalkompetens, kompensatorisk skola och utvärdering. De skattade sambanden för likvärdighet och resultat är också att betrakta som starka, även om de inte är statistiskt signifikanta. Större kommuner har helt enkelt ”mer av allt” i sina skolplaner. Detta mönster framgick också av Figur 8.16 i Kapitel 8, och det är tydligt att stora och små kommuner antingen har valt att prioritera olika, eller har olika förutsättningar för att arbeta aktivt med skolplanerna. Vi kan därmed tolka resultaten som tecken på lokal anpassning i två avseenden: kommuner med en hög andel elever med utländsk bakgrund och en relativt hög skolsegregation fokuserar mer på likvärdighet och kompensation, och stora kommuner är generellt sett tydligare och mer konkreta i sina skolplaner.

²¹¹ Detta innebär att en ökning av andelen elever med utländsk bakgrund som motsvarar en förflyttning mellan de kommuner, som svarar för 2,5 procent av eleverna, med lägst andel elever med utländsk bakgrund, till kommuner, som svarar för 2,5 procent av eleverna, med högst andel elever med utländsk bakgrund.

Tabell 11.2 Samband mellan skolplaner och kommunförutsättningar

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Kommunfaktorer	Kunskapsskola	Personal-kompetens	Kompensatorisk skola	Likvärdighet	Utvärdering	Resultat
Utländsk bakgrund	0,036 (0,069)	0,074 (0,074)	0,132* (0,072)	0,247*** (0,062)	0,146** (0,066)	0,149 (0,197)
Invandrat efter 7 års ålder	0,043 (0,067)	0,091 (0,072)	0,136* (0,079)	0,256*** (0,072)	0,151** (0,068)	0,155 (0,187)
Utbildning	-0,052 (0,071)	-0,031 (0,123)	0,120 (0,099)	0,164 (0,102)	0,084 (0,109)	0,172 (0,177)
Inkomst	-0,021 (0,046)	-0,031 (0,065)	0,053 (0,072)	-0,007 (0,071)	0,031 (0,087)	0,200 (0,181)
Antal elever	-0,034 (0,048)	0,088** (0,035)	0,148*** (0,053)	0,154 (0,118)	0,144*** (0,046)	0,281 (0,206)
Skolsegregation	-0,039 (0,063)	0,018 (0,061)	0,113** (0,054)	0,178** (0,075)	0,063 (0,064)	0,113 (0,238)
Medelvärde	0,025 (0,076)	-0,451 (0,093)	0,012 (0,083)	-0,148 (0,089)	0,207 (0,094)	1,103 (0,187)
Antal kommuner	68	68	68	68	68	68
Observationer	1 088	1 088	1 088	1 088	1 088	1 088

Not: Standardfel i parentes är klustrade på kommun. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Varje estimat representerar en egen regression, där hänsyn tagits till en tidstrend. Estimaten är viktade med elevantal och urvalssannolikhet. Tabellen bygger på data för perioden 1991–2006. Alla variabler är standardiserade med medelvärde 0 och standardavvikelse 1 år 1991 för det viktade urvalet. Utländsk bakgrund avser andelen elever födda utomlands eller med båda föräldrarna födda utomlands; invandrat efter 7 års ålder avser andel i kommunen; utbildning avser kommungenomsnitt av föräldrars genomsnittliga utbildningslängd; inkomst avser kommungenomsnitt av familjeinkomst (se Kapitel 5 för definition), antal elever är antal grundskoleelever i kommunen och skolsegregation avser mellanskolvariationen i elevförutsättningar i kommunen.

Nästa steg i vår analys är att undersöka om skolplanerna anpassas till demografiska förändringar i kommunerna. I Tabell 11.3 visas sambandet mellan förändringar i kommunernas sammansättning över en längre tidsperiod, närmare bestämt mellan 1991 och 2006, och förändringar i skolplanernas prioriteringsområden. Modellen tar hänsyn till att vissa kommuner har bättre förutsättningar för att formulera den typ av måldokument som en skolplan är. Vi studerar istället om förändringar inom kommuner ger avtryck i skolplanerna.

Tabell 11.3 visar att majoriteten av de skattade sambanden är insignifikanta. Tabellen har dock några intressanta samband värda att notera: I kommuner där andelen elever som har invandrat efter skolstart har ökat, har skolplanerna kommit att fokusera mer på personalkompetens, jämfört med andra kommuner. Mot bakgrund av den trendmässiga minskningen i skolplanernas fokus på personalkompetens betyder detta att i områden med ökad invandring har nedgången i fokus på personalkompetens inte varit lika kraftig. En möjlig tolkning av detta resultat är att dessa kommuner haft svårare att rekrytera lärare och därför lägger större vikt vid personalförsörjning i skolplanen. Kommuner med växande befolkning och ökad skolsegregation, lägger däremot mindre vikt vid personalens kompetens och lärarekrytering, vilket är anmärkningsvärt och kanske oroande. I kommuner där utbildningsnivån har stigit, har skolplanerna tappat fokus på likvärdighet. Slutligen visar tabellen att i kommuner där elevkullarna har blivit större jämfört med andra kommuner, har skolplanerna fått ett starkare fokus på kunskap och resultat, medan personalkompetens har nedprioriterats. De skattade sambanden visar att förändringar i kommunernas befolkningsstorlek är förknippade med mycket stora förändringar av skolplanerna.

Tabell 11.3. Samband mellan förändring av skolplaner och förändring i kommunförutsättningar

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Kommunfaktorer	Kunskapsskola	Personal-kompetens	Kompensatorisk skola	Likvärdighet	Utvärdering	Resultat
Utländsk bakgrund	-0,099 (0,227)	0,333 (0,286)	-0,150 (0,234)	-0,184 (0,265)	-0,099 (0,197)	-0,374 (0,333)
Invandrat efter 7 års ålder	0,284 (0,265)	0,559* (0,287)	0,111 (0,313)	0,332 (0,254)	0,137 (0,275)	-0,098 (0,388)
Utbildning	-0,425 (0,480)	0,292 (0,464)	0,222 (0,414)	-1,086*** (0,305)	-0,070 (0,392)	-0,801 (0,744)
Inkomst	0,273 (0,168)	0,039 (0,284)	0,194 (0,161)	0,025 (0,174)	0,088 (0,154)	0,368 (0,318)
Antal elever	1,450*** (0,244)	-1,664*** (0,463)	-0,542 (0,776)	0,405 (0,749)	0,364 (0,492)	2,396*** (0,662)
Skolsegregation	-0,089 (0,105)	-0,422** (0,176)	0,020 (0,154)	-0,097 (0,118)	-0,125 (0,114)	-0,045 (0,249)
Antal kommuner	68	68	68	68	68	68

Not: Standardfel i parentes är klustrade på kommun. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Varje estimat representerar en egen regression av förändringen i skolplan mot förändringen i kommunfaktorer. Estimaten är viktade med elevantal och urvalssannolikhet 2006. Tabellen bygger på data för perioden 1991–2006. Alla variabler är först standardiserade med medelvärde 0 och standardavvikelse 1 år 1991 (för det viktade urvalet) innan förändringarna tas fram. Utländsk bakgrund avser andelen elever födda utomlands eller med båda föräldrarna födda utomlands; invandrat efter 7 års ålder avser andel i kommunen; utbildning avser kommungenomsnitt av föräldrars genomsnittliga utbildning; inkomst avser kommungenomsnitt av familjeinkomst (se Kapitel 5 för definition), antal elever är antal grundskoleelever i kommunen och skolsegregation avser mellanskolsvariationen i elevförutsättningar i kommunen

11.3 Skolplanernas intentioner och skolresurser

I detta avsnitt presenterar vi några analyser som syftar till att besvara frågan om skolplanernas intentioner har gett utslag i skolpolitiken på lokal nivå. Våra data kan inte fånga pedagogiska eller organisatoriska förändringar – men däremot kan vi titta på samband mellan skolplaner och ett av kommunernas viktigaste beslut: kommunens skolresurser. En av de stora förändringarna i och med skolans kommunalisering var att skolresurserna från och med 1993 inte längre var öronmärkta och att kommunen själv fick prioritera mellan skolan och andra kommunala verksamheter.

Fyra av de sex mått som speglar kommunens skolpolitik är relevanta för att undersöka sambandet med skolresurser: personalkompetens, likvärdighet, kompensatorisk skola och resultat. Den empiriska modellen bygger på en jämförelse av hur lärarresurserna har utvecklats mellan kommuner som över tid har ökat sitt fokus på till exempel personalkompetens i sin skolplan, och kommuner som inte har förändrat sina prioriteringar i detta avseende. Vår analys utnyttjar endast förändringar inom kommunen för att identifiera om skolplanerna har ett samband med skolresurserna. Eftersom det i praktiken kan finnas en tidsmässig fördröjning från det att en skolplans innehåll ger utslag i faktiska beslut, jämför vi i analysen kommunens skolresurser ett givet år med ett genomsnitt av skolplanernas prioriteringar över de tre senaste åren.²¹²

Tabell 11.4 visar att kommuner som i skolplanen mer utförligt diskuterar stöd för svaga elever och en kompensatorisk skola har högre lärartäthet i genomsnitt. När prioriteringen av kompensatorisk skola ökar med en standardavvikelse, observerar vi en högre lärartäthet i storleksordningen 0,0007 lärare per 100 elever. Ett alternativt sätt att tolka estimatet är att en förflyttning med fyra standardavvikelser i fördelningen, från de 2,5 procent av eleverna vars kommuner satsar minst på kompensatorisk skola, till de 2,5 procent av eleverna vars kommuner satsar mest på kompensation, är förknippat med 0,0028 fler lärare per hundra elever. Detta kan jämföras med att skillnaden i lärartäthet mellan kommunen vid den 90:e och 10:e percentilen i genomsnitt var 0,014 under perioden 2000–2006.²¹³ Även om sambandet mellan prioriteringen av en kompensatorisk skola och lärartäthet är statistiskt signifikant är det i termer av lärarresurser däremot att betrakta som litet.

I tabellens nedre del ser vi ett negativt samband mellan fokus på likvärdighet och kommunens lärarkvalitet. Det ser alltså ut att finnas ett samband mellan skolplanernas formuleringar och nivån på de resurser som elever möter i skolan, men de pekar i olika riktning beroende på om vi studerar lärartäthet eller lärarkvalitet. En potentiell förklaring är att kommuner som lyfter fram det kompensatoriska uppdraget och likvärdighet satsar på fler men mindre kvalificerade lärare. Slutligen ser vi också att det i andra dimensioner saknas signifikanta samband.

En möjlig tolkning av dessa samband ligger i linje med de slutsatser som dras i Ahlin och Mörk (2008): det politiska styret, och kommunens skattekraft, hade om något en mindre betydelse för lärartätheten efter kommunaliserings-

²¹² Det treåriga genomsnittet bygger på observationen det aktuella skolåret, samt de två senaste åren.

²¹³ Detta avser lärartätheten i det aktuella urvalet, som viktats med urvalssannolikhet och antal elever.

reformen, jämfört med före. Det finns inte någon stark evidens för att lokala preferenser får tydligt och systematiskt genomslag i nivån på kommunernas skolresurser även om betoning av kompensatorisk resursfördelning innebär fler lärare i skolan.

Tabell 11.4 Samband mellan skolplaner och skolresurser

	(1)	(2)	(3)	(4)
Skolplanens fokus		A. Lärartäthet i kommunen		
Personalkompetens	0,0008 (0,0005)			
Likvärdighet		0,0007 (0,0005)		
Kompensatorisk skola			0,0007* (0,0004)	
Resultat				0,0003 (0,0002)
R ²	0,76	0,76	0,76	0,76
		B. Lärarkvalitet i kommunen		
Personalkompetens	-0,0350 (0,0400)			
Likvärdighet		-0,1014** (0,0433)		
Kompensatorisk			0,0605 (0,0530)	
Resultat				-0,0285 (0,0235)
R ²	0,51	0,52	0,51	0,51
Antal observationer	1 088	1 088	1 088	1 088

Not: Standardfel i parentes är klustrade på kommun. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Regressionerna är viktade med elevantal och urvalssannolikhet, och kontrollerar för kommun, år, elevsammansättning i kommunen (moders och faders antal utbildningsår; moders och faders inkomst, migrationshistoria – 4 kategorier) och antal elever i kommun/år. Skolplanevariablerna motsvarar 3-årssnitt. Lärartäthet mäter antalet lärare per 100 elever. Lärarkvalitet är standardiserad till medelvärde 0 och standardavvikelse 1. Regressionerna bygger på data för 68 kommuner under perioden 1991–2006.

Kommunerna ansvarar inte bara för den genomsnittliga nivån på skolans resurser: ett viktigt avgörande på kommunal nivå är hur resurserna ska fördelas mellan skolor med olika förutsättningar. Precis som Ahlin och Mörk (2008) påpekar, är det kanske i detta avseende som kommunaliseringen har haft störst betydelse. Nästa fråga vi ställer oss är därför hur fördelningen av resurser ser ut mellan skolor, och om skolplanernas intentioner får genomslag i praktiken?

Resultaten i Tabell 11.5 bygger på variation i lärartäthet mellan skolor, och beräknar sambandet mellan lärartäthet och de genomsnittliga elevförutsättningarna i de olika skolorna.²¹⁴ Elevförutsättningar avser precis som i tidigare kapitel elevens förväntade betyg, givet socioekonomisk bakgrund och migrationshistoria.²¹⁵

Vi ser i Tabell 11.5 att resursfördelningen är kompensatorisk: ju bättre elevförutsättningar, desto lägre lärartäthet. Tabellen visar också, genom interaktionstermen mellan skolplanens intention och elevförutsättningar, att resursallokeringen är än mer omfördelande i de kommuner som har prioriterat en kompensatorisk skola, likvärdighet och resultat. Skillnaden i lärartäthet mellan elever med starka och svaga förutsättningar är större, när kommunen i sin skolplan har ett explicit fokus på en kompensatorisk skola och likvärdighet, jämfört med kommuner som tillskrivit dessa områden lägre vikt. Detta resultat kan tolkas som att det finns ett samband mellan lokala preferenser och resursfördelning mellan skolor. Huvudeffekten av elevförutsättningar på lärartätheten är liten och innebär att en skola med de bästa elevförutsättningarna (vid 97,5:e percentilen i fördelningen) har 0,16 färre lärare per 100 elever jämfört med skolor med de sämsta elevförutsättningarna (vid 2,5:e percentilen). Estimatet på interaktionseffekten är också litet, -0,006, vilket tyder på att kommunala prioriteringar visserligen slår igenom, men att det inte får stora konsekvenser för lärartätheten. Skattningarna bygger dock på tvärsnittssamband, vilket innebär att vi inte kan tolka dem som resultatet av en förändring i kommunens politik. Vi kan med denna modell inte heller avgöra om de lokala preferenserna fått större genomslag efter kommunaliseringen, jämfört med före.

Sammanfattningsvis är intrycket från vår analys av skolplaner och skolresurser att förändringar i skolplanernas fokus inte i någon större utsträckning speglas i justeringar av den genomsnittliga lärartätheten eller lärarkvaliteten. Däremot kan vi konstatera att kommuner som fokuserar mer på skolans kompensatoriska uppdrag omfördelar resurser till svaga elever i något större utsträckning, vilket kan tolkas som att resurserna anpassas till lokala behov. Analysen visar dock inte om denna anpassning har förändrats i och med kommunaliseringsreformen.

²¹⁴ Dessa resultat bygger på upprepade tvärsnitt mellan 2000–2006, och bygger därmed inte på förändringar i kommunernas prioriteringar.

²¹⁵ Se Kapitel 5.2.4 för en presentation av detta mått.

Tabell 11.5 Samband mellan skolplanens intention och kompensatorisk resursfördelning i skolan

	(1)	(2)	(3)
	Lärartäthet i skolan		
Elevförutsättningar	-0,040*** (0,015)	-0,041*** (0,015)	-0,041** (0,015)
Kompensatorisk	0,001 (0,001)		
Kompensatorisk x elevföruts.	-0,006* (0,004)		
Likvärdighet		0,001 (0,001)	
Likvärdighet x elevföruts.		-0,004* (0,002)	
Resultat			0,000 (0,000)
Resultat x elevföruts.			-0,001 (0,001)
R ²	0,07	0,08	0,08
Antal observationer	4 557	4 557	4 557

Not: Standardfel i parentes är klustrade på kommun. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Beräkningarna bygger skolnivådata över perioden 2000–2006. Regressionerna är viktade med elevantal och urvalssannolikhet, och kontrollerar för avgångsår, elevsammansättning i skolan (moders och faders antal utbildningsår; moders och faders inkomst, migrationshistoria – 4 kategorier) och antal elever per skola/år. Lärartäthet avser antal lärare per 100 elever. Skolplanevariablerna motsvarar 3-årsnitt. Analysen bygger på skolor i 68 kommuner.

11.4 Reform, resurser och elevers utbildningsresultat

11.4.1 Tidigare forskning om resurser, skolval och resultat

Vi inleder detta avsnitt med att sammanfatta tidigare forskning som relaterar skolreformerna på 1990-talet till elevers skolresultat. Den nationalekonomiska forskningen på detta område har berört två områden: skolresurser (i termer av lärartäthet) och skolval.

Forskning som studerar vilken betydelse skolans resurser har för elevers prestationer måste hantera att resurserna ofta fördelas kompensatoriskt: skolor med många svaga elever får större resurser, exempelvis en högre lärartäthet, än skolor med många starka elever, vilket vi också såg i Tabell 11.5. Ett enkelt korrelationssamband kan då visa att mer resurser samvarierar med låga prestationer. Ett sådant samband ska dock inte ges en kausal tolkning eftersom det speglar att resursallokeringen är omfördelande, och om resurser har betydelse är det möjligt att de lågpresterande eleverna i avsaknad av extra resurser hade presterat ännu sämre. Inom den nationalekonomiska utbildningsforskningen finns en rad exempel på studier som på ett trovärdigt sätt tar hänsyn till att skolresurser, ofta i termer av klasstorlek, samvarierar med

elevers förutsättningar. Dessa studier jämför elever som av slumpen går i klasser med olika många elever och finner överlag att små klasser leder till bättre skolresultat, och dessa positiva effekter kan även leva kvar på längre sikt och förbättra elevernas deltagande i högre utbildning och leda till högre inkomster (se t.ex. Angrist and Lavy 1999; Krueger 1999; Krueger and Whitmore 2001; Chetty m.fl. 2011 och Fredriksson m.fl. 2013).

Kommunaliseringen och avskaffandet av det öronmärkta statsbidraget till skolan avsåg att förbättra styrningen av resurser utifrån lokala förutsättningar och behov. Metod- och databegränsningar gör det svårt att belysa just frågan om i vilken utsträckning styrningen av resurser har förbättrat skolresultaten. Däremot är det, som i Fredriksson och Öckert (2008), möjligt att studera hur de genomsnittliga resursförändringar som skedde på kommunnivå i samband med det öronmärkta statsbidragets avskaffande har påverkat skolresultaten. Studien hanterar det ovan nämnda metodproblemet, dvs. att resurserna är fördelade utifrån behov, genom att utnyttja att reformen innebar olika stora resursförändringar i olika kommuner. Dessa förändringar antas vara oberoende av elevernas förutsättningar. Med denna ansats finner Fredriksson och Öckert (2008) att en ökning i lärartätheten har positiva effekter på elevers årskurs 9-betyg, men de finner inte några större skillnader i denna effekt med avseende på elevers bakgrund.

I Tabell 11.6 presenteras resultat från en empirisk modell som liknar den i Fredrikssons och Öckerts studie, men där vi använder oss av de mått på lärarresurser som vi har tagit fram för denna rapport. Måttet på lärartäthet är högt korrelerat med motsvarande mått som används i Fredriksson och Öckert, men skiljer sig i viktiga avseenden.²¹⁶ I den första kolumnen studerar vi de ojusterade sambanden, som visar hur förändringar i resurser på kommunnivå är relaterade till betygsutvecklingen i årskurs 9 på kommunnivå, utan att hänsyn tagits till att kommunernas elevsammansättning skiljer sig åt. I den andra (och tredje) kolumnen justerar vi för elevens bakgrund samt för elevsammansättning på kommunnivå. Vi finner inte något statistiskt signifikant samband mellan vare sig lärartäthet eller lärarkvalitet, och skolresultat i någon av dessa specifikationer, och vi lyckas alltså inte replikera Fredrikssons och Öckerts resultat. Detta skulle kunna bero på att informationen om lärartäthet är framtagen på olika sätt.²¹⁷ Att vi ändå väljer att använda oss av det mått på

²¹⁶ Bland annat kan vi inte ta hänsyn till lärarnas kontrakterade undervisningstid när vi ska beräkna antalet lärare i heltidsekvivalenter.

²¹⁷ Även en specifikation som är identisk med Fredrikssons och Öckerts (2008) visar med våra lärartäthetsmått ej något samband med skolresultat. Det bör dock påpekas att Fredrikssons och Öckerts resultat kan replikeras, och är robust för olika specifikationer om deras resursmått används.

lärartäthet som vi har tagit fram är att vi kan koppla detta till enskilda skolor, vilket inte är möjligt med Fredrikssons och Öckerts resursdata.

Resultaten i Tabell 11.6 visar alltså inget samband mellan resurser och skolresultat i samband med kommunaliseringsreformen. Som vi har diskuterat ovan är det en stor empirisk utmaning att fastställa kausala samband mellan skolresurser och elevers resultat, och vi måste tolka de skattade sambanden med viss försiktighet. Utifrån detta perspektiv är det inte uppenbart att de förändringar i skolresurser som följde kommunaliseringen var oberoende av kommunernas förutsättningar. Vi har tidigare visat att resursspridningen ökade i slutet av 1980-talet, och minskningen i resurser efter reformen var rimligen som störst i skolor och kommuner där ökningen i resurser var kraftig åren före. Det finns få skäl att tro att förändringarna före reformen var oberoende av elevernas förutsättningar. Vår slutsats utifrån denna analys är därför att de metodproblem som föreligger gör det svårt att dra slutsatser om i vilken utsträckning resursförändringarna i kommunerna har haft effekter på elevers skolresultat.

Som vi tidigare har berört i Kapitel 4, finns vid det här laget en ganska omfattande forskning om de svenska skolvalsreformernas effekter på utbildningsresultat. På grund av friskole- och skolvalsreformernas karaktär brottas alla dessa studier med olika typer av metodproblem. De två senaste studierna på området, Böhlmark och Lindahl (2014) och Wondratschrek m.fl. (2013), använder två mycket olika empiriska metoder för att undersöka sambandet mellan skolval, skolkonkurrens och elevers skolresultat. Resultaten i studierna är dock relativt samstämmiga: sambanden tyder på positiva, men små, effekter. För att återknytta till denna forskning analyserar vi skolvalet med en metod som liknar den som används i Böhlmark och Lindahl (2014): Tabell 11.6 visar hur elevers årskurs 9-betyg samvarierar med andelen friskoleelever, samt andelen elever som väljer en alternativ kommunal skola, i kommunen.²¹⁸ Dessa indikatorer avser att mäta graden av skolkonkurrens inom en kommun.²¹⁹ När vi tar hänsyn till elevernas och kommunernas skilda förutsättningar finner vi att både i kommuner där det kommunala skolvalet blivit vanligare och i kommuner där friskoleandelen (mätt som genomsnittet under elevens högstadietid) har ökat mycket, har årskurs 9-betygen stigit, jämfört med kommuner där ökningen i

²¹⁸ Andelen elever som väljer en annan (ej förväntad) kommunal skola är framtagen genom att först bestämma den vanligaste kommunala skolan för eleverna i ett SAMS-område och sedan undersöka vilka elever som går i en annan kommunal skola än den vanligaste. Se Kapitel 10 för en utförligare beskrivning av detta mått.

²¹⁹ Andelen elever som väljer friskola eller en annan kommunal skola än den vanligaste i elevens bostadsområde är inte oproblematisks konkurrensmått. Till viss del speglar måtten föräldrars och elevers preferenser och de fångar inte enbart att möjligheten att välja skola skiljer sig mellan kommuner.

kommunalt skolval/friskoleexpansionen inte varit lika kraftig. I den andra kolumnen är estimatet för kommunalt skolval cirka 0,10, vilket kan tolkas som att en ökning med 10 procentenheter i andelen elever som väljer en alternativ kommunal skola är associerad med en förbättring av betygsresultaten med 0,01 standardavvikelser.

Motsvarande estimat för friskoleandelen är 0,22, vilket kan tolkas som att en ökning med 10 procentenheter i andelen elever som väljer en friskola, är associerad med en förbättring av betygsresultaten med 0,022 standardavvikelser. Storleksordningen på detta samband kan jämföras med motsvarande samband på 0,07 standardavvikelser som tidigare publicerats i Böhlmark och Lindahl (2014). Vår metod är mycket snarlik den som används i Böhlmark och Lindahls studie; det som skiljer sig åt och som förklarar skillnaderna mellan estimerarna är tidsperioden (vi begränsar oss till avgångskohorter fram till och med 2006 jämfört med 2009 i den nämnda studien), konkurrensmålet (vi använder den genomsnittliga friskoleandelen i högstadiet jämfört med friskoleandelen i årskurs 9 i Böhlmark och Lindahl), samt om regressionen utnyttjar variation mellan alla kohorter, eller som i Böhlmark och Lindahl endast differensen mellan 1992 och 2009.²²⁰²²¹ Det sammantagna intrycket är dock att resultaten är samstämmiga, men att estimatet är litet. Våra resultat avseende val till kommunala skolor ligger också i linje med Wondratschek m.fl. (2013) som finner små eller obetydliga effekter av graden av konkurrens och skolval på elevers skolresultat.

I Figur 7.5 i Kapitel 7 visade vi att betygsutvecklingen har sett mycket olika ut i olika kommuntyper: i storstadsregionerna har betygen ökat avsevärt mer än i övriga landet. Det är också i dessa kommuner som andelen friskoleelever har ökat kraftigt. För att undersöka om sambandet mellan skolkonkurrens (mätt som andelen friskoleelever) och betyg endast är ett storstadsfenomen, eller om sambandet finns även i övriga kommuner, inkluderar vi i kolumn 3 (Tabell 11.6) en interaktionsterm mellan friskoleandel och storstadsregion. Denna term mäter om sambandet mellan friskoleandel och betyg skiljer sig mellan storstadskommuner (inklusive förortskommuner) och övriga kommuner. Resul-

²²⁰ Ytterligare en skillnad är hur estimerarna viktats samt vilket resultatmätt som används: Böhlmark och Lindahl ger alla kommuner lika stor vikt, medan vi viktat kommunerna utifrån antalet elever. Böhlmark och Lindahl mäter prestationer med resultat från de nationella proven i engelska och matematik, medan vi använder betyg i ämnena svenska, engelska och matematik. Dessa skillnader mellan analyserna är dock inte avgörande för avvikelsen mellan estimerarna.

²²¹ De två analyserna har olika för- och nackdelar. I denna rapport undersöker vi resultaten för de elevkullar som exponerats mot skolreformerna på 1990-talet, och det är därför naturligt att använda variationen mellan alla kohorter. Vårt mått på friskoleandelen, mätt som ett genomsnitt över hela högstadiet, avser att fånga skolkonkurrens i kommunen generellt; inte bara för en specifik årskull.

taten pekar på att det finns en sådan skillnad: estimatet visar att sambandet är tre gånger så stort i storstäder jämfört med övriga kommuner (0,133+0,208=0,341 jämfört med 0,133). Skillnaderna mellan kommuntyper är dock inte statistiskt signifikanta. Det kanske mest intressanta resultatet är att vi även i mindre städer och landsbygdskommuner finner ett positivt samband, om än statistiskt insignifikant.

Slutligen vill vi återknyta till analysen i avsnitt 10.5, som visade en tendens till att betygsinflationen, mätt som avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov, varit större i kommuner med högre grad av skolkonkurrens. Kan vi med säkerhet dra slutsatsen att sambanden mellan friskoleandel och betygsresultat inte i själva verket drivs av betygsinflation? I avsaknad av objektiva kunskapsmätningar kan vi inte utesluta att betygsinflation bidrar till det positiva sambandet mellan elevresultat (mätt med betyg) och friskoleexpansion.²²²

Tabell 11.6 Skolresurser, skolmarknaden och skolresultat – en replikation av tidigare studier

	(1)	(2) Betyg åk 9	(3)
Lärartäthet	0,014 (0,063)	-0,044 (0,039)	-0,034 (0,037)
Lärarkvalitet	0,005 (0,009)	0,003 (0,005)	0,003 (0,005)
Andel friskoleelever	0,442*** (0,158)	0,223** (0,105)	0,133 (0,102)
Andel friskoleelever* storstad			0,208 (0,178)
Andel kommunalt skolval	0,011 (0,073)	0,101* (0,057)	0,109* (0,057)
<i>Kontroller:</i>			
Kommun, årskull	X	X	X
Elevegenskaper		X	X
Kommunegenskaper		X	X
Antal observationer	1 805 543	1 686 769	1 686 769
R ²	0,02	0,21	0,21

Not: Standardfel i parentes är klustrade på kommun. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Regressionerna bygger på elevdata för avgångskohorter 1988–2006, 284 kommuner. Lärartäthet avser logarimerad lärartäthet. Lärarkvalitet avser den genomsnittliga förväntade lönen bland kommunens lärare och är standardiserad till medelvärde 0 och standardavvikelse 1. Kontrollvariabler: Elevegenskaper är kön, föräldrars utbildning och inkomst, samt indikatorer för migrationsbakgrund (4 kategorier). Kommunegenskaper är kommungenomsnitt av elevkaraktäristika, samt elevantal.

²²² Böhlmark och Lindahl (2014) finner precis som vi gör i avsnitt 10.5.1 att friskoleandelen inte samvarierar med betygsinflation mätt som avvikelsen mellan teoretiska och praktisk-estetiska ämnen. Våra resultat pekar dock på att denna avvikelse samvarierar med graden av konkurrens mätt med ett Herfindahlindex. I Tabell 10.2 har vi också visat att betygsinflationen mätt som avvikelsen mellan resultat på de nationella proven och betyg samvarierar med flera mått på skolkonkurrens. Eftersom de nationella proven rättas lokalt på skolorna kan det inte heller uteslutas att rättningen i sig påverkas av skolkonkurrens.

Den svenska forskningen om skolval och skolkonkurrens har sammanfattningsvis funnit att effekterna på elevers resultat varit positiva men förhållandevis små. Ett viktigt bidrag i de svenska studierna är att resultaten inte enbart ska tolkas som en effekt av förbättrad matchning mellan skola och elev eller som att friskolor är mer effektiva än kommunala skolor, utan också som att det finns konkurrenseffekter som påverkar skolsystemet som helhet. Den internationella forskningen om skolval och konkurrens domineras av studier som undersöker effekten för den enskilda eleven av att välja skola (se t.ex. Angrist m.fl. 2006, Angrist m.fl. 2013 och Hoxby och Muraka 2009), men är relativt begränsad när det gäller effekter på systemnivå. Detta beror på att det internationellt sett finns få exempel på så omfattande generella skolvalssystem, med en individuell skolpeng som i Sverige. Den forskning som närmast återknyter till svenska förhållanden är en studie av en skolpengsreform i Chile (Hsieh och Urquiola 2006), som inte finner att skolvalet förbättrade elevers resultat. Enligt MacLeod och Urquiola (2012) är en möjlig förklaring till att resultaten skiljer sig något mellan Sverige och Chile att svenska friskolor inte tillåts ta in elever efter förkunskaper, och att de negativa konsekvenserna i samband med att skolor försöker konkurrera genom att anta bra elever snarare än med skolkvalitet begränsas.²²³

11.4.2 Kommunal skolpolitik och resultat

I nästa del av analysen återvänder vi till kommunernas skolpolitik, men denna gång för att undersöka om det finns något samband mellan de strävanden som uttrycks i skolplanerna, och elevresultat. Vi fokuserar här på skolplanernas prioriteringar med avseende på de sex områden som analyserats tidigare: kunskapsskola, personalkompetens, likvärdighet, kompensatorisk skola, utvärdering och resultat. Generellt kan vi tänka oss att kommuner där skolplanen är tydligare och mer konkret när det gäller dessa politikområden rimligen borde ha en bättre fungerande skola och att vi därför skulle förvänta oss att skolan utvecklades positivt i dessa kommuner. En annan möjlig tolkning är att kommuner med fungerande administrativ kapacitet också har välformulerade skolplaner, men att detta inte slår igenom i skolan. Det är dock inte självklart att sambanden går från skolplan till resultat. Ökad betoning av resultatuppföljning och kompensatoriskhet kan vara en respons på att resultaten i

²²³ Det finns även forskning som studerar effekter av skolkonkurrens på systemnivå, i skolsystem utan skolpeng. Exempelvis finner Gibbons m.fl. (2008) att effekterna av skolkonkurrens på elevers prestationer är begränsade till skolor med en hög grad av autonomi både vad gäller styrning och urval av elever. Se även Hoxby (2000a) och Rothstein (2006b) som studerar skolkonkurrens i USA.

skolan försämrats som helhet eller i vissa grupper, vilket inte minst märks i den nationella diskussionen.

Tabell 11.7 visar samband mellan skolplaneras prioriteringar och elevutfall som mäter utbildningsresultat på två olika sätt: betyg i årskurs 9, och sannolikheten att eleven har registrerats vid högskola vid 24 års ålder. Precis som i Tabell 11.6 presenterar vi först, i kolumn 1 och 3, samband som inte justerar för att elever skiljer sig mellan kommuner, för att därefter, i övriga kolumner, visa samband som tar hänsyn till kommunens elevsammansättning. Även här bygger den empiriska analysen på förändringar på kommunnivå, för att ta hänsyn till att kommunerna skiljer sig initialt i olika avseenden. Skolresultaten för en elevkull relateras till skolplanerna som var aktuella under de tre sista läsåren i grundskolan. Tabellen visar på flera intressanta resultat. För det första är det tydligt att för flera av de berörda områden som finns representerade i skolplanerna, har en högre prioritering och större konkretion på området inte något signifikant samband med resultat på elevnivå. För det andra ser vi att sambanden inte nödvändigtvis går i den riktning vi skulle förvänta oss: kommuner som vill satsa på t.ex. personalkompetens eller resultat har *lägre* betyg än andra kommuner.

Den sammantagna bilden är att vi inte finner några robusta positiva samband mellan kommunernas skolpolitiska intentioner och elevresultat. Hur ska vi förstå och förklara detta resultat? Spelar det ingen roll hur skolan bedrivs i landets kommuner? Vi diskuterar här tre möjliga tolkningar, som bör ses som relativt löst grundade hypoteser.

Den första tolkningen utgår ifrån att skolplanen speglar intentioner, som måste operationaliseras i beslut och handling både på politisk nivå och på tjänstemannanivå. En felande länk kan alltså vara att skolplanens innehåll inte får något utslag i kommunens styrning av skolan. Ett annat problem kan vara att även om intentionerna leder till satsningar eller reformer på kommunnivå, kan dessa vara ineffektiva och inte påverka elevers prestationer.

En andra tolkning relaterar till de metodproblem som vi har diskuterat tidigare i detta kapitel. Skolplanernas innehåll kan samvariera med de förutsättningar och behov som finns i olika kommuner – en kommun med en negativ resultatutveckling kan se ett behov av att satsa på resultat, uppföljning och personalkompetens, vilket kan resultera i negativa (eller obefintliga) samband mellan dessa intentioner och elevresultat. Det är möjligt att de negativa sambanden mellan personalkompetens och elevresultat bottnar just i att kommuner som skriver om personalförsörjning i skolplanen upplever att de har svårt att hitta kompetenta lärare. Vi såg också tidigare att ökat fokus på personalkompetens hänger samman med en ökning i andelen invandrade elever,

vilket ger stöd för denna tolkning. Den metod som vi använder tillåter alltså inte en kausal tolkning av resultaten, utan ger snarast en indikation om i vilken riktning sambandet vi kan mäta är starkast, och vi kan därför inte utesluta att kommunernas politik faktiskt har betydelse.

En tredje och sista tolkning bygger på antagandena att skolplanerna faktiskt ger uttryck för satsningar på kommunnivå, och att vi kan bortse från de metodproblem som föreligger. Ska vi då förvänta oss att hitta några samband med elevers resultat? I Kapitel 7 visar vi att över hälften av variationen (skillnaderna) i elevers årskurs 9-betyg kan förklaras av familjefaktorer, cirka 10 procent kan förklaras av skolfaktorer – medan kommunfaktorer endast förklarar några få procent av skillnaderna. Det är troligt att lokala reformer måste vara både omfattande och effektiva för att vi ska se något genomslag i elevers skolprestationer, givet att det är många andra faktorer som har större betydelse för resultaten.

Tabell 11.7 Samband mellan skolplanernas intentioner och elevresultat

Profil i skolplanen	(1) Betyg åk 9	(2)	(3) Reg. högskola 24 år	(4)
Kunskapsskola	0,012 (0,009)	0,012 (0,009)	0,005 (0,003)	0,003 (0,004)
Personalkompetens	-0,017*** (0,005)	-0,013** (0,005)	0,001 (0,003)	-0,003 (0,003)
Kompensatorisk	0,008 (0,009)	0,011 (0,009)	0,009* (0,005)	0,014** (0,006)
Likvärdighet	-0,009* (0,005)	-0,011* (0,005)	-0,002 (0,004)	-0,006* (0,003)
Utvärdering	0,002 (0,005)	0,002 (0,006)	-0,005 (0,004)	-0,002 (0,002)
Resultat	-0,002 (0,005)	-0,005 (0,004)	0,005** (0,002)	0,004* (0,002)
<i>Kontroller:</i>				
Kommun, årskull	X	X	X	X
Elevsammansättning		X		X
Antal observationer	1 156	1 156	612	612
R ²	0,81	0,86	0,87	0,90

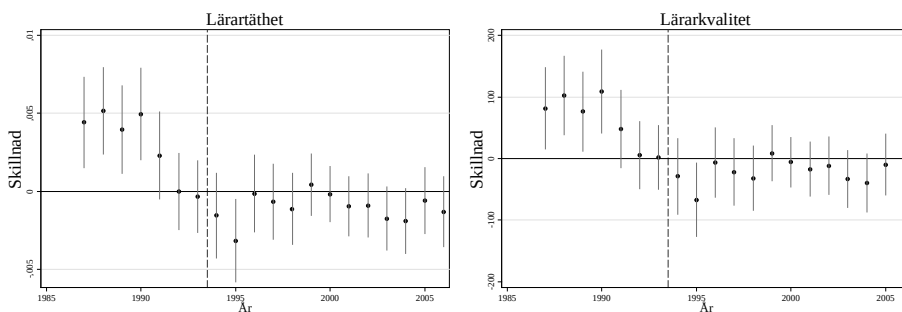
Not: Standardfel i parentes är klustrade på kommun.*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Regressionerna bygger på kommungenomsnitt för 68 kommuner under perioden 1990–2006 för betyg (svenska, engelska och matematik) och 1990–1998 för registreringar på högskola vid 24 års ålder, och är viktade med elevantal och urvalssannolikhet. För att kontrollera för elevsammansättning används kommungenomsnitt för 1994, som interageras med årsdummies. Mått på elevsammansättning är moders och faders antal utbildningsår; moders och faders inkomst, migrationshistoria – 4 kategorier och antal elever per kommun/år. Skolplanevariablerna bygger på 3-årsnitt.

11.4.3 Resultat och utbildningsinvesteringar i olika kommuntyper

Några av de argument som talar emot att en decentralisering av skolan ska förbättra resultaten är att kommuner inte fullt ut kan utnyttja skalfördelar, och inte heller tar hänsyn till utbildningens externaliteter, dvs. positiva sidoeffekter, i sin uppgift som huvudmän för skolan. Ett sådant resonemang implicerar att stora kommuner skulle ha bättre förutsättningar att upprätthålla en hög skolkvalitet: ett större elevunderlag och fler skolor borgar för att stordriftsfördelar kan utnyttjas i uppbyggnad av styr- och stödfunktioner, och i uppföljning av resultat och skolutveckling. Större kommuner kan också antas ha starkare incitament för att investera i utbildning i och med att arbetsmarknaden kräver en högre utbildad arbetskraft, jämfört med mindre kommuner som inte kan räkna med att utbildade ungdomar stannar kvar på orten.

I avsnitt 7.1 visade vi att resultatutvecklingen sett markant olika ut för olika kommuntyper. Vi återknyter här till denna analys genom att undersöka om dessa resultatskillnader kan förklaras av socioekonomiska skillnader mellan kommuner (se Gustafsson och Yang-Hansen (2011) för en liknande analys). Inledningsvis ska vi dock först studera om skolresurserna skiljer sig mellan storstadsregioner och övriga kommuner.

Figur 11.1 visar skillnader i lärartäthet och lärarkvalitet mellan storstads- och förortskommuner, jämfört med övriga kommuner, efter att hänsyn tagits till kommunens elevsammansättning, under perioden 1987–2006. Punkterna i figuren visar skillnader mellan de två kommuntyperna, och de vertikala strecken indikerar 95-procentiga konfidensintervall. Den streckade vertikala linjen visar tidpunkten då kommunerna fick det fulla ansvaret över resursfördelningen till skolorna. Figuren visar tydligt att storstadsregionerna i slutet av 1980-talet hade både högre lärartäthet och högre lärarkvalitet än övriga landet, men som vi diskuterat tidigare i Kapitel 9 minskade skillnaderna från slutet av 1980-talet och under 1990-talets första år. Intressant nog ser vi att från och med den tidpunkt då kommunerna får det fulla ansvaret för resursallokeringen finns inte några signifikanta skillnader i denna grova uppdelning av kommuntyper, med undantag för 1995 då lärartätheten och lärarkvaliteten tillfälligt är lägre i storstadskommuner jämfört med övriga kommuner. Vi finner alltså inte någon indikation på att mindre kommuner skulle ”underinvestera” i utbildning genom lägre lärartäthet eller sämre lärarkvalitet.

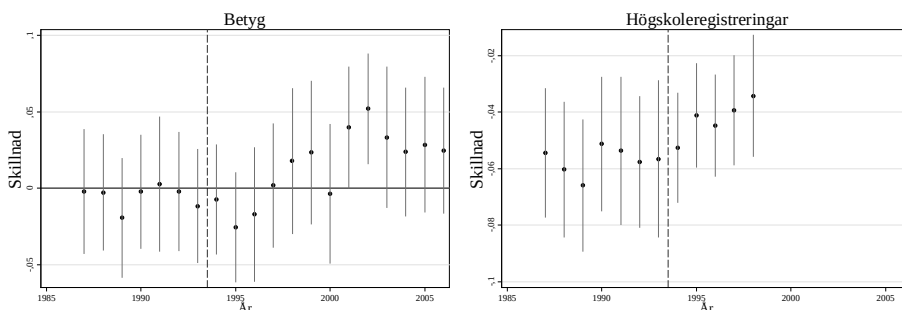


Figur 11.1 Skillnad i lärartäthet och lärarkvalitet i storstadsregioner jämfört med övriga landet

Not: Figuren visar årsvisa skillnader mellan storstads- och förortskommuner, jämfört med resten av riket, efter att hänsyn tagits till kommunernas elevsammansättning och elevantal. Punkten i figuren visar punktestimatet, med ett 95-procentigt konfidensintervall. Estimatet är viktade med antal elever i respektive avgångskohort.

Figur 11.2 visar hur skillnaderna i årskurs 9-betyg samt sannolikheten att vara registrerad vid högskola vid 24 års ålder utvecklats mellan storstadsregioner och övriga kommuner, efter att vi har tagit hänsyn till elevernas socio-ekonomiska bakgrund. Det mönster som vi redan konstaterat i Figur 7.5 finns kvar även här där vi har tagit hänsyn till elevernas bakgrund: från och med mitten av 1990-talet förbättras storstadselevernans resultat, mätt både med betyg och övergång till högskoleutbildning. Det är notabelt att denna förbättring inte sammanfaller med förändringar i skolresurser mellan kommuntyper.

Hur ska vi tolka detta resultat? Det är uppenbart att resultatskillnaderna har ökat mellan olika kommuntyper, och att det inte enbart kan förklaras av att kommunerna skiljer sig åt i termer av befolkningens sammansättning. I princip kan denna utveckling förklaras av många olika faktorer: skolval och konkurrens; betygsinflation; olika hänsyn till utbildningens positiva externaliteter och skalfördelar. Metod- och databegränsningar gör det dock svårt att identifiera vilken eller vilka av dessa möjliga mekanismer som kan ligga till grund för utvecklingen. Vi diskuterar istället betydelsen av de ökade resultatskillnaderna mellan kommuntyper på ett mer allmänt plan, när vi i nästa avsnitt sammanfattar våra resultat kring reformer, resurser och resultat.



Figur 11.2 Skillnad i åk 9-betyg och högskoleregistreringar mellan storstadsregioner och övriga landet

Not: Figuren visar årsvisa skillnader mellan storstads- och förortskommuner, jämfört med resten av riket, efter att hänsyn tagits till kommunernas elevsammansättning och elevantal. Punkten i figuren visar punktestimatet, med ett 95-procentigt konfidensintervall. Estimaten är viktade med antalet elever i respektive avgångskohort. Högskoleregistreringar mäts när eleverna är 24 år.

11.4.4 Diskussion – reformer och resultat

Hur ska resultaten i avsnitt 11.2–11.4 tolkas, utifrån de teoretiska utgångspunkter vi diskuterade inledningsvis, och som finns sammanfattade i Tabell 11.1?

Vi har replikerat tidigare forskning som visat att skolval och skolkonkurrens samvarierar med resultatökningar, i linje med teorin om bättre matchning och positiva kvalitetseffekter av skolkonkurrens. Estimaten är små, metoden har begränsningar, men resultaten innebär ändå att vi kan utesluta att de stora resultatförsämringarna i internationella kunskapsmätningar skulle bero på skolvalsreformen.

För att närma oss frågan om kommunaliseringen har förbättrat styrningen av skolresurser, eller i andra avseenden haft en inverkan på det lokala skolväsendet, har vi undersökt ett antal olika samband mellan kommunernas skolpolitiska prioriteringar och kommunernas demografi, resurser och elevresultat. Det kanske allra mest slående resultatet återfinns i Tabell 11.2: befolkningsrika kommuner har i genomsnitt skolplaner med tydligare fokus i de flesta av de dimensioner vi mäter, jämfört med mindre kommuner. Samtidigt har vi visat en positiv resultatutveckling i storstadsregioner, som också karaktäriseras av en stor befolkning, men även kan beskrivas i termer av hög utbildningsnivå och en hög andel invånare med utländsk bakgrund. En formell analys där förändringar i skolplanerna används för att identifiera eventuella förändringar i elevresultat kan inte bekräfta att den lokala skolpolitikens prioriteringar påverkar skolresultaten. Däremot kan vi konstatera att de större kommunerna har lyckats bättre både med att formulera sina skolpolitiska mål,

och med att upprätthålla skolresultaten. Sammantaget är dessa observationer förenliga med tolkningen att det kommunala huvudmannskapet är en uppgift som är lättare för stora kommuner att hantera. Vi saknar dock solida bevis för denna slutsats.

11.5 Reform, resultatskillnader och skolsegregation

Det finns i dagsläget en utbredd uppfattning, bland såväl politiker, forskare, tjänstemän och journalister (och kanske också den breda allmänheten), om att *likvärdigheten* i den svenska skolan har försämrats. I diskussionen åsyftas oftast att resultatskillnaderna mellan skolor, den så kallade ”mellanskolvariationen”, har ökat och att den skola eleven går i alltså spelar större roll för resultaten i dag. Likvärdighet är ett begrepp som haft en central betydelse inom svensk utbildningspolitik utan att det finns eller har funnits någon vedertagen definition av vad likvärdighet faktiskt innebär (von Greiff 2009). Fram till 1970-talet var jämlikhet ett mer utbrett begrepp inom utbildningspolitiken, men i och med att idéer om ett mer decentraliserat skolsystem fick fäste på 1980-talet kom jämlikhetstanken att ersättas av föreställningen om en likvärdig utbildning, som inte skulle stå i konflikt med de lokala variationer som en mer decentraliserad skola skulle kunna tänkas innebära (Skolverket 2003a). Likvärdighetsbegreppet har också med tiden förskjutits från att betona ”*lika tillgång*” till utbildning för alla barn, till en mer ambitiös tolkning om alla barns ”*lika möjligheter*” oavsett ovidkommande faktorer som kön, och etnisk och social tillhörighet (se Skolverket 2003a och von Greiff 2009 för vidare diskussion).

Det är mycket svårt, om inte omöjligt, att direkt ”mäta” om den svenska skolan uppfyller kravet på likvärdighet i kvalitet i undervisningen, och om elever blir bemötta och kompenserade utifrån sina olika förutsättningar i tillräcklig utsträckning. När denna fråga undersöks empiriskt mäts ofta skolkvalitet med hjälp av ett mått på skolans måluppfyllelse, dvs. elevernas studieprestationer. Tidigare forskning har framför allt tolkat likvärdigheten utifrån mått på spridning, eller skillnader, i resultat mellan exempelvis hög- och lågpresterande elever, mellan skolor och mellan olika socioekonomiska grupper (Skolverket 2006; Skolverket 2010). Med andra ord – begreppet likvärdighet har operationaliserats till att mäta hur väl skolan lyckas kompensera för skillnader i elevers initiala förutsättningar.

Uppfattningen att likvärdigheten har försämrats i den svenska skolan kan tillskrivas en rad forskningsrapporter på området, som dels har visat att skillnaderna mellan skolor med avseende på skolresultat har ökat de senaste 20 åren, och dels studerar familjebakgrundens betydelse för elevers prestationer

(Gustafsson och Yang-Hansen 2009; Böhlmark och Holmlund 2012; Skolverket 2010; se även Kapitel 7). Bedömningen av likvärdighetens utveckling bygger alltså inte på något absolut kriterium för vad ”hög” eller ”låg” likvärdighet innebär, utan utgår ifrån en jämförelse över tid. Om resultatskillnaderna mellan skolor, eller familjebakgrundens betydelse, ökar över tid antas likvärdigheten ha försämrats.

För att ge perspektiv på tolkningen av ökade resultatskillnader mellan skolor som ett mått på försämrad likvärdighet, bör man beakta att resultatskillnader kan bero på många faktorer och alla är inte relaterade till försämrad likvärdighet. Om kvalitetsskillnaderna mellan skolor ökar, eller om skolan blir sämre på att hantera sitt kompensatoriska uppdrag, är det rimligt att tolka detta som en försämring av likvärdigheten. Om resultatskillnaderna beror på att skolornas elevsammansättning förändras, dvs. skolorna blir mer *sorterade* (eller *segregerade*) med avseende på elevers förutsättningar, är tolkningen inte lika uppenbar.²²⁴ Som vi har diskuterat i Kapitel 2, kan elevsortering tänkas påverka skolans arbete på flera olika sätt, t.ex. genom kamrateffekter, genom att nivån på undervisningen och kunskapskraven anpassas till elevgruppens sammansättning, och genom att personalförsörjningen försvåras i socioekonomiskt svaga skolor. Ökad elevsortering kan antas påverka likvärdigheten genom dessa mekanismer, men om effekterna av gruppens sammansättning är obefintliga eller små, och sorteringen därmed inte har någon betydelse för elevernas studieresultat är det inte uppenbart att resultatskillnader är ett mått på bristande likvärdighet. Eleverna uppnår i detta fall samma resultat oavsett om skolan är segregerad eller integrerad utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund.²²⁵ Det bör dock påpekas att även i det fall elevernas skolresultat inte påverkas av elevsortering, kan segregation ha negativa konsekvenser för det sociala sammanhanget och för elevernas framtida livschanser.²²⁶

11.5.1 Tidigare forskning om skolreformerna och skolsegregation

Som vi redan nämnt har tidigare forskning konstaterat att resultatskillnaderna har ökat mellan skolor, och våra egna analyser i Kapitel 5 och 7 tyder på att detta till stor del hänger samman med att elever är mer sorterade i dagens skola än de varit tidigare. Precis som tidigare studier indikerar resultaten framför allt

²²⁴ Vi använder i detta avsnitt begreppen elevsortering och skolsegregation som synonymer. Innebörden är att elever med olika bakgrund inte är proportionerligt fördelade mellan skolor, och att det finns en högre koncentration av svaga elever i vissa skolor, och en lägre koncentration i andra skolor.

²²⁵ I Kapitel 2 diskuteras forskning om elevsorteringens konsekvenser mer utförligt.

²²⁶ Se t.ex. Billings m.fl. (2014) som visar att skolsegregation har negativa konsekvenser för kriminalitet och Rao (2014) om mångfaldens betydelse för elevers socialisering.

att skillnaderna mellan skolor har ökat med avseende på elevers migrationsbakgrund (Gustafsson 2006; Skolverket 2012a), men vi visar också att skillnaderna ökat utifrån elevernas förväntade prestationer (se Figur 5.19). I Kapitel 5 visas att den ökade boendesegregationen är en starkt bidragande orsak till ökad elevsortering mellan skolor, men också att boendesegregationen inte kan förklara hela uppgången. I detta och nästföljande avsnitt ställer vi därför frågan om den ökade spridningen mellan skolor avseende både faktiska och förväntade betyg, som inte kan förklaras av boendesegregationen, kan kopplas till de stora skolreformerna?

Innan vi i avsnitt 11.5.2 presenterar resultat från vår egen analys, redogör vi för tidigare forskning som kopplar samman reformer med spridning i resultat och förutsättningar. Två studier, som använder olika metoder, är relevanta i sammanhanget.

Östh m.fl. (2013) använder en kontrafaktisk metod för att jämföra faktiska resultatskillnader mellan skolor, med hypotetiska resultatskillnader som beräknas genom att elever antas gå i sin närmsta skola. I studien beräknas alltså hur resultatskillnaderna (den så kallade "mellanskolvariationen") skulle ha kunnat se ut om det fria skolvalet aldrig hade införts. Resultaten visar att de faktiska mellanskolskillnaderna i årskurs 9-betyg mer än fördubblades mellan 2000 och 2006, medan de kontrafaktiska skillnaderna endast ökade marginellt. Författarna tolkar detta resultat som att skolvalet är orsaken till den ökade mellanskolsvariationen: om resultaten hade drivits av ökad boendesegregation hade även de kontrafaktiska skillnaderna ökat. Den empiriska ansatsen i Östh m.fl. (2013) liknar i stora avseenden den analys som vi har presenterat i Figur 7.2, men vår analys sträcker sig över en längre tidsperiod. Figur 7.2 visar att betygsskillnaderna mellan skolor har ökat trendmässigt sedan 1990-talets början, men även att betygsskillnaderna mellan bostadsområden (definierade utifrån "skolområden") har ökat under samma period. Betygsskillnaderna mellan bostadsområden och skolor var ungefär lika stora innan skolvalsreformerna genomfördes, men från mitten av 1990-talet ser vi att betygsskillnaderna har ökat mer mellan skolor än mellan bostadsområden. Vår slutsats är därmed, till skillnad från Östh m.fl., att boendesegregationen är en bidragande orsak till de ökade betygsskillnaderna mellan skolor. I och med att skillnaderna har ökat mer mellan skolor än mellan bostadsområden, och denna divergens tidsmässigt sammanfaller med skolvalets införande, är det troligt att skolvalet också bidrar till ökade resultatskillnader mellan skolor. Vi återkommer till en formell analys av denna fråga i nästa avsnitt.

Böhlmark och Lindahl (2007) studerar sambandet mellan friskoleandelen i kommunen och ett mått på skolsegregation, som fångar i vilken utsträckning

olika elevgrupper lämnar den kommunala sektorn för friskolesektorn. De finner att i kommuner där friskoleandelen ökat, har den kommunala sektorn tappat elever vars föräldrar har hög utbildning, samt elever med utländsk bakgrund.

Slutsatserna från den tidigare forskningen på området är relativt begränsade: Östh m.fl. studerar en kort tidsperiod och i och med att de fokuserar endast på betyg (och inte elevers förutsättningar) är det svårt att förstå om resultaten beror på socioekonomisk sortering som en konsekvens av skolval, eller på någon annan faktor.²²⁷ Böhlmark och Lindahls studie undersöker skolsegregation mellan den kommunala och fristående sektorn, och fokuserar inte på de totala skillnaderna mellan skolor. För en bättre förståelse för skolreformernas betydelse i sammanhanget undersöker vi därför i nästa avsnitt sambandet mellan resultatskillnader mellan skolor, elevsortering och skolreformerna.

11.5.2 En analys av skolreformerna, resultatskillnader och skolsegregation

Vår egen analys av reformernas samband med skolskillnader i resultat och förutsättningar har en liknande struktur som analysen i Tabell 11.6: vi undersöker hur skillnaderna mellan skolor (den beroende variabeln) samvarierar med både skolresurser, andelen friskoleelever i kommunen och andelen elever som väljer en alternativ kommunal skola. Analysen sker alltså på kommunnivå, och utnyttjar förändringar i skolvalsandelar inom kommun, över tid, för att beräkna sambanden. Måtten på segregation mellan skolor är beräknade på samma sätt som i avsnitt 5.3: med den så kallade ”mellanskolvariationen” som mäter andelen av variationen i betyg eller förväntade betyg som kan förklaras av skolan. Ju mer ”lika” eleverna på en skola är avseende betyg och förutsättningar, desto större andel av variationen kan förklaras av skolan.²²⁸

Vi inleder med att diskutera resultaten i Tabell 11.8, som presenterar samband mellan skolskillnader i betyg, skolresurser och skolvalsindikatorer. I analysen tar vi hänsyn till förändringar i kommunens demografiska sammansättning över tid. Vi finner inte något samband mellan lärartäthet eller lärarkvalitet och resultatspridningen mellan skolor. Vi ser däremot i kolumn 1 att i kommuner där friskoleandelen har vuxit, har betygsskillnaderna mellan skolor också ökat. I kolumn 2 justerar vi för att skillnader i elevförutsättningar mellan skolor. Vi ser då inte längre något samband mellan friskoleandelens ökning och resultatskillnader mellan skolor – detta samband ser ut att drivas helt och hållet

²²⁷ Det kan t.ex. inte uteslutas att resultaten drivs av heterogenitet i skolornas betygssättning snarare än av skolvalet.

²²⁸ Denna analys bygger endast på kommuner med mer än en skola under hela tidsperioden, vilket begränsar analysen till 189 kommuner.

av skillnader i skolornas elevförutsättningar, vilket stämmer överens med slutsatserna från analysen i Kapitel 7.

Tabell 11.8 Samband mellan reformer och resultatskillnader mellan skolor

	(1) Skolskillnader åk 9-betyg	(2) Skolskillnader åk 9-betyg
Lärartäthet	-0,025 (0,021)	-0,021 (0,017)
Lärarkvalitet	-0,003 (0,003)	-0,001 (0,003)
Andel friskoleelever	0,075* (0,038)	0,025 (0,039)
Andel kommunalt val	0,032 (0,032)	0,033 (0,027)
Skolsegregation elevförutsättn.		0,228*** (0,018)
Antal observationer	3 591	3 591
R ²	0,24	0,32

Not: Standardfel i parentes är klustrade på kommun *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. Regressionerna bygger på kommungenomsnitt för 189 kommuner för perioden 1988–2006, och är viktade med elevantal. Resultatskillnaderna mellan skolor samt skillnader i elevförutsättningar mellan skolor mäts med ”mellanskolsvariationen” i varje kommun. Alla specifikationer innehåller följande kontroller för elevsammansättning i kommunen: moders och faders antal utbildningsår; moders och faders inkomst, migrationshistoria – 4 kategorier och antal elever per kommun/år.

Vi går därför vidare och diskuterar sambanden mellan reformerna och skolsegregation, där segregation mäts med skolskillnader i förväntade betyg (det vill säga elevförutsättningar). Tabell 11.9 visar att i kommuner där andelen friskoleelever har ökat mycket, har också skolsegregationen ökat mer än i andra kommuner. En relevant invändning mot att detta skulle utgöra ett kausalt samband är att boendesegregationen har förändrats över tid, och kan samvariera med friskoleexpansion och skolval. Därför vill vi i analysen också ta hänsyn till hur boendesegregationen har utvecklats: vi justerar för skillnader i förutsättningar mellan bostadsområden (på samma sätt som mellan skolor) där bostadsområden definieras av elevens approximativa skolupptagningsområde.^{229, 230} I kolumn 2 ser vi att boendesegregationen är starkt korrelerad med skolsegregationen (koefficienten är 0,77), men också att det fortfarande

²²⁹ Se Kapitel 5 för en närmare presentation av ”skolornaden”.

²³⁰ Boendesegregationen kan i sig också påverkas av skolvalets införande. Boendesegregationen skulle kunna minska därför att familjer inte behöver välja bostadsområde för att få tillgång till en önskad skola. Boendesegregationen skulle också kunna öka, i och med att skolvalet sätter fokus på skolkvalitet och skolkvalitet, och därmed påtalar de skillnader som finns mellan olika områden. Eftersom alla elever inte kan räkna med att få plats i de bästa skolorna kan valet av bostadsområde få större betydelse för att säkra en skolplats i en önskad skola.

finns ett signifikant samband mellan friskoleandelen och skolsegregationen. Boendesegregationen är alltså inte hela förklaringen till att skolsegregationen har ökat i kommuner med hög friskoleandel. Estimatet på 0,17 innebär att en ökning av friskoleandelen med 10 procentenheter är associerad med en ökning av mellanskolsvariationen med 0,017, vilket motsvarar hela ökningen i mellanskolsvariationen i förväntade betyg mellan 1991–2006, efter att vi tagit hänsyn till boendesegregation och förändringar i elevsammansättning för de 189 kommuner som ingår i analysen. Detta resultat tyder på att den ökning av skolsegregationen som inte kan hänföras till boendesegregationen, och som vi illustrerar i Figur 5.18, i princip helt förklaras av samvariation med andelen friskoleelever. Notabelt är att det kommunala skolvalet inte tycks ha något samband med skolsegregationen, estimatet är nära noll och insignifikant. Vi visade i Kapitel 10 att elever som gör ett aktivt kommunalt skolval inte är selekterade på samma bakgrundsegenskaper som de elever som väljer att gå i en fristående skola, vilket kan förklara att det kommunala skolvalet inte tycks vara sammankopplat med ökad elevsortering.

Vår tolkning av resultaten är att de ökade betygsskillnaderna mellan skolor delvis kan hänföras till skolvalet. Men vår analys visar dessutom att de ökade betygsskillnaderna drivs enbart av sambandet mellan skolval och socioekonomisk segregation; skolvalet tycks inte öka resultatskillnaderna mellan skolor mer än vi kan förvänta oss givet ökningen i skolsegregationen. En möjlig tolkning av detta mönster är att de sammansättningseffekter (exempelvis kamrateffekter) som kan uppstå till följd av en ökad elevsortering är små, och därmed inte slår igenom på elevernas resultat. Resultatet är också förenligt med hypotesen att betygen i årskurs 9 inte på ett rättvisande sätt mäter elevernas kunskaper, och att det finns ett kompensatoriskt inslag i betygssättningen, det vill säga det är lättare att få höga betyg i skolor med genomsnittligt lägre prestationer (se Skolverket 2007). Kunskapsskillnaderna mellan skolor skulle i så fall underskattas och inte fångas upp av analysen. Slutligen är det också möjligt att även om resultaten i årskurs 9 inte har påverkats av större skillnader i skolornas elevsammansättning, så kan segregationen ha konsekvenser på längre sikt för elevernas skolgång och inträde i arbetslivet.

Sammantaget tyder forskningen på att skolvalsreformen och etableringen av friskolor samvarierar positivt med skolresultaten, men att i kommuner där reformerna haft störst genomslag har segregation med avseende på elevers socioekonomiska bakgrund ökat. Även internationell forskning pekar på att skolval kan öka skolsegregationen (Burgess m.fl. 2007; Hsieh och Urquiola 2006). En kausal tolkning av dessa resultat innebär att skolvalsreformen har haft en posi-

tiv inverkan på skolresultaten i genomsnitt, men att reformen också har inneburit att skolsegregationen har ökat.

Tabell 11.9 Samband mellan reformer och skolsegregation

	(1) Skolsegregation elevförsättningar	(2) Skolsegregation elevförsättningar
Lärartäthet	-0,016 (0,044)	0,030 (0,020)
Lärarkvalitet	-0,007 (0,007)	-0,003 (0,003)
Andel friskoleelever	0,257** (0,107)	0,172** (0,074)
Andel kommunalt val	-0,007 (0,042)	-0,015 (0,027)
Boendesegregation elevförsättn.		0,774*** (0,026)
Antal observationer	3 591	3 591
R ²	0,13	0,41

Not: Standardfel i parentes är klustrade på kommun *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Regressionerna bygger på kommungenomsnitt för 189 kommuner för perioden 1988–2006, och är viktade med elevantal. Skolsegregationen mäts med "mellanskolsvariationen" i kommunen och boendesegregation mäts med samma mått i bostadsområden definierade utifrån så kallade "skolområden". Alla specifikationer innehåller följande kontroller för elevsammansättning i kommunen: moders och faders antal utbildningsår; moders och faders inkomst, migrationshistoria – 4 kategorier och antal elever per kommun/år.

11.5.3 Diskussion – reformer, resultatskillnader och skolsegregation

I denna rapport presenterar vi flera empiriska belägg som länkar ihop skolval och elevsortering. I Kapitel 10 visar vi att elever med sämre förutsättningar har lägre sannolikhet att gå i friskola, och i detta kapitel har vi berört det positiva sambandet mellan skolsegregation och andelen friskoleelever. Hur ska dessa resultat tolkas? En positiv tolkning är att förhoppningen att friskolereformen skulle medföra en mer differentierad och varierad skolsektor har infriats. Att elever sorteras utifrån egna önskemål, eller föräldrars bakgrund, är en naturlig konsekvens av ett system där familjers preferenser ska få större genomslag i valet av skola. En alternativ, och mer negativ tolkning, är att elevsorteringen inte beror på preferenser, utan på att skolmarknaden präglas av informationsbrister. Om familjer med sämre förutsättningar har svårare att tillgodogöra sig information om skolkvalitet eller om skolornas urvalsgrunder, är segregation mellan elever med olika bakgrund ett möjligt resultat.

Våra resultat i detta avsnitt, i kombination med analysen i avsnitt 7.1, tyder inte på att den ökade sorteringen i skolan har inneburit att familjebakgrund fått större genomslag på elevers resultat. Vår tolkning är därför att likvärdigheten i

skolan inte har försämrats i detta avseende. Det är dock viktigt att lyfta fram att skolans likvärdighet kan ha påverkats negativt i andra dimensioner som vi inte kan mäta i våra data. Avslutningsvis vill vi också reflektera över att skolsegregation kan ha betydelse i ett samhälleligt perspektiv, oavsett vilka konsekvenser det har för elevernas studieprestationer. I en vidare samhällskontext anses social integration ofta ha ett värde i sig, eftersom det innebär att olika samhällsgrupper möts och lär känna varandra. Tanken är att detta i sin tur ska bidra till ökad förståelse och tolerans, och minskade konflikter i samhället. Skolan är för samhället en naturlig plats för att uppnå social integration – men här ligger en motsättning mellan strävan efter integration, och de reformer som genomförts med syfte att öka mångfalden och låta familjers val och preferenser få större genomslag (se Blomqvist och Rothstein (2000) för en diskussion).

11.6 Sammanfattning

I detta kapitel har vi studerat sambanden mellan reformer, resurser, elevresultat och skolsegregation. Vi har konstaterat att det är svårt att göra en effektutvärdering av kommunaliseringsreformen, det fria skolvalet och friskole-etableringen eftersom reformerna implementerats slag i slag och i hela landet samtidigt. Vår analys bygger därför till största delen på beskrivande samband, som visar hur skolpolitik, resurser, skolval och skolkonkurrens samvarierar med elevers skolresultat i årskurs 9. Vi har också studerat sambandet mellan skolval och skolsegregation.

De viktigaste slutsatserna från detta kapitel är:

- Kommuner med hög andel utrikes födda elever och relativt sett hög skolsegregation har ett tydligare fokus på frågor som rör likvärdighet och skolans kompensatoriska uppdrag i sina skolplaner. Kommuner som fokuserar på det kompensatoriska uppdraget är också mer benägna att omfördela resurser till elever med svaga elevförutsättningar. Förändringar i innehållet i de kommunala skolplanerna tycks dock inte avspeglas i förändrade skolresurser.
- Vi finner inget samband mellan förändringar i skolresurser och förändringar i skolresultat under reformperioden. Det är dock metodmässigt svårt att helt ta hänsyn till att resurser omfördelas till lågpresterande elevgrupper och detta resultat måste tolkas med försiktighet.
- Tidigare forskning visar ett litet positivt samband mellan andelen friskoleelever i kommunen och elevers skolresultat. Skolvalsreformerna kan därför inte förklara den svenska resultatnedgången i internationella kunskapsundersökningar.

- I storstadsregionerna har utvecklingen i elevers årskurs 9-betyg varit mer gynnsam jämfört med övriga delar av landet. Samtidigt ser vi att dessa kommuner har varit bättre på att precisera sina skolpolitiska prioriteringar i skolplanerna. En möjlig tolkning är att stora kommuner har bättre förutsättningar att lyckas med det kommunala huvudmannaskapet än vad som är fallet för små kommuner.
- I kommuner där andelen friskoleelever har ökat mycket, har resultat-skillnaderna mellan skolor ökat mer än i kommuner där friskolesektorn inte har vuxit. De ökade resultatskillnaderna kan dock förklaras helt och hållet av att även elevsorteringen har ökat i dessa kommuner. En möjlig tolkning av detta resultat är att den ökade skolsegregationen inte har haft några negativa konsekvenser för elevernas skolprestationer. Vi kan dock inte utesluta att skolsegregationen potentiellt kan ha konsekvenser för arbetet i skolan, genom kamrateffekter, genom att undervisningsnivån anpassas till elevgruppen, och genom att skolans kvalitet och betygsättning påverkas av elevsammansättningen.

12 1990-talets skolreformer och den svenska skolan

Det svenska samhället genomgick stora förändringar under 1990-talet. Den ekonomiska krisen slog hårt mot sysselsättningen och de statliga finanserna. Storleken på elevkullarna i skolan ökade och Sverige tog också emot stora flyktingströmmar. Från mitten av 1990-talet ökade inkomstskillnaderna i samhället kraftigt. Det var under denna period som en rad omvälvande skolreformer sjuösattes: kommunalisering, resultat- och målstyrning av skolan, fritt skolval och möjlighet att etablera friskolor.

För att uppfylla det regeringsuppdrag som IFAU fått, att utvärdera 1990-talets stora skolreformer, har vi i denna rapport valt att beskriva och analysera hur utvecklingen i skolan sett ut strax före, under och efter denna reformperiod. Vi gör det genom att beskriva eleverna i skolan, elevernas resultatutveckling, den kommunala skolpolitiken, skolans resurser, det fria skolvalet och framväxandet av en skolmarknad. Slutligen försöker vi koppla samman dessa faktors betydelse för skolans utveckling. I detta avslutande kapitel sammanfattar vi huvudresultaten från rapportens olika delar och diskuterar utifrån dessa slutsatser hur 1990-talets skolreformer påverkade svenska elevers skolresultat och likvärdigheten i skolan.

12.1 Eleverna i skolan

Demografiska förändringar, migrationsflöden och ökad inkomstspridning innebär att spridningen i elevers skolförutsättningar generellt sett ökade på 1990-talet. Om vi jämför hur elevpopulationen såg ut 2006 med slutet av 1980-talet kan vi konstatera att föräldrarna i genomsnitt var högre utbildade i slutet av perioden, men att inkomstspridningen hade ökat så att fler var relativt fattiga. Dessutom var en högre andel elever utrikes födda. En växande andel av de utrikes födda eleverna anländer också efter skolstart, vilket påverkar både de enskilda elevernas och skolans förutsättningar.

En viktig slutsats i analysen av den förändrade elevsammansättningen i skolan är att skillnaderna mellan skolor när det gäller elevers skolförutsättningar har ökat. Denna ökning i skolsegregation är till stor del en följd av ökad boendesegregation. När vi närmare studerar de ökade skillnaderna mellan skolor i barnens familjeinkomster, tycks de emellertid drivas av förändringar i den generella inkomstfördelningen, snarare än av ökad segregation *per se*. Konstanthåller vi för ökade inkomstskillnader finns endast en liten ökning i avståndet mellan skolor med de bästa och de sämsta förutsättningarna. Till viss del beror också den förändrade spridningen mellan skolor med avseende på andelen nyanlända och i andelen utrikes födda barn på förändrade migrationsströmmar och fluktuationer av födslosten. Vi finner dock att skolsegregationen

överlag har ökat mellan elever med svensk och utländsk bakgrund, men däremot minskat med avseende på föräldrars utbildning.

12.2 Resultatutvecklingen i skolan

Vår genomgång av resultatutvecklingen i den svenska skolan ger en tydlig – om än något dystert – bild av skolans utveckling. Något ljusare är bilden av studiedeltagandet som har ökat i alla delar av utbildningssystemet. Genomströmningen i skolsystemet försämrades dock kraftigt under perioden, framför allt i gymnasieskolan, men till viss del också i grundskolan. Andelen elever som inte fullföljde sin gymnasieutbildning ökade i samband med förlängningen av yrkesprogrammen och vid införandet av kursbetygssystemet, och kan alltså kopplas till införandet av målstyrning i skolan. Däremot kan vi konstatera att dessa elever trots allt var inskrivna i gymnasieskolan. Ökningen av andelen som inte uppfyller villkoren för att erhålla slutbetyg ger heller inget tydligt avtryck i försämrade mönstringsresultat eller försämrat inträde på arbetsmarknaden. Det förstärker intrycket att ökningen av andelen med ofullständiga gymnasiestudier beror på förändringen av regelverket snarare än på försämrat studiedeltagande.

Svenska elevers skolresultat har sjunkit påtagligt under den studerade perioden. Ämneskunskaperna har försämrats i samtliga ämnen som undersökts, i såväl läsförståelse som matematik och naturvetenskap. Svenska elevers resultat ligger runt genomsnittet i OECD vid slutet av perioden. Vår genomgång visar att skolresultaten har fallit på samtliga nivåer i utbildningssystemet, åtminstone från Åk 4 till gymnasieskolan. En central slutsats i denna rapport är att denna försämring av svenska elevers kunskaper börjar vid en tidig ålder, och tycks föregå 1990-talets stora skolreformer. Betydande försämringar av resultaten har skett redan i Åk 4 och Åk 6. Orsaken till nedgången borde därför gå att finna under de tidiga skolåren, i förskolan eller utanför skolan. De försämringar som uppkommer tidigt tycks leva kvar även senare i livet, och det finns stor överensstämmelse mellan trenderna i resultat på olika nivåer i systemet för samma årskullar. Den allmänna nedgången i grundskolan tycks också förvärras ytterligare mellan grundskolan och gymnasieskolan.

Utvecklingen av skillnaderna i skolresultat mellan olika elevgrupper uppvisar inget entydigt mönster. I allmänhet har det skett små förändringar av skillnaderna mellan låg- och högpresterade elevers kognitiva förmågor. Detta pekar på att resultatförsämringen påverkat hela fördelningen. Orsakerna till resultatförsämringen bör därmed sökas i förändringar som påverkat alla barn.

Spridningen i grundskolebetyg tilltog däremot i samband med införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet och i samband med att skol-

val- och friskoleetablering fick genomslag. Andelen elever med riktigt låga betyg ökade emellertid redan före bytet av betygssystem, medan andelen elever med absoluta toppbetyg tog fart vid meritvärdessystemets införande. Tidigare forskning har visat att dessa ökade betygskillnader delvis beror på betygsinflation, något som vi också bekräftar.

Det finns dock inget som tyder på att familjebakgrunden, generellt sett, blivit viktigare för elevresultaten idag än för 25 år sedan, även om det är förknippat med vissa metodproblem att fastställa utvecklingen. Skillnaderna i skolresultat mellan infödda och utlandsfödda elever tycks inte ha förändrats nämnvärt. För nyanlända elever har grundskolebetygen sjunkit något, bland annat i samband med införandet av meritvärdessystemet i grundskolan.

Genomförandet av 1990-talets skolreformer verkar således inte ha satt igång kunskapsfallet i svensk skola. Däremot kan reformerna ha påverkat en redan pågående trend. Eftersom den allmänna resultatnedgången kan observeras redan på mellanstadiet, och inte nämnvärt ökat spridningen, borde orsakerna till det initiala fallet gå att finna under de allra första skolåren eller i förskolan och i förändringar som påverkat alla elever. Det går inte heller att utesluta att kunskapsförsämringarna beror på omvärldsfaktorer utanför skolan.

De ökande betygsskillnaderna mellan kommuner och skolor sammanfaller tidsmässigt med decentraliseringsreformerna. Som beskrivs ovan tycks resultat-spridningen i huvudsak bero på ökad elevsortering, och i mindre grad på skillnader i skolkvalitet eller kunskapsbedömning. Den tilltagande elevsorteringen mellan skolor verkar till stor del bero på ökad boendesegregation, vilken förstås indirekt också skulle kunna ha påverkats av reformerna. Skillnaderna i elevsortering och skolresultat tycks dock ha ökat något mer mellan skolor än mellan bostadsområden, vilket skulle kunna förklaras av ökat inslag av skolval och etablering av friskolor. Det finns således tecken på en koppling mellan skolreformerna och de ökade skillnaderna mellan skolor.

12.3 Skolpolitiken i kommunerna

Vi studerar hur kommunerna efter kommunaliseringen axlade sitt ansvar för skolan genom att undersöka kommunernas skolplaner. En generell slutsats är att skolplanerna utgör svaga styrdokument för skolan. Innehållet styrs delvis av nationella styrdokument och den nationella skolpolitiken får genomslag i en gemensam utveckling i hur skolplanerna utvecklas i vissa avseenden.

Under de första åren av kommunalt huvudmannaskap saknas i de allra flesta kommuner tydliga kunskapsmål och verktyg för uppföljning av elevernas resultat. Detta ansvar hade lagts på kommunerna, men det är tydligt att ingen fungerande struktur fanns lokalt för hur detta skulle gå till. Skolplanerna be-

kräftar alltså den bild som presenterades i SOU 2014:5. Det är därför möjligt att de första skolplanerna handlade mer om att beskriva hur arbetet i skolan de facto såg ut vid tiden för kommunaliseringen än att vara fungerande styrdokument.

Kommunerna skulle i skolplanerna ange prioriterade områden. Andelen kommuner som i sina skolplaner gör tydliga prioriteringar är till en början mycket låg men ökar successivt över tid. Skolans kunskapsuppdrag tillhör de vanligaste prioriterade områdena, medan lärarkompetens eller personalförsörjning och likvärdighet endast prioriteras av ett fåtal kommuner.

Skolplanerna vittnar om att det initialt inte fanns förutsättningar för att kommuner själva skulle kunna ansvara för utvärdering och uppföljning av elevers resultat och skolans utveckling. I och med krav på kvalitetsredovisningar tvingas kommunerna ta ett visst ansvar och det är också då Skolverket ger kommunerna vägledning om hur de ska hantera sitt utvärderingsansvar. Betoningen av skolans arbete med elevresultat och uppföljning blir därmed tydligare i mitten av 1990-talet. Det blir aningen vanligare att kommunerna formulerar kunskapsmål även om andelen skolplaner med mål som är så pass konkreta att de är uppföljnings- och utvärderingsbara är relativt låg. Skolplanerna är dessutom sällan konkreta om vilka åtgärder som ska vidtas för att uppställda mål ska uppnås och det kan ifrågasättas om skolplanerna fungerade som styrdokument i detta avseende.

Majoriteten av kommunerna nämner begreppet likvärdighet i sina skolplaner men även här brister skolplanerna i konkretion. Intressant nog minskar diskussionen i skolplanerna om skolans kompensatoriskhet vad gäller resurstilldelning över tiden. Det gör också behandlingen av personal- och kompetensfrågor.

Skolplanernas behandling och diskussion av begreppet likvärdighet i skolan är mycket begränsad. Detta kan framstå som förvånande i ljuset av den intensiva diskussion om skolans likvärdighetsmål som förs idag. Det är också intressant att kommunerna i minskande utsträckning tycks se personalförsörjning och lärarkompetens som något de ska engagera sig för. Kommunaliseringsreformen innebar ju att kommunerna fick ansvar för lärares vidareutbildning. SOU 2014:5 och Stenlås (2009) pekar också på att de inte tog detta ansvar. En tolkning av detta är att enskilda kommuner inte såg sig som tillräckligt stora aktörer för att ha intresse eller möjlighet att påverka kompetensförsörjningen.

12.4 Resurserna i skolan

En viktig konsekvens av att ansvaret för skolan ålades landets kommuner var att kommunerna fick ansvar för resurstilldelning och arbetsgivaransvar för

lärarna. En avsikt med kommunaliseringen var just att resurstilldelningen skulle bli mer ändamålsenlig och anpassad efter lokala behov och prioriteringar. Genom att skapa mått på lärartäthet och lärarkvalitet på skolnivå följer vi utvecklingen av lärarresurser i skolan och kommunerna från slutet av 1980-talet och framåt, och kan på så sätt studera hur resurstilldelningen, lärarkompetenser och skolans kompensatoriskhet förändrats.

Lärarnas kompetens – mätt med ålder och utbildningsnivå – förändrades inte nämnvärt mellan 1989 och 2006. Däremot har lärarnas relativa kompetens (mätt på detta sätt) försämrats jämfört med övriga anställda som generellt har blivit mer utbildade under denna period. Vi kan också konstatera att inflödet av högstadielärare sedan 1992 består av en relativt sämre selekterad grupp över tid; de har relativt sämre gymnasiebetyg och mönstringsresultat 2006 jämfört med 1992. Studerar man lärarkårens kompetens mer specifikt kan vi konstatera att andelen undervisning utförd av behöriga lärare har minskat från cirka 80 till cirka 60 procent inom såväl grundskolan som inom gymnasieskolan. Utöver att de saknar lärarutbildning eller behörighet att undervisa i sitt ämne, har obehöriga lärare generellt lägre utbildningsnivå och mindre erfarenhet (lägre ålder) än behöriga lärare. Denna utveckling, som pekar på en försvagning av lärarkårens kompetens, påbörjades redan innan de studerade reformerna genomfördes. Det är svårt att uttala sig om hur 1990-talsreformerna bidragit till denna trendmässiga utveckling, annat än att de inte ser ut att ha bromsat den.

När vi studerar resursutvecklingen i skolan mellan 1989 och 2006 undersöker vi dels den genomsnittliga lärartätheten, dels motsvarande mått justerat för lärarnas ålder och utbildningsnivå. I grundskolan sjönk lärartätheten över hela fördelningen under 1990-talets första hälft, men har under 2000-talet stigit något. Spridningen i lärartäthet mellan kommunerna minskade något i samband med de stora skolreformerna i början av 1990-talet efter att ha ökat mycket åren dessförinnan. Studerar vi istället motsvarande spridning mellan skolor ökade istället skillnaderna i samband med reformerna.

För den kvalitetsjusterade lärartätheten ser vi ett likartat mönster men skillnaderna mellan skolor är större än mellan kommuner. Utvecklingen över tid följer samma mönster som för lärartäthet men dynamiken är kraftigare; spridningen ökade kraftigt i samband med reformerna och sjönk därefter något men blir kvar på en betydligt högre nivå än innan reformerna. När vi studerar gymnasiet på skolnivå ser vi ingen stor förändring över tid. Möjligen ökade lärartätheten något under 2000-talet för medianeleven.

I grundskolan sker under denna period en fördubbling av den personal som inte är lärare. Detta beror på att fritidsverksamhet successivt flyttades över till skolan. Tas fritidspersonalen bort ser vi en liten ökning för medianeleven på

kommunnivå men ingen ökning när vi studerar medianeleven utifrån de resurser som finns på skolan. Vad gäller elevvårdande personal (skolsköterskor, kuratorer m.m.) har tillgången för medianeleven varit konstant sedan 1996 då vi har data över yrken. Spridningen mellan skolor är dock stor och vissa skolor har inte någon elevvårdande personal anställd, men detta mönster har inte förändrats.

Resursfördelningen i skolan är svagt kompensatorisk. Skolor med svaga elevförutsättningar har mer resurser, sett till lärartäthet och kvalitetsjusterad lärartäthet, än andra skolor. Däremot är lärarlönerna högre där elevförutsättningarna är goda, vilket kan tyda på högre kompetens bland lärarna i dessa skolor eller att löneläget är högre av andra skäl i skolor i gynnade områden. Det är också tydligt att de stora skillnaderna finns inom kommuner, mellan skolor, snarare än mellan kommuner. Detta mönster förändras inte i samband med kommunaliseringen och det finns inte något som tyder på att kommunernas allokering av resurser har förändrats under vår studieperiod mellan åren 1986 och 2006. Skillnaderna i resurser mellan skolor med starka och svaga elevförutsättningar har möjligen ökat något under den studerade perioden, men överlag kan man inte säga att skolans kompensatoriska resursfördelning minskat eller ökat. Mot bakgrund av att skillnaderna i elevförutsättningar mellan skolor ökat till följd av ökad sortering är det dock möjligt att skolan i absoluta termer är mindre kompensatorisk i slutet av perioden än före 1990-talets skolreformer.

12.5 Skolmarknaden

Den svenska skolmarknaden har utvecklats från att en nästan obefintlig andel elever gick i fristående skolor i början av 1990-talet till att det idag är närmare 15 procent i grundskolan och över 25 procent i gymnasiet. Andelen som väljer en annan kommunal skola har också vuxit. Skolvalet utövas inte på samma sätt av alla elever. Vi kan se att elever med goda förutsättningar att lyckas i skolan har högre sannolikhet att gå i friskola jämfört med övriga elever. Den sociala snedrekryteringen har däremot minskat över tid delvis till följd av att det nu finns friskolor på fler ställen och i större omfattning. 15 år efter friskolereformen kvarstår dock socioekonomiska skillnader mellan elever i fristående och kommunala grundskolor, medan skillnaderna i stort sett har utjämnats i gymnasieskolan.

När vi undersöker friskolors etableringsmönster kan vi se att de främst har etablerats i storstadsregioner, där befolkningen är högre utbildad och andelen elever med utländsk bakgrund är högre än i resten av landet. När vi istället studerar hur friskolorna etableras inom kommuner ser vi även där att det finns

en högre representation av friskolor i bostadsområden med många elever, högre utbildningsnivå och högre andel utrikes bakgrund.

Ett viktigt resultat är att valet av att gå i friskola eller i den kommunala skolan påverkas av elevsammansättningen i den lokala kommunala skolan. 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.

Etableringsmönster, friskoleval och kommunalt skolval innebär att elevers familjebakgrund fått större betydelse för vilken skola eleven går i. Samtidigt syftade skolvals- och friskolereformerna till att ge familjer ökad frihet och mångfald i skolväsendet. Det är därmed också möjligt att ökad elevsortering mellan skolor (i detta fall mellan fristående och kommunal sektor) är en följd av just denna mångfald och att skolor har profilerat sig för att attrahera specifika elevgrupper, och att familjers preferenser fått ett ökat genomslag. Det finns alltså potentiellt en motsättning mellan likvärdighet och mångfald.

Vi undersöker också hur resurserna utvecklats i friskolor och kommunala skolor. Initialt hade friskolor mer lärarresurser än kommunala skolor, men från millennieskiftet är relationen den omvända. Vi finner också att resursfördelningen i friskolesektorn är mer kompensatorisk (i meningen att den varierar beroende på elevernas förutsättningar) än i den kommunala skolsektorn, och att detta främst drivs av låg lärartäthet i fristående skolor med goda elevförutsättningar.

Det finns argument för att skolkonkurrens kan ha påverkat betygsinflationen och att konkurrens mellan skolor kan leda till en anpassning av programutbud. En konkurrensutsatt skolmarknad skulle också kunna innebära att elever oftare byter skola. Vi finner mycket riktigt att betygsinflationen är starkare i kommuner med mer skolkonkurrens. I likhet med Vlachos (2010) finner vi dock att en ökad friskoleandel endast kan förklara en mindre del av betygsinflationen sedan det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemets införande. Konkurrens från friskolesektorn tycks inte ha något samband med sannolikheten att byta skola, men det finns vissa tecken på att den kommunala gymnasieskolan anpassar sitt programutbud efter konkurrensen.

12.6 Kommunal skolpolitik, resurser, skolval, friskolor

I rapportens sista analyskapitel undersöker vi vilka kommunegenskaper som samvarierar med den kommunala skolpolitiken, som den kommer till uttryck i skolplanerna. Generellt är det svårt att systematiskt förklara skillnader mellan kommunernas skolplaner. Vi finner dock några intressanta mönster. Exem-

pelvis ser vi att kommuner med hög andel utrikes födda elever och relativt sett hög skolsegregation har ett tydligare fokus på frågor som rör likvärdighet och skolans kompensatoriska uppdrag i sina skolplaner. Kommuner som fokuserar på det kompensatoriska uppdraget är också mer benägna att omfördela resurser till elever med svaga elevförutsättningar. Förändringar i innehållet i de kommunala skolplanerna tycks dock inte avspeglas i förändrade skolresurser.

Vi analyserar också om förändringar i kommunernas resurstilldelning i skolan har haft betydelse för utvecklingen av skolresultaten. Vi hittar inte något samband mellan förändringar i skolresurser och förändringar i skolresultat under reformperioden. Det bör dock lyftas fram att det är metodmässigt svårt att helt ta hänsyn till att resurser omfördelas till lågpresterande elevgrupper och detta resultat måste tolkas med försiktighet.

Vi replikerar tidigare forskning som visar ett litet positivt samband mellan andelen friskoleelever i kommunen och elevers skolresultat. En slutsats av denna analys är att skolvalsreformernas effekter på kommunernas skolmarknader inte kan förklara nedgången i de svenska skolresultaten.

Vi kan konstatera att storstadsregionerna har haft en gynnsam utveckling i elevers årskurs 9-betyg jämfört med övriga delar av landet. Samtidigt ser vi att dessa kommuner har varit bättre på att precisera sina skolpolitiska prioriteringar i skolplanerna. En möjlig tolkning är att stora kommuner har bättre förutsättningar att lyckas med det kommunala huvudmannaskapet än vad som är fallet för små kommuner. Det är också i dessa regioner som skolvalet utvecklats mest och det är möjligt att högre betygsinflation delvis kan förklara skillnaderna i betygsutvecklingen.

Vi kan också se att betygsskillnaderna mellan skolor ökat mer i kommuner där andelen friskoleelever har ökat mycket jämfört med kommuner där friskolesektorn inte har vuxit. De ökade resultatskillnaderna kan, som vi såg i analysen av elevresultaten, dock förklaras av att även elevsorteringen har ökat i dessa kommuner. Detta innebär alltså att de ökade resultatskillnaderna kan förklaras av skolornas förändrade elevsammansättning. En möjlig tolkning av detta resultat är att den ökade skolsegregationen inte har haft några negativa (eller positiva) konsekvenser för elevernas skolprestationer. Vi kan dock inte utesluta att skolsegregation potentiellt kan ha konsekvenser för arbetet i skolan, genom kamrateffekter, genom att undervisningen på gott eller ont anpassas till nivån i elevgruppen, och genom att skolans kvalitet, betygsättning och resurser påverkas av elevsammansättningen.

Sammantaget visar analysen av kommunpolitik och kommunala skolresurser, friskoleetablering eller skolval att det inte finns evidens för att föränd-

ringar på kommunnivå skulle ha drivit resultatnedgången i skolan. Däremot kan vi koppla ökad spridning i resultat mellan skolor till reformerna.

12.7 Diskussion

Reformerna som genomfördes i skolan i början av 1990-talet var genomgripande både för skolans organisation och styrning och för skolans och lärarnas pedagogiska uppdrag. Tidigare garanterades alla barns rätt till en likvärdig skolgång av den statligt styrda fördelningen av resurser, meritvärdering av lärare, och av detaljerade läro- och timplaner. Efter reformerna blev det huvudmännens, skolornas och lärarnas uppgift att organisera skolan och utforma undervisningen så att varje elev skulle uppnå skolans mål och erbjudas en god och likvärdig skolgång. Tidigare reglerades hur skolan skulle bedrivas, efter reformerna reglerades vilka övergripande mål som skulle uppnås. Efter några år förtydligades detta till att precisera att det handlade om elevers resultat, mätt med betyg och nationella prov. En möjlig tolkning av utvecklingen är att skolans likvärdighet blir ett mål (i form av kunskapsresultat) istället för att tidigare ha varit ett medel (i form av insatser och organisation).

Tidigare forskning visar att lärartätheten sjönk under det tidiga 1990-talet och att kommunernas resurser förändrades mycket i samband med att kommunerna fick ansvar för resurserna i skolan. Tidigare utredningar har också visat att kommunerna var oförberedda på att axla ansvaret för skolan och att det lokala arbetet med att uttolka läroplanens mål och med att utforma verksamheten på ett sätt som möjliggjorde uppföljning och utvärdering av den förda politiken och effekter på elevernas kunskapsutveckling inte fungerade. Skolvals- och friskolereformerna har också studerats och debatterats flitigt. En slutsats har varit att skolval- och skolkonkurrens har bidragit till ökad skolsegregation, möjligen bidragit till betygsinflation, men också inneburit något förbättrade skolresultat i de kommuner där friskoleandelen ökat mer. En möjlig tolkning av ökad variation mellan skolor är att skolan har blivit mindre likvärdig och att ökad skolsegregation är en av orsakerna. I denna rapport har vi lagt stor vikt vid att förstå de försämrade resultaten i skolan och att bättre förstå vad som driver de ökande skillnaderna utifrån vilken skola man går i och i vilken utsträckning detta kan kopplas till 1990-talets skolreformer.

En av rapportens viktigaste slutsatser är att den resultatnedgång som skett i svensk skola och som uppmärksammas i såväl nationella som internationella mätningar ser ut att ha påbörjats redan innan 1990-talets reformer rimligen kan ha påverkat eleverna i skolan. Denna slutsats dras också i Gustafsson m.fl.(2014) på basis av OECD:s nyligen genomförda mätning av vuxnas kunskaper. Dessutom tyder våra resultat på att försämringen av resultaten kan ses

redan innan barnen når högstadiet, men att den förstärks i tonåren. Den nedåtgående trenden fortsätter genom hela reformperioden och vi kan inte utesluta att den påverkats av förändringar i skolan till följd av 1990-talets skolreformer. I gymnasiet kan vi knyta minskningen i andelen av en elevkull som fullföljer sina gymnasiestudier till förlängningen av yrkesprogrammen och införandet av det målrelaterade betygssystemet som var ett viktigt led i att införa en målstyrd skola. Analysen av gymnasieskolan visar dock att minskningen i andelen som fullföljer sina gymnasiestudier inte tycks bero på avhopp. Eleverna som inte fullföljer gymnasiet är fortsatt registrerade på gymnasiet och mönstringsresultat och arbetsmarknadsutfall tyder på att de faktiskt tillgodogör sig kunskaper.

Vi kan liksom tidigare studier se att resultatskillnaderna mellan kommuner och skolor har ökat markant (Skolverket 2009b, Böhlmark och Holmlund 2012, Fredriksson och Vlachos 2011, Gustafsson och Yang Hansen, 2009). Denna ökade spridning kan delvis kopplas till 1990-talets skolreformer. Intressant nog kan de ökade skillnaderna i resultat helt och hållet förklaras av den ökade elevsorteringen i skolan. Vår analys indikerar att ungefär hälften av de ökade skillnaderna i grundskolebetyg beror på den ökade boendesegregationen och hälften kan tillskrivas skolvalet som ytterligare bidragit till elevsortering i skolan. Vi kan visa att en ökad friskoleandel hänger samman med ökad skolsegregation, men vi kan däremot inte se att en ökad friskoleandel skulle ha bidragit till ökade skillnader i resultat mellan skolor utöver den effekt som går via den ökade elevsorteringen.

Vi drar också slutsatsen att det är expansionen av fristående skolor och elevers val av friskolor snarare än möjligheten att välja mellan kommunala skolor som bidragit till den ökade sorteringen i skolan. Detta kan ha sin förklaring i hur fristående skolor väljer att etablera sig. De fristående skolorna etablerar sig generellt i kommuner med bättre elevförutsättningar och väl där lockar de elever som i genomsnitt har något bättre förutsättningar att klara skolan. Samtidigt beror sannolikheten att elever väljer att gå i friskola på hur de kommunala skolorna ser ut – elever med goda skolförutsättningar söker sig till friskolor i större utsträckning om den kommunala skolan har ett upptagningsområde med svaga elevförutsättningar. Drivkrafterna att välja mellan kommunala skolor är däremot inte lika sorterande.

En viktig förklaring till de ökande skillnaderna i resultat är alltså att skillnaderna i elevsammansättning mellan skolor ökat. Vi finner att skillnaderna i elevsammansättning framför allt gäller andelen elever med utländsk bakgrund och andelen relativt fattiga och rika. Dessa ökade skillnader mellan skolor i elevernas sammansättning beror till stor del på ökad boendesegregation, men i och med att skolvals- och friskolereformerna får genomslag ser vi att skol-

segregationen ökar mer än boendesegregationen. Även om det inte kan utslutas att boendesegregationen påverkats av skolvalsreformerna, är en viktig slutsats dock att den ökade boendesegregationen delvis ser ut att drivas av att sammansättningen av elever i landet som helhet har förändrats i och med en ökad invandring och i och med att inkomstskillnaderna i samhället har ökat kraftigt sedan mitten av 1990-talet. Områden som där många invandrade bodde redan på 1980-talet har idag en större koncentration utrikesfödda, medan förändringarna är små i övriga områden. De relativt rika eller fattiga bor där de alltid har gjort, men skillnaderna mellan dem är mer uttalade idag.

Trots ökad elevsortering och försämringar av elevernas kunskaper kan vi i likhet med Böhlmark och Holmlund (2012) men till skillnad från t.ex. Gustafsson och Yang Hansen (2009) och Skolverket (2012a), inte se att sambandet mellan elevernas familjebakgrund och grundskoleresultat har ökat. Däremot kan vi se tecken på att familjebakgrund fick ökad betydelse för gymnasiebetygen i samband med 1990-talets gymnasiereformer. Att segregering i elevförsättningar inte ökar familjens betydelse för elevernas skolors resultat talar för att segregationen inte har gynnat elever på skolor med goda förutsättningar, eller oproportionerligt missgynnat elever på skolor med dåliga elevförsättningar. Detta skulle kunna ha sin förklaring i att kamrateffekter, effekter av anpassning av undervisningens nivå eller andra effekter på skolkvaliteten av skolans elevsammansättning är små eller att de tar ut varandra. Det är t.ex. möjligt att undervisningskvaliteten i vissa avseenden gynnas av att elevgrupperna är mer homogena. En bidragande faktor kan också vara att betygsättningen i sig är kompenserande och att detta uppväger, eller maskerar, resultatskillnader mellan skolor. Förklaringen till att familjebakgrund inte har fått ökat genomslag för elevresultaten kan också ligga i faktorer utanför skolan, som att allt fler barn gått i förskola och skillnaderna i föräldrarnas utbildning minskat (se t.ex. Böhlmark och Holmlund, 2012).

En av utgångspunkterna för kommunaliseringen var att kommunerna på ett mer ändamålsenligt sätt skulle kunna fördela resurser och organisera skolan för att uppnå en likvärdig skola. En annan möjlig förklaring till att den ökade segregeringen i skolan inte slagit igenom i en ökad betydelse för elevernas familjebakgrund skulle kunna vara att skolan lyckats med sitt kompensatoriska uppdrag. När vi studerar lärarresurserna i skolan går det dock att ifrågasätta om så är fallet. Liksom tidigare studier finner vi att grundskolans resurser per elev, mätt som lärartäthet, minskade under 1990-talet efter att ha ökat i slutet av 1980-talet. Spridningen i lärartäthet mellan skolor ökade också fram till kommunaliseringen då spridningen i resurser mellan skolor minskade. Tar vi hänsyn till lärarnas kompetens är utvecklingen mer dramatisk. Grundskolans

resurser per elev, och spridningen mellan skolor minskade sedan trendmässigt under 1990-talet för att sedan öka igen under 2000-talet. Resurserna når dock inte till den nivå som gällde före reformerna. Utvecklingen i gymnasieskolan är mycket mindre dramatisk och situationen är relativt stabil över tiden.

När vi istället studerar hur resurser fördelats mellan skolor med olika elevförutsättningar kan vi konstatera att det inte sker något tydligt trendbrott i samband med reformerna och det finns inte något som tyder på att kommunerna var bättre eller sämre på att fördela resurser till skolor efter behov. Överlag har skolan inte blivit mer kompensatorisk med relativa mått, men heller inte mindre. Inget tyder på att kommuner var bättre eller sämre än staten på att styra resurser mot behov. Eftersom mycket tyder på att skolor med svaga elevförutsättningar i slutet av den studerade tidsperioden har en absolut sett svagare elevgrupp än i början av 1990-talet kan man dock säga att skolan blev mindre kompensatorisk i absoluta termer. Denna bild förstärks när vi konstaterar att lärarlönerna i slutet av perioden är högre i de skolor som har de godaste elevförutsättningarna om vi antar att lönen speglar värdefulla kompetenser.

När vi studerar utvecklingen av skolresultat och skolpolitik i landets kommuner kan vi konstatera att utvecklingen skiljer sig mellan kommuntyper. Storstadsområdena utmärker sig med att från mitten av 1990-talet ha en starkare betygsutveckling och tydligare och konkretare formulerad skolpolitik. En möjlig förklaring är att det finns stordriftsfördelar i att utveckla skolpolitik och organisera skolan som bättre kan utnyttjas i områden med större elevunderlag. Trots detta mönster kan förändringar i kommunal skolpolitik eller resurser inte förklara förändringar i elevresultat.

Kommunernas skolplaner bekräftar den dystra bild som tidigare utredningar tecknat av kommunernas beredskap att vara huvudmän för skolan och arbetsgivare till landets lärare i samband med kommunaliseringen. Kommunernas uttolkning av sitt uppdrag, som det kommer till uttryck i skolplanerna har generellt så låg konkretisationsgrad att det är tveksamt om skolplanen kan ha fungerat som lokalt styrdokument. Det är dock tydligt att stora kommuner tycks ha haft bättre förutsättningar att formulera sin skolstrategi i skolplanerna. Skolplanerna vittnar om att kommunernas fokus på personalförsörjning, lärarnas kompetensutveckling och på sin roll att fördela resurser kompensatoriskt, inledningsvis var låg, men att det avtar över tid och blir i stort sett obefintligt. I kommunernas första skolplaner saknas nästan helt och hållet skrivningar om elevernas kunskapsutveckling och resultat. Från slutet av 1990-talet, sedan avsaknaden av systematisk uppföljning av skolan uppmärksamats och statens krav på kommunerna förtydligats, återfinns i skolplanerna däremot ett allt

större fokus på elevernas kunskapsutveckling och olika verktyg för att följa den. Denna förändring är dock tydligast i storstadsområdena.

Sammantaget visar vår analys av kommunpolitik och kommunala skolresurser att det inte finns evidens för att förändringar och ökade skillnader i skolpolitik och resurstilldelning på kommunnivå till följd av skolans kommunalisering skulle ha drivit resultatnedgången i skolan. Vi kan bekräfta resultaten från tidigare forskning som visar att det ökade skolvalet och friskolereformen ser ut att ha påverkat genomsnittsresultaten i positiv riktning, men att effekterna är små. Vi drar därför slutsatsen att inte heller skolvalsreformerna kan förklara den generella nedgången i resultaten i svensk skola även om vi kan visa att de bidragit till ökad elevsortering och sannolikt också påverkat betygsinflationen.

Det måste dock betonas att våra mått på kommunernas skolpolitik – såsom de uttrycks i skolplaner och i kommunal resursfördelning – är ofullständiga, och vi kan därför inte utesluta att nedgången i resultaten ändå påverkats av 1990-talets skolreformer. En möjlighet är att resultaten i skolan påverkats negativt av kommuner i sin roll som arbetsgivare och i sina investeringar och prioriteringar inte tagit tillräcklig hänsyn till externaliteter, med negativa konsekvenser för till exempel lärarrekrytering och hela skolväsendet som följd. En annan möjlighet är att reformerna påverkat resultatutvecklingen i hela skolväsendet. Införandet av målstyrning i skolan är ett exempel. En hypotes, grundad i bland annat forskning om den så kallade *No child left behind*-reformen i USA är att det målrelaterade betygssystemet, möjligen i kombination med ökad segregering kan ha bidragit till att undervisningen i ökad utsträckning kommit att inriktas på att elever ska nå godkänt-gränsen eller att detta till följd av betygsinflationen inneburit en allmänt sänkt kravnivå. Om det generellt sett är för lätt att uppnå det högsta betyget riskerar också de högpresterande elevernas lärande att drabbas negativt. Detta kan ha sänkt nivån på undervisningen som helhet.

Vi visar att skolvalsreformerna och målstyrningen via det målrelaterade betygssystemen kan kopplas till den ökade spridningen i betyg och att skolvalet inneburit ökad segregering i skolan. På vilket sätt har då reformerna påverkat likvärdigheten? För att kunna diskutera detta är det viktigt att lyfta fram att likvärdighet inte är ett väldefinierat begrepp. Ett förhållningssätt är att säga att likvärdighet innebär att alla möter en likartad skolmiljö, tar del av likartade resurser och undervisningsmetoder och bedöms på ett likvärdigt sätt. Ett annat är att likvärdighet innebär att alla elever ges möjlighet att nå så långt det är möjligt, och att skolan utjämnar livschanser genom att kompensera elever med sämre förutsättningar.

Utifrån det förstnämnda perspektivet är det uppenbart att betygsinflation och de problem med likvärdig bedömning som följer av ett målrelaterat betygs-

system utan förankring i externt bedömda nationella prov innebär ett problem för skolans likvärdighet, såväl mellan skolor som mellan elever från olika kohorter. Det ökade inslaget av friskolor innebär nästan definitionsmässigt också en ökad variation i skolornas arbetssätt och utformning. Att skolsegregationen ökat är med detta perspektiv också ett tecken på minskad likvärdighet.

När det gäller det andra perspektivet, dvs. om likvärdigheten förändrats genom att skolan idag erbjuder andra (bättre eller sämre) möjligheter för barn med olika förutsättningar är svaret mindre tydligt. Ser vi till resurserna i skolan finns inga tydliga tecken på att de blivit mer eller mindre kompensatoriska över tid. Samtidigt har sannolikt skillnader i elevförutsättningar ökat vilket skulle kunna innebära att skolan blivit mindre kompensatorisk absolut sett. Familjens ökade betydelse för gymnasiebetygen tyder på att gymnasiereformen och kursbetygen kan ha minskat skolans likvärdighet i detta avseende. Ökad skolsegregation kan innebära ett problem för skolans möjlighet att erbjuda elever likvärdig utbildning om segregering påverkar undervisningens kvalitet eller innebär ojämnt fördelade kamrateffekter. Våra resultat tyder dock inte på att skolsegregationen inneburit att elevers bakgrund fått större genomslag på elevers resultat, vilket talar för att likvärdigheten när det gäller skolresultat i grundskolan trots allt inte har försämrats. Vi kan dock inte utesluta att betygsskillnaderna underskattar verkliga kunskapsskillnader mellan elever, eftersom kompensatorisk betygssättning innebär att det är möjligt att det är relativt sett lättare att få ett högt betyg på en skola med många svaga elever. Den ökade segregationen i skolan kan också innebära att skolan blivit mindre likvärdig när det gäller skolans fostrans-, värdegrunds- och demokratiuppgifter.

Vi har i denna rapport visat att det inte finns några enkla svar på hur 1990-talets reformer påverkade svensk skola och att det är komplext att utvärdera så omfattande reformer. Att skolan påverkades är uppenbart även om det ser ut som att resultatförsämringen bland svenska elever påbörjades före denna reformperiod. Vad som låg bakom denna utveckling kommer fortsatt att vara föremål för diskussioner. Likaså kommer diskussionen om hur resultaten i svensk skola kan vändas och hur skolan ska organiseras för att ge alla elever en god start i livet att fortsätta. Vår förhoppning är att denna rapport kan bli ett underlag i arbetet med att förbättra och utveckla det svenska skolväsendet. Vår förhoppning är också att framtida reformer utformas på ett sådant sätt att lärdomar kan dras, och kunskap kan genereras, om hur skolan kan förbättras.

Referenser

- Abdulkadiroğlu, A. och T. Sönmez (2003), "School Choice: A Mechanism Design Approach", *American Economic Review*, 93(3), 729–747.
- Ahlin, Å. och E. Mörk (2005), "Vad hände med resurserna när den svenska skolan decentraliserades", IFAU-rapport 2005:1.
- Ahlin, Å. (2003), "Does school competition matter? Effects of a large-scale school choice reform on student performance", Working Paper 2003:2, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Ahlin, Å. och E. Mörk (2008), "Effects of decentralization on school resources", *Economics of Education Review*, 27, 276–284.
- Andersson, C. och I. Häkkinen (2005), "En utvärdering av personalförstärkningar i grundskolan", IFAU-rapport 2005:6
- Andersson, C. och N. Waldenström (2007), "Teacher certification and student achievement in Swedish compulsory schools", IFAU Working paper 2007:6.
- 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, 35–13.
- Angrist, J. D. och V. Lavy (1999), "Using Maimonides' rule to estimate the effect of class size on scholastic achievement", *The Quarterly Journal of Economics*, 114, 533–575.
- Angrist, J., E. Bettinger, och M. Kremer (2006), "Long-Term Educational Consequences of Secondary School Vouchers: Evidence from Administrative Records in Colombia", *American Economic Review*, 96(3), 847–862.
- Barrow, L. och C. E. Rouse, (2008). "School vouchers and student achievement: recent evidence, remaining questions", Working Paper Series, Federal Reserve Bank of Chicago WP-08-08, Federal Reserve Bank of Chicago.
- Becker, G.S och N. Tomes (1986), "Human Capital and the rise and fall of families", *Journal of Labor Economics*, 4(3), 1–39.
- Bengtsson, N., P-A. Edin och B. Holmlund (2014), "Löner, sysselsättning och inkomster – ökar klyftorna i Sverige?", Rapport till Finanspolitiska rådet 2014/1.
- Bennich-Björkman, L. och P. Blomqvist (2008), *Mellan folkhem och Europa: svensk politik i brytningstid*, Liber, Stockholm.

- Bertilsson, E., M. Börjesson, D. Broady (2009), "Männen flyr fältet, Könsmönster i rekrytering till svenska lärarutbildningar 1977–2007", Forskningsgruppen för utbildnings- och kultursociologi, Nr 47: 2009.
- Billings, S. B., D. J. Deming och J. E. Rockoff (2014), "School segregation, educational attainment and crime: Evidence from the end of busing in Charlotte-Mecklenburg", *The Quarterly Journal of Economics*, 129(1), 435–476.
- Björklund, A., M. Lindahl och K. Sund (2003), "Family background and school performance during a turbulent era of school reforms", *Swedish Economic Policy Review*, 10, 111–136.
- Björklund, A., M-A. Clark, E-E. Edin, P. Fredriksson och A. Krueger, (2005), *The Market Comes to Education in Sweden, an Evaluation of Sweden's Suprising School Reforms*, RSF, New York.
- Björklund, A., P-E. Edin, P. Fredriksson och A. Krueger (2004), "Education, Equality and Efficiency –An analysis of Swedish school reforms during the 1990s", IFAU-rapport 2004:1.
- Björklund, A., P. Fredriksson, J-E. Gustafsson och B. Öckert (2010), "Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: Vad säger forskningen?" IFAU-rapport 2010:13.
- Black, S. och S. Machin (2010), "Housing valuations of school performance", i Hanushek, E., S. Machin och L. Woessman (red.), *Handbook of the economics of education*, North Holland.
- Blomqvist, P. och B. Rothstein (2000), *Välfärdsstatens nya ansikte- demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*, Agora förlag, Stockholm.
- Bonesrönning, H. (2008), "The effect of grading practices on gender differences in academic performance", *Bulletin of Economic Research*, 60(3), 245–264.
- Booij, A. S., E. Leuven och H. Oosterbeek (2014), "Ability peer effects in university: Evidence from a randomized experiment", opublicerat manuscript.
- Bunar, N. och J. Kallstenius (2008), "Valfrihet, integration och segregation i Stockholms grundskolor", Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.

- Burgess, S., B. McConnell, C. Popper och D. Wilson (2007), "The impact of school choice on sorting by ability and socio-economic factors in English secondary education", i Woessmann, L. and Peterson, P., (red.): *Schools and the equal opportunity problem*. Cambridge, US, MIT Press.
- Böhlmark, A. och H. Holmlund (2011), "20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten?", SNS-forskningsrapport utgiven 17 maj 2011.
- Böhlmark, A. och H. Holmlund (2012), "Lika möjligheter? Familjebakgrund och skolprestationer 1988-2010", IFAU-rapport 2012:14.
- Böhlmark, A. och M. Lindahl (2007), "The impact of school choice on pupil achievement, segregation and costs: Swedish evidence", IZA Discussion paper No. 2786.
- Böhlmark, A. och M. Lindahl (2012), "Har den växande friskolesektorn varit bra för elevernas utbildningsresultat på kort och lång sikt?", IFAU-rapport 2012:17.
- Böhlmark, A. och M. Lindahl (2014), "Independent schools and long-run educational outcomes: Evidence from Sweden's large scale voucher reform", accepterad för publicering i *Economica*.
- Carrington, W. J. och K. R. Troske (1997), "On measuring segregation in samples with small units", *Journal of Business & Economic Statistics*, 15 (4), 402–409.
- Chetty, R., J. N. Friedman, N. Hilger, E. Saez, D. Whitmore Schanzenbach och D. Yagan (2011), "How does your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from Project STAR", *The Quarterly Journal of Economics*, 126, 1593–1660.
- Chou, S-Y., J-T. Liu, M. Grossman, and T. Joyce (2010), "Parental Education and Child Health: Evidence from a Natural Experiment in Taiwan", *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(1), 33-61.
- Cliffordson, C. (2004a), "Betygsinflation i de målrelaterade gymnasiebetygen", *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 9(1), s. 1–14.
- Cliffordson, C. (2004b), "De målrelaterade gymnasiebetygens prognosförmåga", *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 9(2), 129–140.
- Cunha, F. and J. Heckman. (2007), "The Technology of Skill Formation", *American Economic Review*, 97(2), 31-47.

- Currie, J. (2009), "Healthy, Wealthy, and Wise: Socioeconomic Status, Poor Health in Childhood, and Human Capital Development", *Journal of Economic Literature*, 47(1), 87-122.
- Das, J., S. Dercon, J. Habyarimana, P. Krishnan, K. Muralidharan och V. Sundararaman. (2013). "School Inputs, Household Substitution, and Test Scores", *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(2), 29-57.
- Ds 1990:32, *Nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*.
- Ds 2001:48, *Samverkande styrning – om läroplanerna som styrdokument*.
- Ds Fi 1986:14, *Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner*.
- Duflo, E., P. Dupas och M. Kremer (2011), "Peer effects, teacher incentives, and the impact of tracking: evidence from a randomized evaluation in Kenya", *American Economic Review*, 101(5), 1739–1734.
- Edmark, K., Frölich M. and Wondratschek V. (2014), "Sweden's School Choice Reform and Equality of Opportunity", forthcoming in *Labour Economics*.
- Englund, T. och A. Qunenerstedt (red.)(2008), *Vadå likvärdighet? Studier i utbildningspolitisk språkanvändning*, Daidalos, Göteborg.
- Figlio, D. N. och Lucas, M. E., (2004), "Do high grading standards affect student performance?", *Journal of Public Economics*, 88(9-10), 1815–1834.
- Fredriksson, P. och B. Öckert (2008), "Resources and student achievement – Evidence from a Swedish policy reform", *Scandinavian Journal of Economics*, 110(2), 277–296.
- Fredriksson, P. och J. Vlachos (2011), "Reformer och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?" Rapport till Finanspolitiska rådet 2011/3.
- Fredriksson, P., B. Öckert och H. Oosterbeek (2013), "Long-term effects of class size", *The Quarterly Journal of Economics*, 128(1), 249–285.
- Fredriksson, P., B. Öckert och H. Oosterbeek (2014), "Inside the Black Box of Class Size: Mechanisms, behavioural Responses, and Social Background", IZA Discussion paper No. 8019.
- Fredriksson, P., H. Oosterbeek och B. Öckert (2012), "Långsiktiga effekter av mindre klasser", IFAU Rapport 2012:5.

- Fryer, R och W. Dobbie (2013), "Getting Beneath the Veil of Effective Schools: Evidence from New York City", *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(4), 28–60.
- Fryer, R. och L. Katz (2013), "Achieving Escape Velocity: Neighborhood and School Interventions to Reduce Persistent Inequality", *American Economic Review*, 103(3), 232–237.
- Galiani, S., P. Gertler och E. Schargrodsky (2008), *Journal of Public Economics*, 92(10-11), 2106–2120.
- Geay, C. m.fl. (2013), "Non-native Speakers of English in the Classroom: What Are the Effects on Pupil Performance?", *The Economic Journal*, 123(570), 281–307.
- Gibbons, S., S. Machin och O. Silva (2008), "Choice, competition, and pupil achievement", *Journal of the European Economic Association*, 6(4), 912–947.
- Gould, E. D. m.fl. (2009), "Does Immigration Affect the Long-Term Educational Outcomes of Natives? Quasi-Experimental Evidence", *The Economic Journal*, 119(540), 1243–1269.
- Grönqvist, E. och J. Vlachos (2008), "Hur lärares förmågor påverkar elevers studieresultat." IFAU Rapport 2008:25.
- Gustafsson, J-E. (2006), *Barns utbildningssituation. Bidrag till ett kommunalt barnindex*. Rädda Barnen, Stockholm.
- Gustafsson, J-E. (2009), "Kunskaper och färdigheter i grundskolan under 40 år: En kritisk granskning av resultat från internationella jämförande studier", Bilaga till Skolverkets svar på regeringsuppdrag. Dnr 2008:3010.
- Gustafsson, J-E. (2014), *Lära för livet: Om skolans och arbetslivets avtryck i vuxnas färdigheter*. Stockholm, SNS förlag.
- Gustafsson, J-E. och E. Myrberg (2002), *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat - en kunskapsöversikt*, Skolverket, Stockholm.
- 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*. Stockholm, Skolverket.

- Gustafsson, J-E. och K. Yang Hansen (2011), "Förändringar i kommunskillnader i grundskoleresultat mellan 1998 och 2008", *Pedagogisk forskning i Sverige*, 16(3), 161–178.
- Hall, C. (2009), "Förlängningen av yrkesutbildningarna på gymnasiet: effekter på utbildningsavhopp, utbildningsnivå och inkomster", IFAU 2009:7.
- Hall, C (2012), "Does making upper secondary school more comprehensive affect dropout rates, educational attainment and earnings? Evidence from a Swedish pilot scheme" *The Journal of Human Resources*, 47, 237–269.
- Hallsén, S. (2013), "Lärarytelse i skolans tjänst? En policyanalys av statliga argument för förändring", *Acta Universitatis Upsaliensis - Uppsala Studies in Education*, nr 133.
- Hanushek, E. A. (1995), "Interpreting recent research on schooling in developing countries", *The World Bank Research Observer*, 10(2), 227–246.
- Hanushek, E. A., S. Link och L. Woessmann (2013), "Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA", *Journal of Development Economics*, 104, 212–232.
- Hanushek, E. A. (2003), "The Failure of Input-based Schooling Policies", *The Economic Journal*, 113, 64-98.
- Hastings, J. S., R. Van Weelden och J. Weinstein (2007), "Preferences, Information, and Parental Choice Behavior in Public School Choice", NBER Working Paper Nr. 12995.
- Hattie, J. (2009), *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. London, Routledge.
- Hensvik, L. och K. Hanspers (2011), "Konkurrens och sysselsättning – en empirisk studie av fem marknader", IFAU-rapport 2011:12.
- Hensvik, L. (2010), "Leder skolkonkurrens till högre löner? - En studie av den svenska friskolereformen", IFAU-rapport 2010:12.
- Hoxby, C. (2000a), "Does competition among public schools benefit students and taxpayers?", *American Economic Review*, 90(5), 1209–1238.
- Hoxby, C. (2000b), "Peer effects in the classroom: Learning from gender and race variation", Working paper 7867, NBER.

- Hoxby, C. och S. Muraka (2009), "Charter Schools in New York City: Who Enrolls and How They Affect Their Students' Achievement", NBER Working paper No. 14852.
- Hsieh, C-T. och M. Urquiola (2006), "The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program", *Journal of Public Economics*, 90, 1477–1503.
- Hyltgren, G. (2014), "Vaghet och vanmakt – 20 år med kunskapskrav i den svenska skolan.", Utbildningsvetenskapliga fakulteten, Gothenburg studies in educational sciences 360, Göteborgs universitet.
- Härnqvist, K. (2000), "Evaluation through follow-up: a longitudinal program for studying education and career development" i Janson, C. (red.), *Seven Swedish Longitudinal Studies in Behavioral Science*. Stockholm, Forskningsrådsnämnden.
- Jackson, C. K. (2013), "Match Quality, Worker Productivity and Worker Mobility: Direct Evidence from Teachers", *Review of Economics and Statistics*, 95(4), 1096–1116.
- Jackson, C. K., R. Johnson och C. Persico (2014), "The Effect of School Finance Reforms on the Distribution of Spending, Academic Achievement, and Adult Outcomes", NBER Working Paper No. 20118.
- Jacob, B. A. (2005), "Accountability, incentives and behavior: Evidence from school reform in Chicago", *Journal of Public Economics*, 89(5-6), 761–796.
- Jacob, B. A. and S. D. Levitt (2003), "Rotten apples: An investigation of the prevalence and predictors of teacher cheating", *Quarterly Journal of Economics*, 118(3), 843–877.
- Jacob, B. A. och L. Lefgren (2007), "What Do Parents Value in Education? An Empirical Investigation of Parents' Revealed Preferences for Teachers", *The Quarterly Journal of Economics*, 122(4), 1603–1637.
- Jarl, M. (2012), *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet*, Malmö, Gleerups.
- Johansson, C. (2010), *Framgång i undervisningen En sammanställning av forskningsresultat som stöd för granskning på vetenskaplig grund i skolan*, Skolinspektionen 2010:1284.
- Johnsson Harrie, A. (2009), "Staten och läromedlen, En studie av den svenska statliga förhandsgranskningen av läromedel 1938–1991", Linköping Studies

- in Pedagogic Practices No. 10, Linköpings universitet, Institutionen för beteendevetenskap och lärande.
- Kallestenius, J. (2010), "De mångkulturella innerstadsskolorna - Om skolval, segregation och utbildningsstrategier i Stockholm", Stockholm Studies in Sociology New Series 49, Stockholm universitet.
- Karbownik, K. (2014), "Do changes in student quality affect teacher mobility? Evidence from an admission reform", IFAU Working paper 2014:15.
- Koretz, D. (2008), *Measuring up: What educational testing really tells us*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Kornhall, P. (2013), *Barnexperimentet: Svensk skola i fritt fall*, Stockholm, Leopard.
- Krueger, A. B. och D. M. Whitmore (2001), "The effect of attending a small class in the early grades on college-test taking and middle school test results: Evidence from Project STAR", *The Economic Journal*, 111, 1–28.
- Krueger, A. B. (1999), "Experimental estimates of education production functions", *The Quarterly Journal of Economics*, 114(2), 497–532.
- Lavy, V. och A. Schlosser (2011), "Mechanisms and Impacts of Gender Peer Effects at School", *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(2), 1–33.
- Lavy, V., O. Silva och F. Weinhardt (2012), "The good, the bad, and the average: Evidence on ability peer effects in schools", *Journal of Labor Economics*, 30(2), 367–414.
- Lindbom, A. och Almgren E. (2007), "Valfrihetens effekter på skolornas elevsammansättning" i Lindbom A. (red.), *Friskolorna och framtiden – segregation, kostnader och effektivitet*, Stockholm, Institutet för framtidsstudier.
- Lochner, L. (2011), "Non-Production Benefits of Education: Crime, Health, and Good Citizenship", NBER Working Papers 16722.
- Lundahl, C. (2006), *Viljan att veta vad andra vet: kunskapsbedömning i tidigmodern, modern och senmodern skola*, Uppsala, Uppsala universitet.
- Lundgren, U. P. (2010), *Skolans huvudmannaskap och styrning*. http://www.larnashistoria.se/article/skolans_huvudmannaskap, hämtat 2014-12-01.

- Lärarnas Riksförbund (2009), "Styr de kommunala skolplanerna skolan?", Rapport från Lärarnas Riksförbund.
- MacLeod, W. B. och M. Urquiola (2012), "Competition and Educational Productivity: Incentives Writ Large" IZA Discussion Paper No. 7063
- MacLeod, W. B. och M. Urquiola (2013), "Competition and educational productivity: Incentives writ large", i Glewwe, P. (red.): *Education policy in developing countries*, Chicago, University of Chicago Press.
- Mazumder, B. (2011), "The Effects of Education on Health and Mortality", *Nordic Economic Policy Review*. <http://ssrn.com/abstract=1973176>, hämtat 2014-12-01
- Migrationsverket (2014), *Statistik över kommunmottagna flyktingar*. <http://www.migrationsverket.se>, hämtat 2014-11-21.
- Muren, A. (2014), "En attraktiv lärarutbildning", *Ekonomisk debatt*, 42(5), 3–5.
- Neal, D. och D. Witmore Schanzenbach (2010), "Left Behind by Design: Proficiency Counts and Test-Based Accountability", *The Review of Economics and Statistics*, 92(2), 263–283.
- Nihlfors, E (2003), "Skolchefen i skolans styrning och ledning", *Acta Universitatis Upsaliensis - Uppsala Studies in Education*, nr 102.
- Nihlfors, E. och O. Johansson (2013), *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*, SNS utbildningskommission, Stockholm, SNS förlag.
- Nordström Skans, O. och O. Åslund (2010), "Etnisk segregation i storstäderna – bostadsområden, arbetsplatser, skolor och familjebildning 1985–2010", IFAU rapport 2010:4.
- Oakes, J. (1985), *Keeping tracks: How schools structure inequality*. New Haven, Yale University Press.
- Oakes, J. (1990), *Multiplying Inequalities: The Effects of Race, Social Class, and Tracking on Opportunities to Learn Mathematics and Science*. Santa Monica, The Rand Corporation.
- OECD (2010), *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background – Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II)*. <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/48852584.pdf>, hämtat 2014-12-01.
- OECD (2011), *Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Sweden 2011*. <http://www.oecd.org/edu/school/47169533.pdf>, hämtat 2014-12-01.

- Quennerstedt, A. (2006), "Kommunen – en part i utbildningspolitiken?", *Örebro studies in education*, 14. Örebro universitet.
- Rao, G. (2014), "Familiarity Does Not Breed Contempt: Diversity, Discrimination and Generosity in Delhi Schools", Working Paper. Harvard University.
- Regeringen (2012), *Regeringsbeslut I:15*.
- Regeringens proposition 1980/81:107, *om den statliga skoladministrationen m.m.*
- Regeringens proposition 1982/83:1, *om skolor med enskild huvudman m.m.*
- Regeringens proposition 1983/84:116, *om gymnasieskola i utveckling.*
- Regeringens proposition 1983/84:118, *om fristående skolor på gymnasial nivå*
- Regeringens proposition 1984/85:122, *om lärarutbildning för grundskolan m.m*
- Regeringens proposition 1985/86:100, *förslag till statsbudget för budgetåret 1986/87*
- Regeringens proposition 1987/88:100, *förslag till statsbudget för budgetåret 1988/89*
- Regeringens proposition 1987/88:102, *om utveckling av yrkesutbildningen i gymnasieskolan.*
- Regeringens proposition 1988/89:4, *om skolans utveckling och styrning.*
- Regeringens proposition 1988/89:150, *förslag till slutlig regering av statsbudgeten för budgetåret 1989/90, m.m, kompletteringsproposition*
- Regeringens proposition 1989/90:41, *om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.*
- Regeringens proposition 1990/91:115, *om vissa skollagsfrågor m.m.*
- Regeringens proposition 1990/91:18, *Om ansvaret för skolan.*
- Regeringens proposition 1990/91:85, *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen.*
- Regeringens proposition 1990/91:100, *förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92*
- Regeringens proposition 1990/91:115, *om vissa skollagsfrågor m.m.*
- Regeringens proposition 1991/92:95, *om valfrihet och fristående skolor*

- Regeringens proposition 1991/92:150, *med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition).*
- Regeringens proposition 1992/93:220, *en ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*
- Regeringens proposition 1992/93:230, *Valfrihet i skolan.*
- Regeringens proposition 1992/93:250, *Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särvox.*
- Regeringens proposition 1994/95:85, *betyg i det obligatoriska skolväsendet*
- Regeringens proposition 1994/95:157, *Ändring av bidragsbestämmelserna för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m.m.*
- Regeringens proposition 1995/96:200, *Fristående skolor m.m.*
- Regeringens proposition 1999/2000:135, *En förnyad lärarutbildning*
- Regeringens proposition 2000/01:1, *budgetpropositionen för 2001*
- Regeringens proposition 2001/02:35, *Fristående skolor.*
- Regeringens proposition 2008/09:199, *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan.*
- Regeringens skrivelse 1996/97:112, *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet.*
- Richardson, G. (1994), *Svensk utbildningshistoria*, Lund, Studentlitteratur.
- Riksdagsskrivelse 2009/10:8, *Riksdagsskrivelse.*
- Ringarp, J. (2011), *Professionen problematik; lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Lunds universitet, Makadam förlag
- Rothstein, J. (2006a), "Good principals or good peers: parental valuation of school characteristics, Tiebout equilibrium, and the incentive effects of competition among jurisdictions", *American Economic Review*, 96, nr 4, 1333–1350.
- Rothstein, J. (2006b), "Does competition among public schools benefit students and taxpayers? A comment on Hoxby (2000)", NBER Working paper No. 11215.
- Rubin, D. (1987), *Multiple Imputation for Nonresponse in Surveys*. New York, Wiley.

- Sacerdote, B. (2001), "Peer Effects with Random Assignment: Results for Dartmouth Roommates", *Quarterly Journal of Economics*, 116(2), 681–704.
- Sahlberg, G. H. (2014), *Får vi mer kunskap med mindre klasser?*, Timbro, Stockholm.
- Sahlgren, G. H. och J. Le Grand (2014), "How to Get School Competition Right", *Standpoint Magazine*. <http://standpointmag.co.uk/features-june-14-how-to-get-school-competition-right-gabriel-heller-sahlgren-julian-le-grand>, hämtat 2014-12-01.
- Sanandaji, T. (2014), "Sweden has an Education Crisis, But It Wasn't Caused by School Choice", *National Review Online*. <http://www.nationalreview.com/agenda/383304/sweden-has-education-crisis-it-wasnt-caused-school-choice-tino-sanandaji>, hämtat 2014-12-01.
- Sandström, F. M. och F. Bergström, (2005), "School Vouchers in Practice: Competition will not Hurt You", *Journal of Public Economics*, 89(2–3), 351–380.
- SFS 1978:345, *Förordning om statsbidrag till driftkostnader för grundskolan, m.m.*, Stockholm, Utbildningsdepartementet.
- SFS 1980:64, *1980 års läroplan för grundskolan*, Stockholm, Utbildningsdepartementet.
- SFS 1984:573, *Förordning om statsbidrag till fristående skolor på gymnasial nivå*, Stockholm, Utbildningsdepartementet.
- SFS 1985:1100, *Skollag*, Stockholm, Utbildningsdepartementet.
- SFS 1987:743, *Gymnasieförordningen*, Stockholm, Utbildningsdepartementet.
- SFS 1988:631, *Lag om ändring i skollagen (1985:1100)*, Stockholm, Utbildningsdepartementet.
- SFS 1988:655, *Grundskoleförordningen*, Stockholm, Utbildningsdepartementet.
- SFS 1997:702, *Förordning om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.*, Stockholm, Utbildningsdepartementet.
- SFS 2010:800, *Skollag*, Stockholm, Utbildningsdepartementet.
- SFS 2010:801, *Lag om införande av skollagen (2010:800)*, Stockholm, Utbildningsdepartementet.

- Shleifer, A. (1998), "State versus Private Ownership", *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 133–150.
- SKOLFS 1994:1, *Förordning om läroplan för det obligatoriska skolväsendet*, Stockholm, Regeringen.
- SKOLFS 1994:2, *Förordning om 1994 års läroplan för de frivilliga skolorna*, Stockholm, Regeringen.
- Skolinspektionen (2012), *Lika för alla? Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år*, Regeringsuppdrag, Dnr U2009/4877/G, Stockholm, Skolinspektionen.
- Skolverket (1993), "Bildens av skolan 1993. Fördjupad anslagsframställning 1994/95–1996/7". Rapport nr 32, Stockholm, Skolverket.
- Skolverket (1996a), "Att välja skola", Rapport nummer 109, Stockholm, Skolverket.
- Skolverket (1996b), "Bildens av skolan 1996". Rapport nr 100, Stockholm, Skolverket.
- Skolverket (1997), *Från regler till eget ansvar*, Stockholm, Skolverket.
- Skolverket (1998), "Rektor som styrfunktion i en decentraliserad skolorganisation. Nationella kvalitetsgranskningar 1998", Rapport 160, Stockholm, Skolverket.
- Skolverket (1999a), "Skolpolitiker, eldsjälar och andra aktörer. Hur styr kommunerna skolan?", Rapport 166, Stockholm, Skolverket.
- Skolverket (1999b), *Hur styr vi mot en bra skola?*, Stockholm, Skolverket.
- Skolverket (2000), "Reformeringen av gymnasieskolan – en sammanfattande analys", Rapport nr 187, Stockholm, Skolverket.
- Skolverket (2002a), *Att bedöma eller döma, tio artiklar om bedömning och betygssättning*, Stockholm, Skolverket/Liber utbildningsförlag.
- Skolverket (2002b), "Gymnasieskolans slutbetyg 2002 – en beskrivande analys av resultaten", Stockholm, Skolverket.
- Skolverket (2003a), "Valfrihet och dess effekter inom skolområdet", Rapport 230, Stockholm, Skolverket.
- Skolverket (2003b), "Den nationella utvärderingen av grundskolan", Skolverkets Rapport 250, Stockholm, Skolverket.

- Skolverket (2004), "Vad kostar de fristående grundskolorna?", *Aktuella analyser*, Stockholm, Skolverket.
- Skolverket (2005), "Skolverkets lägesbedömning 2005", Rapport nr 264, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2006), "Vad händer med likvärdigheten i svensk skola? En kvantitativ analys av variation i måluppfyllelse och likvärdighet över tid", Rapport 275, Stockholm, Skolverket.
- Skolverket (2007), "Provbetyg – Slutbetyg – Likvärdig bedömning." Rapport 300, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2009a), "Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?" Rapport 330, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2009b), *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika reformer*, Stockholm, Skolverket
- Skolverket (2010), "Rustad att möta framtiden? PISA 2009 om 15-åringars läsförståelse och kunskaper i matematik och naturvetenskap", Rapport 352, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2011a), "Kommunalt huvudmannaskap i praktiken – en kvalitativ studie", rapport 362, Stockholm, Skolverket.
- Skolverket (2011b), "Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv" Rapport 365.
- Skolverket (2012a), "Likvärdig utbildning i svensk grundskola? – en kvantitativ analys av likvärdighet över tid", rapport 374, Stockholm, Skolverket
- Skolverket (2012b), "TIMSS 2011 – Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv", rapport 380, Stockholm, Skolverket.
- Skolverket (2012c), "PIRLS 2011 – Läsförmåga hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv", rapport 381, Stockholm, Skolverket.
- Skolverket (2013a), "Beskrivande data 2012". Rapport 383, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2013b), "Skolverkets lägesbedömning 2013", rapport 387, Stockholm, Skolverket.

- Skolverket (2014a), *Färre elever i grundskolan*. Hämtat från <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/nyhetsarkiv/2.8084/farre-elever-i-grundsarskolan-1.217041>. Hämtat den 23 september 2014.
- Skolverket (2014b), "Grundskolan i internationella kunskapsmätningar – kunskap, skolmiljö och attityder till lärande", Rapport 407, Stockholm, Skolverket.
- Skolverket (2014c), "Hur stor del av undervisningen som bedrivs av behöriga lärare" DNR 2014:00624, Skolverket, Stockholm.
- Skott, P. (2009), "Läroplan i rörelse, Det individuella programmet i möte mellan nationell utbildningspolitik och kommunal genomförandepolitik", *Acta Universitatis Upsaliensis – Uppsala Studies in Education*, nr 122.
- SOU 1974:36, *Skolan, staten och kommunerna*, En redovisning av nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun i fråga om grundskolan och gymnasieskolan m.m.
- SOU 1974:53, *Skolans arbetsmiljö*, Betänkande angivet av utredningen om skolans inre arbete – SIA.
- SOU 1975:9, *Individen och skolan: Ramtimplaner och förstärkningsanordningar*, Betänkande av utredningen om skolan, staten och kommunerna.
- SOU 1978:65, *Skolan en ändrad ansvarsfördelning*, Slutbetänkande från utredningen om skolan, staten och kommunerna.
- SOU 1978:86, *Lärare för skola i utveckling*, Betänkande av 1974 års lärarutbildning.
- SOU 1980:30, *Den sociala selektionen till gymnasiestadiet*, En forskningsrapport från gymnasieutredningen.
- SOU 1981:96, *En reformerad gymnasieskola*, Ett principbetänkande av gymnasieutredningen.
- SOU 1981:97, *Undersökningar kring gymnasieskolan*, Ett specialbetänkande av gymnasieutredningen.
- SOU 1981:98, *Studieorganisation och elevströmmar*, En forskningsrapport från gymnasieutredningen.
- SOU 1986:2, *En treårig yrkesutbildning - Del 1: Riktlinjer för fortsatt arbete*, Betänkande från arbetsgruppen för översyn av den gymnasiala yrkesutbildningen.

- SOU 1986:3, *En treårig yrkesutbildning - Del 2: Beskrivningar och förslag för utbildningssektorerna*, Betänkande från arbetsgruppen för översyn av den gymnasiala yrkesutbildningen.
- SOU 1988:20, *En ändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*, Betänkande från beredningen om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.
- SOU 1989:90, *Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan*, UGY Rapport 1.
- SOU 1990:75, *Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan*, UGY Rapport 2.
- SOU 1992:38, *Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter*, betänkande av särskild utredare.
- SOU 1992:86, *Ett nytt betygssystem*, Slutbetänkande av betygsberedelsen.
- SOU 1992:94, *Skola för bildning*, Betänkande av Läroplanskommittén.
- SOU 1993:2, *Kursplaner för grundskolan*, Slutbetänkande av Läroplanskommittén.
- SOU 1995:109 *Likvärdig utbildning på lika villkor*, Slutbetänkande av Friskolekommittén
- SOU 1995:113 *Fristående gymnasieskolor*, utredningen om fristående gymnasieskolor
- SOU 1998:112, *Resurser på lika villkor*, Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor.
- SOU 1999:63, *Att lära och leda - En lärarutbildning för samverkan och utveckling*, Lärarutbildningskommittén, U97:07.
- SOU 1999:98, *Likvärdiga villkor?*, Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor.
- SOU 2001:12, *Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång*, Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor, U 1997:10.
- SOU 2004:116, *Skolans ledningsstruktur – Om styrning och ledning i skolan*.
- SOU 2005:101, *Utan timplan – för målinriktat lärande*, Timplanedelelegationen.
- SOU 2007:28, *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan – Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem*, Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan (U2006:02).

- SOU 2008:8, *Bidrag på lika villkor*, Utredningen om lika villkor för fristående skolor.
- SOU 2008:109, *En hållbar lärarutbildning*, Utredningen om en ny lärarutbildning (U 2007:10).
- SOU 2013:56, *Utredningen om friskolorna i samhället*, betänkande av Friskolekommittén.
- SOU 2014:5, *Staten får inte abdikera - om kommunalisering*, Utredningen om skolans kommunalisering.
- Statistiska centralbyrån (2014), *Geodata från SCB*. <http://www.scb.se>, hämtat 2014-11-21.
- Statskontoret (2007), "Lärares utbildning och undervisning i skolan. Kartläggning och analys." Publikationsnummer 2007:8.
- Statskontoret (2013), "Resurserna i skolan." Statskontoret rapport 2013:10.
- Stenlås, N. (2009), "En kår i kläm – läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier", rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2009:6.
- Stenlås, N. (2011), "Kommunalisering: Vägen bort från en skola för alla" i Isaksson, C. (red.), *Kommunaliseringen av skolan, vem vann – egentligen*, Ekerlids förlag, Stockholm.
- Stockholms läns landsting (2014), *Segregation i Stockholms län. Kartläggning med EquiPop*. Landstingsstyrelsens förvaltning, Stockholm.
- Sund, K. (2009), "Estimating peer effects in Swedish high school using school, teacher, and student fixed effects", *Economics of Education Review*, 28(3), 329–336.
- Söderström, M. och R. Uusitalo (2010), "School Choice and Segregation: Evidence from an Admissions Reform", *Scandinavian Journal of Economics*, 112, nr 1, 55–76.
- Tholin, J. (2006), *Att kunna klara sig i okänd natur – En studie av betyg och betygskriterier – historiska betingelser och implementering av ett nytt system*, Högskolan i Borås, Borås.
- Torstensson-Ed, T. och I. Johansson (2000), "Fritidshemmet i forskning och förändring. En kunskapsöversikt." Skolverket, Stockholm.

- Utbildningsdepartementet (2001), "Ämnesbetyg i en kursutformad gymnasieskola: en översyn av betygssystemet i gymnasieskolan", *Utbildningsdepartementets skriftserie*, Rapport 2.
- Utbildningsdepartementet (2012), Pressmeddelande 2012-12-20.
- Utbildningsutskottet betänkande 1978/79:UbU28, *med anledning av propositionen 1978/79:100 såvitt gäller anslag till det obligatoriska skolväsendet m. m. jämte motioner*.
- Utbildningsutskottets betänkande 1989/90:UbU17, *Anslag till vuxenutbildning*.
- Utbildningsutskottets betänkande 2009/10:UbU3, *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*.
- Wahlström, N. (2002), "Om det förändrade ansvaret för skolan, vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser", *Örebro studies in education*, 3. Universitetsbiblioteket, Örebro.
- Vetenskapsrådet (2014), "Barns och ungas utbildning i ett segregerat samhälle", Vetenskapsrådets rapportserie, Stockholm.
- VHS (2011), *Bedömningshandboken för antagning till högre utbildning 2011–2012*.
- Wikström, C. och M. Wikström (2005), "Grade inflation and school competition: an empirical analysis based on Swedish upper secondary schools", *Economics of Education Review*, 24(3), 309–322.
- Winkler, D. R. (1989), "Decentralization in Education, An economic perspective", Working Paper Education and Employment, WPS 143, World Bank.
- Vlachos, J. (2010), "Betygets värde. En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor", Uppdragsforskningsrapport 2010:6, Konkurrensverket, Stockholm.
- Vlachos, J. (2012), "Är konkurrens och vinst en bra modell för skolan", *Ekonomisk Debatt*, 40(4), 16–30.
- Vlachos, J. (2014), "Den svenska friskoldebatten blir internationell", *Ekonomistas*, 24 juli 2014.
- von Greiff, C. (2009), "Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning." Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. ESO 2009:5, Stockholm.

- Wondratschek, V., K. Edmark och M. Frölich (2013), "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*, nr 111–112, 71–102.
- Åman, J. (2011), "Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv", Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:8, Stockholm.
- Östh, J., E. Andersson och B. Malmberg (2013), "School choice and increasing performance difference: A counterfactual approach", *Urban Studies*, 50(2), 407–425.

Bilaga 1 Översikt reformer

Reformer som påverkat skolan på 1990-talet, del 1

		Decentralisering. Kommunansvar personal, resurs- fördelning och styrning. Sektorsbidrag	Friskolereform grundskola. Skolpeng 85 % av kommunens snittkostnad.	Generella statsbidrag. Meritvärdering av lärartjänster upphör	Skolpeng gymnasie- elever i fristående skola	Skolval kommunala skolor i andra kommuner	Nya läro- planer	Skolpeng minst 75 % av kommunens genomsnitts- kostnad
Berörd årskull	Avgångs- år åk 9/	1991	1992	1993	1994	1994	1994/ 95	1995
1972	1988	0	0	0	0	0	0	0
1973	1989	1	0	0	0	0	0	0
1974	1990	2	1	0	0	0	0	0
1975	1991	3	2	1	0	0	0	0
1976	1992	4	3	2	2	1	0	0
1977	1993	5	4	3	3	2	1	1
1978	1994	6	5	4	4	3	2	2
1979	1995	7	6	5	5	4	3	3
1980	1996	8	7	6	6	5	4	4
1981	1997	9	8	7	7	6	5	5
1982	1998	10	9	8	8	7	6	6
1983	1999	11	10	9	9	8	7	7
1984	2000	12	11	10	10	9	8	8
1985	2001	12	12	11	11	10	9	9

		Decentralisering. Kommunansvar personal, resurs- fördelning och styrning. Sektorsbidrag	Friskolereform grundskola. Skolpeng 85 % av kommunens snittkostnad.	Generella statsbidrag. Meritvärdering av lärartjänster upphör	Skolpeng gymnasie- elever i fristående skola	Skolval kommunala skolor i andra kommuner	Nya läro- planer	Skolpeng minst 75 % av kommunens genomsnitts- kostnad
1986	2002	12	12	12	12	11	10	10
1987	2003	12	12	12	12	12	11	11
1988	2004	12	12	12	12	12	12	12
1989	2005	12	12	12	12	12	12	12
1990	2006	12	12	12	12	12	12	12
1991	2007	12	12	12	12	12	12	12
1992	2008	12	12	12	12	12	12	12
1993	2009	12	12	12	12	12	12	12

Gymnasiet	Högstadiet	Låg/mellan/ fsk
-----------	------------	--------------------

Reformer som påverkat skolan på 1990-talet, del 2

Berörd årskull	Avgångsår åk 9	Nytt läraravtal: reglerad arbetstid och nya löner.	Friskolor jämfälls med kommunala. De får ej ta avgift, måste delta i kvalitetsarbete	Krav kommunal kvalitets- redovisning	Mål- relaterade betyg grund- skolan från åk 8. Första avgångsklass -98	Treårigt program- gymnasium införs gradvis i kommuner.	Kursbetyg och mål- relaterade bokstavs- betyg i gy fr åk1	Frivillig förskole klass från 6år
		1996	1997	1997	Andel av kohort som berörs, %			
		1996	1997	1997	1996	1992 till 1995/96	1994	1998
1972	1988	0	0	0	0	0	0	0
1973	1989	0	0	0	0	0	0	0
1974	1990	0	0	0	0	0	0	0
1975	1991	0	0	0	0	0	0	0
1976	1992	0	0	0	0	8	0	0
1977	1993	0	0	0	0	87	0	0
1978	1994	1	0	0	0	100	100	0
1979	1995	2	1	1	0	100	100	0
1980	1996	3	2	2	0	100	100	0
1981	1997	4	3	3	0	100	100	0
1982	1998	5	4	4	100	100	100	0
1983	1999	6	5	5	100	100	100	0
1984	2000	7	6	6	100	100	100	0
1985	2001	8	7	7	100	100	100	0
1986	2002	9	8	8	100	100	100	0

		Nytt läraravtal: reglerad arbetstid och nya löner.	Friskolor jämföras med kommunala. De får ej ta avgift, måste delta i kvalitetsarbete	Krav kommunal kvalitets- redovisning	Mål- relaterade betyg grund- skolan från åk 8. Första avgångsklass -98	Treårigt program- gymnasium införs gradvis i kommuner.	Kursbetyg och mål- relaterade bokstavs- betyg i gy fr åk1	Frivillig förskole klass från 6år
Andel av kohort som berörs, %								
1987	2003	10	9	9	100	100	100	0
1988	2004	11	10	10	100	100	100	0
1989	2005	12	11	11	100	100	100	0
1990	2006	12	12	12	100	100	100	0
1991	2007	12	12	12	100	100	100	0
1992	2008	12	12	12	100	100	100	100
1993	2009	12	12	12	100	100	100	100

Gymnasiet	Högstadiet	Låg/mellan/ fsk
-----------	------------	--------------------

Bilaga 2: Data

Analyserna i denna rapport bygger på flera olika datakällor. I den här bilagan beskriver vi mer i detalj vilka data och datakällor som har använts och hur vi har bearbetat och förberett data för vidare analys.

Elevdata

Elevpopulationen som ligger till grund för analyserna i rapporten utgår från individer födda mellan 1965 och 1993, och som har varit bosatta i Sverige någon gång mellan 7 och 16 års ålder. Till dessa individer har en stor mängd registerinformation länkats, avseende skolgång och skolresultat, högskoleutbildning, inkomster, arbetslöshet och föräldrars utbildning och inkomst samt bostadsort och migrationsbakgrund. Årskurs 9-registret bidrar med information om elevernas slutbetyg i årskurs 9, samt med information om vilken skola eleven gick på. Register över registreringar i gymnasieskolan talar om vilket år, vilken årskurs och på vilken gymnasieskola en elev varit registrerad. Genom att koppla information om vilken skola eleven gått på till Skolregistret kan vi identifiera vilka elever som gått i en fristående respektive kommunal skola.

Eleverna har länkats till sina föräldrar och syskon genom Flergenerationsregistret. Information om föräldrarnas utbildningsnivå har hämtats från Utbildningsregistret, och föräldrarnas inkomst som inkluderar löneinkomst, inkomst från aktiv näringsverksamhet, samt ersättning från Försäkringskassan, har hämtats från databasen LOUISE. Utifrån dessa datakällor har följande variabler tagits fram:

Föräldrars utbildningsnivå mäts det år då eleven fyller 15 år. Utifrån detta mått skapas tre indikatorer på föräldrars utbildningsbakgrund: hög utbildningsbakgrund avser elever som har minst en förälder med treårig högskoleutbildning, medelhög utbildningsbakgrund avser elever med minst en förälder med högre utbildning än folk- eller grundskoleutbildning men utan treårig högskoleutbildning, och låg utbildningsbakgrund avser elever vars båda föräldrar har högst folk- eller grundskoleutbildning.

Familjeinkomst avser att fånga familjens ekonomiska situation under elevens skolgång. Måttet utgör ett genomsnitt av summan av moderns och faderns årliga inkomster när barnet är 7–16 år gammalt. Utifrån familjeinkomstvariabeln skapar vi indikatorer som fångar om elevens föräldrar har hög (90:e percentilen i familjeinkomstfördelningen eller högre) respektive låg (10:e percentilen i familjeinkomstfördelningen eller lägre) inkomst. Vi använder även mått på relativ fattigdom och relativ rikedom, som definieras på följande sätt: Relativt rika familjer definieras som familjer med inkomster över $1,63 \cdot \text{medianinkomsten}$, där 1,63 motsvarar p90/p50-kvoten år 2006. Relativt

fattiga familjer definieras som familjer med inkomster under $0,37 \cdot \text{medianinkomsten}$, där 0,37 motsvarar p10/p50-kvoten år 2006.

Elevens migrationsbakgrund definieras med hjälp av information om elevens och hans föräldrars invandringsstatus och invandringsår. Elever med utländsk bakgrund är födda utomlands av utrikes födda föräldrar, eller födda i Sverige men med båda föräldrarna födda utomlands. Vi använder även kategorierna utrikes född, invandrat efter 7 års ålder, samt nyinvandrad/nyanländ, som innebär att individen har anlänt till Sverige de senaste fyra åren.

Resultatdata

En mängd olika källor används för att beskriva utvecklingen av studiedeltagande och elevresultat i Kapitel 6 och Kapitel 7. De flesta register och undersökningar beskrivs utförligt i dessa kapitel. Här redogör vi kortfattat för några av de mer omfattande databearbetningar som genomförts.

Betyg i kärnämnen i Åk 9

Uppgifter om betyg hämtas från SCB:s Åk 9-register för perioden 1987/88–2009/10, och vi använder betygen i svenska, matematik och engelska. Det finns flera svårigheter att skapa ett betygsmått som är konsistent över tiden, eftersom (1) betygssystemet har förändras, (2) matematik och engelska tidvis har förekommit i olika nivåer (allmän/särskild kurs) samt (3) svenska kan läsas antingen som första- eller som andraspråk. För att skapa jämförbarhet mellan olika betyg använder vi måtten på kognitiv förmåga i UGU-undersökningen. För varje födelsekohort (1972, 1977, 1982 och 1992) skattas regressioner av elevens kognitiva förmåga mot dummyvariabler för betygens alla steg. Det görs för alla varianter av betygen, såsom relativa/absoluta betyg, allmän/särskild kurs samt svenska som första/andra språk. Därmed kan de olika betygen översättas till en gemensam skala, som anger elevernas genomsnittliga kognitiva förmåga för ett viss betygssteg. Nyckeln används sedan för att länka ihop alla varianter av betyg.

Registreringar på gymnasieskolan

Uppgifter om registreringar på gymnasiet hämtas från flera källor. Vi har använt SCB:s register över sökande och antagna på gymnasiet för att få uppgifter om registreringar på år 1 för perioden 1985/86–1993/94, samt SCB:s register över registrerade på gymnasieskolan för uppgifter om registreringar på år 1–3 för perioden 1995/96–2007/08. För perioden 1990/91–1994/95 har vi använt information om studiebidrag från CSN. Individer som erhåller studiebidrag under första, andra, respektive tredje året efter grundskolan antas vara registrerade på gymnasiet under år 1, 2 respektive 3. För året 1994/95 saknas

uppgifter om studieinriktning under första året. För att fylla luckan använder vi antingen uppgifter om registreringar på år 2 för året 1995/96 eller information från antagningen för året 1994/95.

Kognitiva förmågor vid 18 års ålder

Uppgifter om pojkars kognitiva förmågor har hämtats från Krigsarkivet för åren 1969–1982 samt Pliktverket för åren 1983–2003. Tidigare var i princip alla pojkar tvungna att genomgå den militära mönstringen det år de fyllde 18 år. Under 2000-talet sjönk dock andelen som mönstrade kraftigt. Eftersom urvalet till mönstringen inte var slumpmässigt, finns risk att de kognitiva förmågorna för de som genomgick mönstringen därmed skiljer sig från befolkningens förmågor. För att hantera problemet med saknade provresultat under framförallt 2000-talet använder vi *multiple imputation* (Rubin, 1987). Det är samma metod som används för att imputera saknade provresultat i de internationella kunskapsmätningarna. Vi genomför årsvisa imputeringar av saknade provresultat med hjälp av bland annat uppgifter om grundskolebetyg, gymnasiebetyg, utbildningsnivå, inkomster och föräldrabakgrund. Genom att ta hänsyn till saknade mönstringsresultat blir de genomsnittliga kognitiva förmågorna något lägre.

Mönstringsproven har bytts ut vid tre tillfällen under studieperioden (1980, 1994–95, samt 2000). Bytet av prov skedde oftast så att pojkar födda ungefär samtidigt skrev olika prov; de som mönstrade lite tidigare skrev en äldre version av provet, medan de som mönstrade lite senare skrev en nyare version. För pojkar som mönstrade i samband med provbytet imputerar vi därför resultaten på det nyare provet för de som skrev det äldre provet, och vice versa. Imputeringarna baseras precis som ovan på en stor mängd registeruppgifter. På detta sätt skapar vi imputerade resultat för två olika prov för samma population av pojkar. Vi länkar sedan ihop proven genom översätta det gamla provresultatet vid en viss percentil till det nya provets värde vid samma percentil (så kallad equipercentile equating).

Länkning av internationella studier

The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) har sedan 1964 genomfört flera internationella kunskapsmätningar. Undersökningarna avser huvudsakligen läsförståelse, matematik och naturvetenskap, och omfattar elever på olika nivåer i utbildningssystemet. Sedan mitten av 1990-talet kan mätningarna jämföras över tiden, medan resultaten i tidigare undersökningar bara kan jämföras med andra deltagande länder vid

samma tillfälle. Tidsjämförelser försvåras ytterligare av att olika länder deltar med olika årskurser i olika studier.

Vi har valt att länka ihop tidigare och senare kunskapsmätningar genom att jämföra Sveriges resultat enbart med länder som deltar med samma årskurser i två efterföljande studier. Förutsättningarna för att länka elevernas provresultat varierar dock mellan undersökningar, bland annat beroende på vilka årskurser som omfattas, antalet deltagande länder samt urvalens uppläggning och storlek. Nedan beskrivs kortfattat hur länkningen genomförts för ämnesproven i läsförståelse, naturvetenskap och matematik.²³¹

Läsförståelse i Åk 4 år 1991 (RLS 1991 – PIRLS 2001)

IEA genomförde År 1991 en studie av elevers läsförståelse kallad Reading Literacy Study (RLS). Sverige deltog med ett urval av elever i Åk 3 och Åk 8. År 2001 genomfördes en ny undersökning av läsförståelsen under namnet ”Progress in International Reading Literacy Study” (PIRLS), där Sverige deltog med elever i Åk3 och Åk 4. Parallellt med PIRLS-undersökningen åter-upprepades RLS i ett antal länder, och Sverige deltog med Åk 3 och Åk 4.²³² I de uppföljande PIRLS-undersökningarna år 2006 och 2011 deltog Sverige med elever i Åk 4.

Med hjälp av de olika studierna går det att beskriva svenska elevers utveckling i läsförståelse i Åk 3 mellan 1991 och 2001 (RLS), samt utvecklingen i Åk 4 mellan 2001, 2006 och 2011 (PIRLS). Eftersom samma prov användes in RLS 1991 och 2001 går det att beräkna Sveriges trend utan att jämföra med andra länder. Formellt sker länkningen mellan prov a , i land l , för årskurs $g-1$, vid tidpunkt $t-1$ (RLS, Sverige, åk 3, år 1991), och prov b , i land l , för årskurs g , vid tidpunkt t (PIRLS, Sverige, åk 4, år 2001) på följande sätt:

$$Z_{b,l,g,t-1} = \frac{(Y_{a,l,g-1,t-1} - E[Y_{a,l,g-1,t}])}{SD[Y_{a,l,g-1,t}]} \times SD[Y_{b,l,g,t}] + E[Y_{b,l,g,t}], \quad (1)$$

där Y är ursprungliga testresultat och $Z_{b,l,g,t-1}$ är det länkade resultatet i RLS 1991.

Naturvetenskap i Åk 8 år 1984 (SISS 1984 – TIMSS 1995)

²³¹ Individdata för studier genomförda från 1995 finns att ladda ner på IEA:s hemsida (rms.iea-dpc.org), medan data för studier före 1995 kan laddas ner från Institutionen för pedagogik och specialpedagogik vid Göteborgs universitet (www.ips.gu.se/english/Research/research_data-bases/compeat/Before_1995).

²³² PIRLS 2001 och RLS 2001 genomfördes samtidigt, men på olika skolor.

År 1984 genomförde IEA den andra internationella undersökningen i naturvetenskap under beteckningen "Second International Science Study" (SISS). Studien omfattade tre åldersgrupper i 23 länder. Sverige deltog med urval av elever i Åk 3 och Åk 4, Åk 7 och Åk 8, samt på andra året på tekniska gymnasieutbildningar. Studien följdes upp med "Trends in International Mathematics and Science Study" (TIMSS) år 1995, där Sverige deltog med elever i Åk 6, Åk 7 och Åk 8, samt sista året på gymnasiet. I de fortsatta TIMSS-studierna har Sverige deltagit med bland annat elever i Åk 8.

Eftersom olika prov användes i SISS 1984 respektive TIMSS 1995, går de inte att jämföra direkt. Vi har därför valt att länka Sveriges resultat i förhållande till andra länder som deltar med samma årskurser i båda undersökningarna. Dessvärre är antalet jämförande länder litet; Australien (Åk 8), England (Åk 9), Hong Kong (Åk 8) och Ungern (Åk 8). Formellt sker länkningen mellan prov a , i land l , för årskurs g , vid tidpunkt $t-1$ (SISS, Sverige, åk 8, år 1984), och prov b , i land l , för årskurs g , vid tidpunkt t (TIMSS, Sverige, åk 8, år 1995) på följande sätt:

$$Z_{b,l,g,t-1} = \frac{(Y_{a,l,g,t-1} - E[Y_{a,-l,g,t-1}])}{SD[Y_{a,-l,g,t-1}]} \times SD[Y_{b,-l,g,t}] + E[Y_{b,-l,g,t}], \quad (2)$$

där $-l$ betecknar andra länder än Sverige, Y är ursprungliga testresultat och $Z_{b,l,g,t-1}$ är det länkade resultatet i SISS 1984. Vid beräkningen av andra länders gemensamma medelvärde och standardavvikelse ges varje land lika stor vikt.

Matematik i Åk 8 år 1980 (SIMS 1980 – TIMSS 1995)

IEA genomförde år 1980 den andra internationella undersökningen i matematik med namnet "Second International Mathematics Study" (SIMS). Studien omfattade två åldersgrupper i 19 länder. Sverige deltog med urval av elever i Åk 7 samt sista året på gymnasiet. I den uppföljande studien TIMSS 1995 deltog Sverige med elever i Åk 6, Åk 7 och Åk 8, samt sista året på gymnasiet. Sverige har bland annat deltagit med elever i Åk 8 i de efterföljande TIMSS-undersökningarna.

Proven i SIMS 1980 och TIMSS 1995 är inte direkt jämförbara med varandra och vi har därför länkat Sveriges resultat i förhållande till andra länder som deltar med samma årskurser i båda undersökningarna. Det visade sig dock att vissa länder i SIMS inte använt samma test, eller inte hela testet, och att de därför inte kunde användas vid länkningen. De kvarvarande länderna är; Israel (Åk 8), Japan (Åk 7) och Ungern (Åk 8). Ytterligare en komplikation är att Sverige deltog med Åk 7 i SIMS 1980, medan TIMSS-studierna från och med

1995 avser Åk 8. Vi har därför använt urvalet av elever i Åk 7 i TIMSS 1995, för att länka Sveriges resultat i Åk 7 i förhållande till andra länder. Därefter har vi korregerat testet för resultatskillnaden mellan Åk 7 och Åk 8 i TIMSS 1995. Formellt sker länkningen mellan prov a , i land l , för årskurs $g-1$, vid tidpunkt $t-1$ (SIMS, Sverige, åk 7, år 1980), och prov b , i land l , för årskurs g , vid tidpunkt t (TIMSS, Sverige, åk 8, år 1995) i två steg. Först länkas proven över tid:

$$Z_{b,l,g-1,t-1} = \frac{(Y_{a,l,g-1,t-1} - E[Y_{a,-l,g-1,t-1}])}{SD[Y_{a,-l,g-1,t-1}]} \times SD[Y_{b,-l,g-1,t}] + E[Y_{b,-l,g-1,t}], \quad (3)$$

där $-l$ betecknar andra länder än Sverige, Y är ursprungliga testresultat och $Z_{b,l,g-1,t-1}$ är det länkade resultatet för Åk 7 i SIMS 1980. Vid beräkningen av andra länders gemensamma medelvärde och standardavvikelse ges varje land lika stor vikt. I det andra steget korrigeras för skillnaden i provresultat mellan Åk 7 och Åk 8 i TIMSS 1995 för Sverige:

$$Z_{b,l,g,t-1} = \frac{(Z_{b,l,g-1,t-1} - E[Z_{b,l,g-1,t-1}])}{SD[Z_{b,l,g-1,t-1}]} \times SD[Y_{b,l,g,t}] + E[Y_{b,l,g,t}], \quad (4)$$

där $Z_{b,l,g,t-1}$ är det länkade resultatet för Åk 8 i SIMS 1980.

Skolplansdata

I detta avsnitt beskriver vi de skolplansdata som ligger till grund för vår analys av kommunernas skolpolitik. Resultat och analys som baseras på dessa data återfinns huvudsakligen i kapitel 8 och kapitel 11. Inledningsvis beskriver vi hur vi har gått tillväga när vi har samlat in kommunernas skolplaner. Därefter redogör vi för vårt urval av de kommuner och skolplaner som ingår i vår analys. Slutligen beskriver vi hur vi har kategoriserat och kodat skolplanernas innehåll samt förberett materialet för fortsatt analys. Löpande redogör vi för de val och överväganden som vi har gjort under arbetets gång.

Insamling av skolplaner

I anslutning till vårt övergripande uppdrag att utvärdera 1990-talets stora skolreformer har vi samlat in samtliga kommuners skolplaner för hela den tidsperiod (1991–2010) som kommunerna enligt skollagen²³³ var skyldiga att ha en skolplan antagen av kommunfullmäktige. En del kommuner kan dock ha haft

²³³ Från och med 1 januari 1991, då kommunerna formellt övertog det totala huvudmannaskapet för skolan, skulle alla kommuner enligt skollagen (1985:1100 2 kap. 8 §) ha en av kommunfullmäktige beslutad skolplan. I och med den nya skollagen (2010:800) avskaffades regleringen av kommuners skyldighet att ha en kommunal skolplan. Den nya skollagen trädde i kraft 1 augusti 2010 med tillämpning från och med 1 juli 2011 (SFS 2010:801).

skolplansliknande dokument redan innan 1991. Men eftersom kommunerna då ännu inte formellt hade övertagit det totala huvudmannaskapet för skolan har vi ansett det vara svårt att veta vilken status dessa dokument har haft ur ett skolpolitiskt perspektiv. Inför vår insamling av skolplanerna var vi i kontakt med SKL och Skolverket för att ge dem möjlighet att komma med synpunkter och goda råd.

I slutet av november 2013 skickade vi ut en begäran till landets samtliga kommuner om att få ta del av deras skolplaner för perioden 1991–2010. I vårt utskick, som var adresserat till respektive kommuns centrala e-postadress, bad vi om att vår förfrågan skulle vidarebefordras till lämplig enhet eller tjänsteman inom kommunen.

Allteftersom kommunerna har skickat in sina skolplaner har vi gått igenom handlingarna för att säkerställa att inkommet material är komplett.²³⁴ I de fall skolplaner saknats för delar av den efterfrågade perioden eller om det varit oklart huruvida en skolplan de facto varit beslutad av kommunfullmäktige har en begäran om komplettering skickats till kommunen.²³⁵ Glapp mellan två skolplaners giltighetstid har oftast kunnat härledas till att det funnits ytterligare skolplaner eller kommunfullmäktigebeslut om att prolongera tidigare gällande skolplan. Kommunerna har då kompletterat med dessa handlingar. Om det inte tydligt framgått att en skolplan varit beslutad av kommunfullmäktige har kompletterande beslutsprotokoll begärts in. Ibland har kommuner inte kunnat finna den av kommunfullmäktige beslutade skolplanen. Då har vi istället begärt att få det förslag till skolplan som föregått den beslutade skolplanen och som varit beslutsunderlag till kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens sammanträden. Förslaget till skolplan har sedan kompletterats med sammanträdesprotokollen ifråga för att vi ska kunna följa eventuella revideringar i förslaget till skolplan. På så sätt har vi kunnat härleda den av kommunfullmäktige beslutade skolplanen.

²³⁴ För flertalet kommuner har det inte varit en alldeles enkel uppgift att få fram skolplaner för hela den efterfrågade tidsperioden. Särskilt skolplaner från 1990-talet har varit en relativt stor utmaning att finna vilket till viss del beror på att de oftast inte finns digitalt. Svårigheter med att finna skolplaner har ibland även berott på hur kommunen diariefört och arkiverat ärenden med tillhörande skolplaner och beslutsprotokoll. Sökandet efter skolplaner har ibland ytterligare försvårats av att kommunen valt att använda en annan benämning på sina skolplaner än just skolplan.

²³⁵ Ibland har en kommuns process att arbeta fram en ny skolplan varit mycket utdragen. Flera olika förslag till skolplaner kan ha tagits fram under olika delar av processen. Förslag till skolplaner kan ha skickats på remiss, återremitterats, reviderats, bordlagts etc. Det kan således finnas flera olika versioner av skolplaner diarieförda hos kommunen. Ett viktigt kriterium vid insamlingen har därför varit att det tydligt framgår att en skolplan verkligen är beslutad av kommunfullmäktige.

Sammantaget är det ett mycket omfattande material av skolplaner och kompletterande handlingar i form av sammanträdesprotokoll och ärendebeskrivningar som vi har fått in från landets kommuner. Materialet kompletteras även med ett stort antal mejldialoger med tjänstemän i kommunerna för att reda ut oklarheter kring skolplanerna (t.ex. frågor om giltighet, kommunfullmäktigebeslut, avsaknad av skolplan etc.).

I augusti 2014 skickade vi en påminnelse till de 70 kommuner som ännu inte hade skickat några skolplaner. I slutet av november 2014 hade vi fått in skolplaner från ungefär 260 kommuner varav en del kommuner fortfarande väntas skicka kompletterande handlingar. Ett trettiootal kommuner har inte inkommit med några skolplaner alls.

Omfattning och avgränsning av skolplansdata

Inom ramen för denna rapport har vi valt att avgränsa studien av kommunernas skolpolitik i de kommunala skolplanerna både vad gäller antalet kommuner och skolplaner som studeras, och omfattningen av skolplanernas innehåll som studeras.

Urval av kommuner och skolplaner

Urvalet av de kommuner och de skolplaner som ingår i denna studie kan sägas ha skett i tre steg. För det första har vi valt att avgränsa studien till att enbart omfatta skolplaner fram till och med 2006 vilket ligger i linje med den tidsperiod för händelseutvecklingen i svensk skola som studeras genomgående i denna rapport. För det andra har vi valt att fokusera på skolplaner som omfattar grundskolan. Ibland har en kommun haft flera parallella skolplaner som gällt samtidigt men för olika skolverksamheter. Vi har i dessa fall avgränsat studien till den skolplan som omfattar grundskolan.²³⁶ För det tredje har vi avgränsat antalet kommuner som studerats. I valet av kommuner har vi dels velat täcka in så många elever som möjligt som skolplanerna omfattat, dels försökt fånga variationen mellan kommuner. Vi har i vår sampling delat in kommunerna efter storlek (mätt i elevantal) i tre stratum eller urvalsgrupper: *stora kommuner*, *medelstora kommuner* och *små kommuner*. Vi har därefter gjort ett slumpmässigt urval av kommuner. För att täcka in så många elever som möjligt har vi dock översamplat stora kommuner. Det innebär att medelstora och små kommuner är underrepresenterade vårt urval. För att göra vårt urval av kommuner

²³⁶ Det vanligaste är dock att kommunerna har en och samma skolplan för alla skolverksamheter i kommunen. Det är mer vanligt med parallella skolplaner i slutet än i början av perioden. Att en kommun har parallella skolplaner för olika skolverksamheter hänger ofta ihop med att skolans verksamhetsområde är uppdelat på olika nämnder i kommunen, t.ex. att en nämnd ansvarar för grundskolan medan en annan nämnd ansvarar för gymnasieskolan.

mer riksrepresentativt har vi sedan inför vår analys viktat urvalet efter dels kommunernas sannolikhet att komma med i urvalet, dels efter kommunens storlek mätt som elevantal.²³⁷

Totalt omfattar vår studie 69 kommuner²³⁸ och 276 skolplaner. Sammanlagt inbegriper de 276 skolplanerna ungefär 45 procent av alla elever som har gått i svensk grundskola under perioden 1991–2006.

Kodning och kategorisering av skolplanernas innehåll

Utöver vad som stått i skollagen har det inte funnits några egentliga riktlinjer för vad skolplanen mer precist skulle innehålla. Det har således varit upp till varje kommun att fritt bestämma över skolplanens innehåll och utformning. Skolplanerna varierar därför både mellan kommuner och över tid vad gäller innehåll, struktur och omfattning. En del skolplaner är mycket omfångsrika och täcker in väldigt mycket som kan relateras till skolans verksamhetsområde medan andra skolplaner är mer korta och tydligt avgränsade i vad de be handlar.²³⁹

Givet den stora variationen har det inte varit alldeles enkelt att finna ett sätt att systematisera och kategorisera skolplanernas innehåll för fortsatt analys. I valet av vilket innehåll som ska analyseras har vi utgått från uppdragets övergripande syfte att utvärdera hur 1990-talets stora skolreformer har påverkat den svenska skolan och elevernas kunskapsresultat. Innehåll som relaterar till skolans kunskapsuppdrag och som kan tänkas ha haft betydelse för elevernas kunskapsutveckling har därför varit vårt fokus. De övergripande områden eller innehållskategorier som vi har valt att kategorisera skolplanernas innehåll

²³⁷ Vi har här betraktat bortfall inom respektive urvalsgrupp som slumpmässigt. Bortfall beror på att en kommun inte har skickat in sina skolplaner enligt vår begäran.

²³⁸ De 69 kommuner som ingår i urvalet är: Borlänges kommun, Borås stad, Botkyrka kommun, Enköpings kommun, Eskilstunas kommun, Falkenbergs kommun, Forshaga kommun, Gislaveds kommun, Gävle kommun, Göteborgs stad, Hallstahammars kommun, Haninge kommun, Heby kommun, Helsingborgs stad, Hjo kommun, Hudiksvalls kommun, Hässleholms kommun, Högsby kommun, Järfälla kommun, Kalmar kommun, Karlstads kommun, Katrineholms kommun, Kristianstads kommun, Krokoms kommun, Laholms kommun, Lekbergs kommun, Lidköpings kommun, Linköpings kommun, Ljungby kommun, Lomma kommun, Luleå kommun, Malmö stad, Mölndals stad, Nacka kommun, Norbergs kommun, Norrtälje kommun, Nyköpings kommun, Osby kommun, Partille kommun, Perstorps kommun, Piteå kommun, Region Gotland, Sandvikens kommun, Skellefteå kommun, Stockholms Stad, Söderköpings kommun, Södertälje kommun, Sölvesborgs kommun, Timrå kommun, Tjörns kommun, Trollhättans stad, Tyresö kommun, Täby kommun, Uddevalla kommun, Ulricehamns kommun, Umeå kommun, Upplands Väsby kommun, Uppsala kommun, Vadstena kommun, Vansbro kommun, Varbergs kommun, Västerås stad, Växjö kommun, Åtvidabergs kommun, Ängelholms kommun, Örebro kommun, Örnköldsviks kommun, Östersunds kommun och Österåkers kommun.

²³⁹ Skolplanernas omfattning (mätt i antal ord) som ingår i vårt urval varierar mellan 40 och 21 212 ord. Antalet ord i genomsnitt är 3 417 medan median ligger på 2 683 ord.

utifrån är: *prioriterade områden, skolans kunskapsuppdrag, likvärdighet, personalförsörjning samt utvärdering och uppföljning*. Inom varje huvudområde kan det sedan finnas underkategorier. Utöver dessa innehållskategorier har vi även kodat annan information om respektive skolplan såsom skolplanens giltighetsperiod (start och slut), skolplanens omfattning i antal ord samt verksamheter som omfattas av skolplanen.

Att kategorisera och koda det som står i skolplanerna har varit lite av en utmaning. Formuleringarna i skolplanerna är ibland mycket visionära och vaga och lämnar mycket för läsaren att tolka. Vi har därför valt att fästa stor vikt vid vad som faktiskt skrivs explicit varför kodningen till mångt och mycket är semantisk till sin karaktär. För att skolplanerna skulle kunna utgöra det styrdokument som det var tänkt var det viktigt att skolplanerna var tydligt och konkret formulerade. Vi har därför valt att bedöma hur konkreta formuleringarna i skolplanerna är för respektive innehållskategori.²⁴⁰ I vår kodning har vi huvudsakligen använt oss av en tregradig skala med olika konkretionsnivåer där den lägsta konkretionsnivån innebär att området nämns men är mycket vagt eller allmänt formulerat, den mellersta konkretionsnivån innebär att formuleringarna i viss mån är konkreta men ändå inte utförliga och ingående, samt den högsta konkretionsnivån som innebär att formuleringarna både är konkreta och utförliga. För att underlätta kodningen av skolplanerna har vi använt oss av mjukvaran AtlasTi som gör det möjligt att hantera stora mängder text på ett relativt smidigt sätt. Kodningen av skolplanerna har därefter lagts in i en data-matris i Excel.

Analysen av skolplanernas innehåll är i huvudsak genomförd av två personer som arbetat mycket nära varandra och kodat skolplaner parallellt. Dessa två har löpande diskuterat kodningen och olika tolkningar av innehåll för att sinsemellan nå intersubjektiv²⁴¹ enighet. Detta för att genomgående få en så lika tolkning av skolplanernas innehåll som möjligt. Kodningens reliabilitet har även kontrollerats genom att några skolplaner kodats av båda oberoende av varandra för att därefter jämföras varefter eventuella meningsskiljaktigheter i bedömning diskuterats för att så långt möjligt nå konsensus. Under arbetets gång har även olika val och överväganden under kodningsarbetet dokumenterats dels för att göra kodningen mer transparent, dels för att de som kodar ska kunna gå tillbaka och se hur liknande innehåll tidigare har tolkats och kodats i syfte att hålla kodningen så konsistent över tid som möjligt.

²⁴⁰ Inspiration till att bedöma hur konkreta skolplanerna är till sitt innehåll har hämtats från en studie av 30 kommuners skolplaner som Lärarnas riksförbund genomförde 2009. Vi har dock utvecklat och anpassat sättet att koda innehållets konkretion så att det passar vår studie.

²⁴¹ Intersubjektivitet innebär i princip att innehållet i en text bedöms lika oavsett vem som undersöker det.

Sammantaget kan sägas att det sätt som vi har kodat skolplanerna på i princip har inneburit att kommunernas skolplaner har kategoriserats utifrån ett förutbestämt analyschema, där varje enskild skolplan utgör en analysenhet. Varje skolplan har sedan kategoriserats utifrån ett antal variabler som kan anta ett antal förhandsdefinierade variabelvärden. Successivt har vi på så sätt byggt upp ett paneldataset där våra tolkningar av skolplanernas innehåll kvantifierats för fortsatt analys.

Skoldata – lärare och övrig personal

Vi har utgått från skolregistret som omfattar alla skolor i Sverige. Till detta har vi kopplat lärarregistret som för de flesta skolor innehåller alla lärare som jobbar på skolan under en mätvecka i oktober. Vissa skolor saknas dock i detta register och fram till 1994 finns lärarna i lärarregistret endast registrerade på rektorsområde och inte på enskilda skolor. Skolregistret för grundskolan har vi tillgång till sedan 1985 medan ett fungerande skolregister av tillräcklig kvalitet för gymnasiet bara finns sedan 1989. Vi har tillgång till ett lärarregister som omfattar alla lärare fram till 2006 vilket innebär att vi kan studera grundskolan för åren 1985–2006 och gymnasieskolan för perioden 1989–2006 på kommunnivå. Att lärare bara kan kopplas till rektorsområde fram till 1994 skapar därmed problem när vi vill studera utvecklingen på skolornivå, vilket diskuteras mer nedan.

I lärarregistret finns även information om lärarna är behöriga, dvs. undervisar i det ämne som de har utbildning i. Dessa uppgifter finns dock först från 1991 och framåt. Tjänsteomfattning finns för cirka två tredjedelar av alla lärare i lärarregistret. När tjänsteomfattning saknas hämtar vi i stället motsvarande uppgift från strukturlönestatistiken och om den saknas även där prediceras uppgiften utifrån individens bakgrundskaraktäristika.²⁴² För att hitta övrig personal på skolorna (eller rektorsområdena) har lärarna kopplats till taxeringsuppgifter ur den Registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS) som är heltäckande och där information om alla arbetsstagaresh arbetsställen finns. Detta möjliggör att vi för de flesta skolor kan koppla ett eller flera arbetsställen till själva skolan eller rektorsområdet²⁴³. Vi kan sedan identifiera den övriga personalen som arbetar på dessa skolor och rektorsområden via arbetsställekod.

²⁴² Baserad på alla lärare i lärarregistret som vi har tjänsteomfattning om från lärarregistret eller strukturlönestatistiken skattats en regressionsmodell med tjänsteomfattning i vänsterled och bakgrundskaraktäristika i högerled. Därefter prediceras tjänsteomfattning för alla lärare och det är dessa predicerade värden som används för dem som saknar tjänsteomfattning i både lärarregistret och i strukturlönestatistiken.

²⁴³ Endast arbetsställen som i huvudsak fungerar som skolor och därmed är registrerade med en SNI kod som innebär grundskola respektive gymnasium har använts.

Att lärare bara finns på rektorsområde fram till och med 1994 skapar vissa problem när vi vill beskriva hur spridningen i resurser har förändrats över tid mellan skolor, eftersom vi inte kan särskilja om förändring i spridning beror på verklig förändring eller bara på att antalet enheter förändras. För gymnasieskolan är detta inget problem då det bara finns en gymnasieskola inom varje rektorsområde, men för grundskolan ser det annorlunda ut. Förutom att antal enheter ökar mellan 1994 (då vi bara har tillgång till vilket rektorsområde lärarna arbetar inom) och 1995 (då vi vet vilken skola lärarna arbetar på) ökade också antal rektorsområden på grundskolan drastiskt mellan 1991 och 1993: från cirka 1 000 till 3 000. För att komma runt denna problematik använder vi oss av kopplingen mellan arbetsställen och skolor 1995 och går bakåt i tiden för att koppla skolor till arbetsställen även innan 1995. Eftersom skolor tillkommer och försvinner blir kopplingen sämre ju längre tillbaka i tiden vi går. Vi väljer därför att bara gå tillbaka till 1987 för grundskolan när vi ska studera utvecklingen på skolnivå.

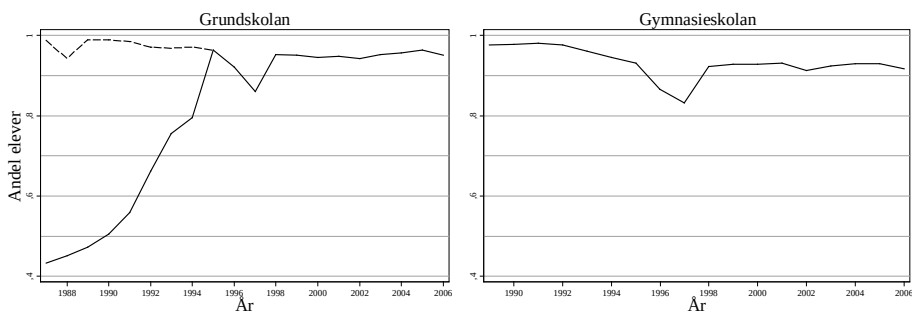
I vårt slutgiltiga analysdataset beror bortfallet på följande orsaker:

- Skolorna finns inte med i lärarregistret.
- Lärarna på skolorna har inget gemensamt arbetsställe som i huvudsak fungerar som grundskola respektive gymnasieskola och vi kan därför inte hitta övrig personal som arbetar på skolan.
- Innan 1995 lyckas vi inte koppla skolan till rätt arbetsställe och vet därför inte vilka lärare som arbetar på skolan (gäller bara grundskolan).

I Tabell B 2.1 nedan redovisas hur stor andel av eleverna vi har i vårt analysdataset och i Figur B 2.1 hur denna andel varierar över tid.

Tabell B 2.1 Andel skolor och elever i våra analysdata i förhållande till skolregistret

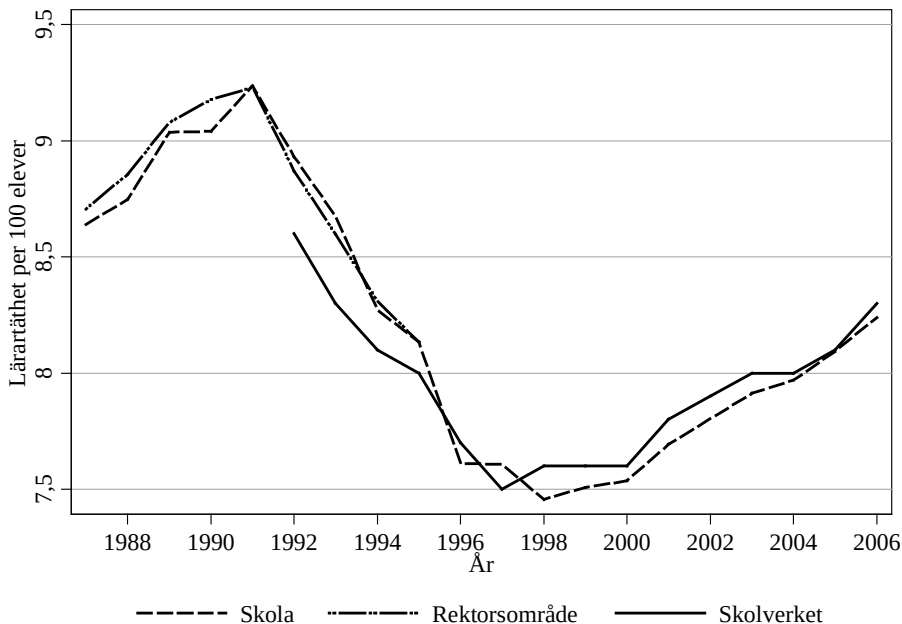
	Grundskolan (1987–2006)		Gymnasieskolan (1989–2006)	
	Skolor	Elever	Skolor	Elever
Skolregistret(antal)	97 847	19 305 660	11 773	5 717 164
Rektorsområde	.	0,955	.	.
Skola	0,731	0,808	0,746	0,931



Figur B 2.1 Andelen elever i vårt analysdata på skolnivå över tid

Not: Streckad linje på grundskolan visar andel elever som kan kopplas till rektorsområde.

Kopplingen kan tyckas oroväckande låg för grundskolan under de första åren. För att undersöka hur representativt vårt analysdataset är beräknar vi genomsnittlig lärartäthet för våra data och jämför med Skolverkets officiella statistik (endast tillgänglig från 1992) i Figur B 2.2. Oavsett om vi beräknar lärartäthet utifrån våra data på rektorsområde eller där vi känner till skolan följs genomsnittlig lärartäthet åt mycket bra. Efter 1995 ligger de också mycket nära Skolverkets officiella statistik. Den skillnad vi ser mellan 1992 och 1994 kan delvis förklaras av att vi inte har tillgång till tjänsteomfattning i lärarregistret utan detta är något vi delvis predicerar.



Figur B 2.2 Genomsnittlig lärartäthet enligt skolverket och våra data

Då vi inte har något heltäckande register över tjänsteomfattningen för övrig personal skapar vi ett mått på tjänsteomfattning genom andel lön utbetald från arbetsstället under oktober, eftersom det är den månad lärarna mäts i lärarregistret. Detta gör att vi kommer överskatta omfattningen för de individer som jobbar deltid utan att arbeta någon annanstans också, då deras omfattning kommer bli satt till 100 procent.

För att ta reda på vad den övriga personalen som är anställd på skolan gör använder vi oss främst av Medlingsinstitutets strukturlönestatistik och den yrkesklassificering som finns där (SSYK). Dessa data omfattar samtliga offentliga arbetsgivare och ett 50-procentigt stratifierat urval av de privata arbetsgivarna (lägre sannolikheter för små företag). Detta gör att vi har god täckning över offentliganställd skolpersonal men större bortfall vad gäller friskolorna. Tyvärr finns yrkeskoder i strukturlönestatistiken först 1996. För tidigare år har vi därför använt Folk och bostadsräkningen 90 (Fob90) som är en totalundersökning av befolkningen och som bland annat innehåller en yrkesklassificering. Yrkesklassificeringarna överensstämmer inte helt mellan Folkräkningen och SSYK-kodsystemet, och vi har därför behövt göra grövre klassificeringar som i möjligaste mån täcker samma personalgrupper. De är dock inte helt jämförbara. Speciellt elevassistenter kan 1990 finnas bland elevvårdande personal medan de från 1996 och framåt återfinns bland fritidspersonal. I de figurer där vi försökt plocka bort fritidspersonal har vi för åren där vi saknar yrkesklassificeringar (1987–1989, 1991–1995) gett skolpersonalen samma kod som året efter under förutsättning att individen arbetar inom samma kommun.

Vi kopplar också på uppgifter om eleverna till skolorna. För grundskolan kan detta göras endast för de elever som slutar årskurs 9 då det endast finns elevregister för avgångsklasserna. Det innebär att när elevgenskaper beaktas i analysen om grundskolan baseras analysen endast på skolor som har årskurs 9 och eleverna i denna årskurs får representera eleverna i alla årskurser på skolan.

För gymnasieskolan utgår vi istället från registrerade elever under gymnasieskolans första år. Ett alternativ hade varit att även här utgå från elever som slutar gymnasieskolan, men då missar vi alla de som hoppar av gymnasieskolan vilka rimligen utgör en selekterad grupp (svagare elever).

Löneekvation

För att få ett sammanfattande mått på lärarnas egenskaper har vi skattat en regressionsmodell med lön i vänsterled och ålder och utbildningsnivå i högerled. Med indikatorvariabler skiljer vi på obehöriga lärare, behöriga lärare och övriga liksom ålder (en indikator för varje ålder i år) och utbildningsnivå (en

för varje ytterligare år formell utbildning). För att kunna tolka hur dessa olika faktorer samvarierar med lönen har vi skattat motsvarande modell med utbildningskategorier där tre års eftergymnasial utbildning (15 års utbildning) är referens och där ålder inkluderas, förutom linjärt, också kvadratisk och kubiskt. Resultaten från den senare modellen för grundskolan och gymnasieskolan separat presenteras nedan i Tabell B 2.2.

Vi ser att lönen ökar med ålder (men minskar i kvadrat och kubik termen – dessa parametrar visas inte nedan). Även utbildningspremierna har förväntade värden: högre utbildning ger högre lön. När det gäller lärare i jämförelse med övriga ser vi att obehöriga grundskolelärare har ungefär 12 procent lägre lön på arbetsmarknaden i jämförelse med andra med samma ålder och utbildningsnivå. Behörighetspremien för grundskolelärare är cirka 2 procent. Gymnasielärare har cirka 1 procent lägre lön än jämförbara andra anställda på arbetsmarknaden och nästan ingen behörighetspremie.

Tabell B 2.2 Löneekvation för grund- och gymnasielärare, separat skattade, i jämförelse med övriga anställda på arbetsmarknaden

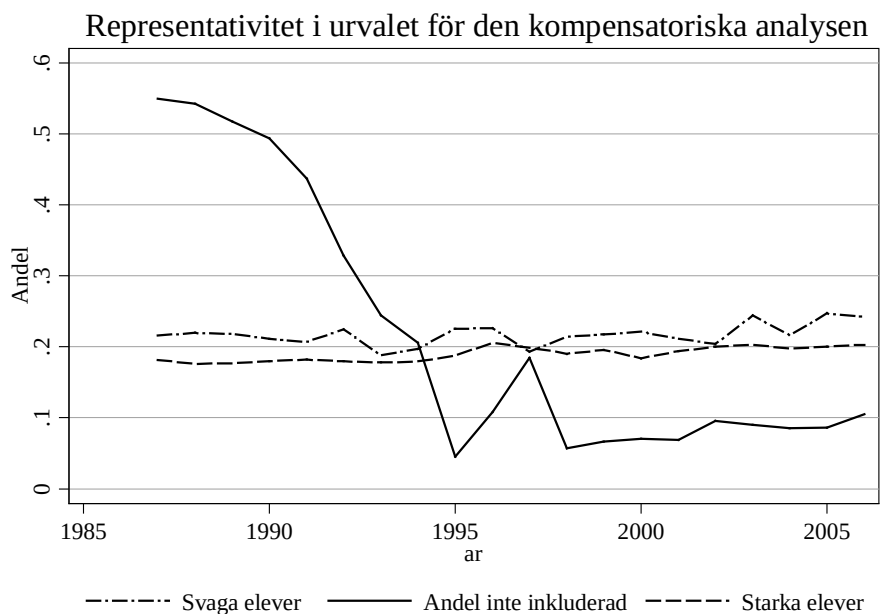
	(1) grundskola	(2) gymnasieskola
Ålder	0,0523*** (0,000224)	0,0535*** (0,000226)
8 års utbildning	-0,356*** (0,000346)	-0,303*** (0,000326)
9 års utbildning	-0,221*** (0,000336)	-0,170*** (0,000318)
10 års utbildning	-0,298*** (0,000379)	-0,246*** (0,000363)
11 års utbildning	-0,208*** (0,000254)	-0,157*** (0,000229)
12 års utbildning	-0,0828*** (0,000287)	-0,0348*** (0,000267)
13 års utbildning	0,00987*** (0,000391)	0,0530*** (0,000381)
14 års utbildning	-0,0895*** (0,000288)	-0,0514*** (0,000276)
16 års utbildning	0,0847*** (0,000271)	0,0994*** (0,000281)
17 års utbildning	0,385*** (0,000724)	0,436*** (0,000721)
18 års utbildning	0,173*** (0,00128)	0,225*** (0,00129)
19 års utbildning	0,365*** (0,000816)	0,417*** (0,000815)
Grundskolelärare	-0,116*** (0,000378)	
Behörighet	0,0184*** (0,000414)	
Gymnasielärare		-0,0120*** (0,000637)
Behörighet		-0,00455*** (0,000732)

	(1) grundskola	(2) gymnasieskola
Constant	9,099*** (0,00288)	9,038*** (0,00290)
Observations	10 897 806	10 897 806
R-squared	0,321	0,308

Not: Standardfel i parentes *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,01$.

Urval för analysen på skolnivå med elevförutsättningar

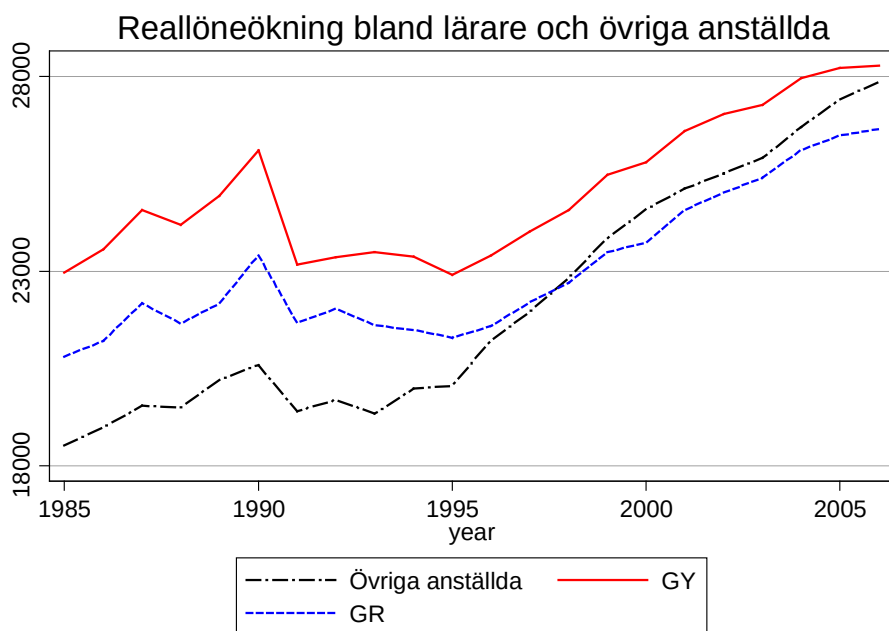
I analysen på skolnivå som också inkluderar information om eleverna på skolorna begränsas urvalet. Som tidigare har vi enbart cirka hälften av alla skolor med i analysen innan år 1994 då inte alla skolor kan identifieras tidigare. Dessutom har vi nu endast med skolor som har åk 9 eftersom elevinformation hämtas från åk 9 registret. I Figur B 2.3 nedan presenteras några andelar i syfte att illustrera representativiteten i detta urval. Andelen elever som inte inkluderas i analysen jämfört med åk 9 registret är drygt 50 procent före 1994, därefter sjunker den till cirka 10 procent. För att illustrera representativiteten har vi definierat svaga och starka elever utifrån om eleven tillhör de 20 procent eleverna med sämst respektive bäst elevförutsättningar i Sverige ett givet år (samma definition på elevförutsättningar som tidigare i rapporten). Andelen är som förväntat runt 20 procent efter 1994 men också före, vilket tyder på god representativitet utifrån elevförutsättningar.



Figur B 2.3 Andel elever i åk 9-registret och andelen svaga och starka elever som finns med i urvalet på skolnivå med elevförutsättningar som används i Kapitel 9

Not: Andelarna är på skolnivå men elevviktade.

Bilaga 3: Löneutveckling i olika grupper



Figur B 3.1 Genomsnittlig löneutveckling bland lärare i grundskolan, gymnasieskolan och bland övriga löntagare

Not: Lärarna är identifierade via Lärarregistret och uppgifter om heltidsekvivalent månadslön är hämtad från Strukturlönestatistiken. Övriga löntagare utgör ett slumpmässigt urval om 20 procent av de individer som förekommer i Strukturlönestatistiken.

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter

- 2014:1** Assadi Anahita ”En profilfråga: Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet?”
- 2014:2** Eliason Marcus ”Uppsägningar och alkoholrelaterad sjuklighet och dödlighet”
- 2014:3** Adman Per ”Försummas gymnasieskolans demokratiuppdrag? En kvalitativ textanalys av 2009 års svenska gymnasiereform”
- 2014:4** Stenberg Anders och Olle Westerlund ”Utbildning vid arbetslöshet: en jämförande studie av yrkesinriktad och teoretisk utbildning på lång sikt”
- 2014:5** van den Berg Gerard J., Lene Back Kjærsgaard och Michael Rosholm ”Betydelsen av möten mellan arbetslösa och förmedlare”
- 2014:6** Mörk Eva, Anna Sjögren och Helena Svaleryd ”Blir barn sjuka när föräldrarna blir arbetslösa?”
- 2014:7** Johansson Per, Arizo Karimi och J. Peter Nilsson ”Könsskillnader i hur sjukfrånvaro påverkas av omgivningen”
- 2014:8** Forslund Anders, Lena Hensvik, Oskar Nordström Skans, Alexander Westerberg och Tove Eliasson ”Avtalslöner, löner och sysselsättning”
- 2014:9** Engdahl Mattias ”Medborgarskap, arbetsmarknaden och familjebildning”
- 2014:10** Hallberg Daniel, Per Johansson och Malin Josephson ”Hälsoeffekter av tidigare lagd pensionering”
- 2014:11** Karbownik Krzysztof och Sara Martinson ”Svenska högstadies- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden”
- 2014:12** Hägglund Pathric, Per Johansson och Lisa Laun ”Insatserna inom rehabiliteringsgarantin och deras effekter på hälsa och sjukfrånvaro”
- 2014:13** Regné Johan ”Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare med funktionsnedsättning, 1999–2006”
- 2014:14** Assadi Anahita och Martin Lundin ”Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetssökande?”
- 2014:15** Edmark Karin, Markus Frölich och Verena Wondratschek ”Hur har 1990-talets skolvalsreformer påverkat elever med olika familjebakgrund?”
- 2014:16** Karimi Arizo ”Sen familjebildning, täta födelseintervall och kvinnors inkomster”
- 2014:17** Eliasson Tove ”Bankanställdas ursprungsland och egenföretagande bland utrikesfödda”

- 2014:18** Ingmanson Staffan ”Fri rörlighet inom den högre utbildningen och tillgång till svenska studiemedel”
- 2014:19** Andersson Elvira, Petter Lundborg och Johan Vikström ”Arbete, löne-utbetalningar och mortalitet”
- 2014:20** Sibbmark Kristina ”Arbetsmarknadspolitisk översikt 2013”
- 2014:21** Nordlund Madelene och Mattias Strandh ”Selektivitet och jobbchanser bland arbetslösa”
- 2014:22** Angelov Nikolay och Marcus Eliason ”Vilka arbetssökande kodas som funktionshindrade av Arbetsförmedlingen?”
- 2014:23** Angelov Nikolay och Marcus Eliason ”Friställd och funktionsnedsatt”
- 2014:24** Angelov Nikolay och Marcus Eliason ”Lönebidrag och skyddat arbete: en utvärdering av särskilda insatser för sökande med funktionshinder”
- 2014:25** Holmlund Helena, Josefin Häggblom, Erica Lindahl, Sara Martinson, Anna Sjögren, Ulrika Vikman och Björn Öckert ”Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola”

Working papers

- 2014:1** Vikström Johan “IPW estimation and related estimators for evaluation of active labor market policies in a dynamic setting”
- 2014:2** Adman Per “Who cares about the democratic mandate of education? A text analysis of the Swedish secondary education reform of 2009”
- 2014:3** Stenberg Anders och Olle Westerlund “The long-term earnings consequences of general vs. specific training of the unemployed”
- 2014:4** Boye Katarina “Can you stay at home today? The relationship between economic dependence, parents’ occupation and care leave for sick children”
- 2014:5** Bergemann Annette och Gerard J. van den Berg “From giving birth to paid labor: the effects of adult education for prime-aged mothers”
- 2014:6** van den Berg Gerard J., Lene Kjærsgaard och Michael Rosholm “To meet or not to meet, that is the question – short-run effects of high-frequency meetings with case workers”
- 2014:7** Avdic Daniel, Petter Lundborg och Johan Vikström “Learning-by-doing in a highly skilled profession when stakes are high: evidence from advanced cancer surgery”
- 2014:8** Mörk Eva, Anna Sjögren och Helena Svaleryd “Parental unemployment and child health”
- 2014:9** Johansson Per, Arizo Karimi och J. Peter Nilsson “Gender differences in shirking: monitoring or social preferences? Evidence from a field experiment”

- 2014:10** Eliasson Tove och Oskar Nordström Skans “Negotiated wage increases and the labor market outcomes of low-wage workers: evidence from the Swedish public sector”
- 2014:11** Engdahl Mattias “Naturalizations and the economic and social integration of immigrants”
- 2014:12** Hallberg Daniel, Per Johansson och Malin Josephson “Early retirement and post-retirement health”
- 2014:13** Karbownik Krzysztof “The determinants of teacher mobility in Sweden”
- 2014:14** Karbownik Krzysztof “Job mobility among high-skilled and low-skilled teachers”
- 2014:15** Karbownik Krzysztof “Do changes in student quality affect teacher mobility? Evidence from an admission reform”
- 2014:16** Edmark Karin, Markus Frölich och Verena Wondratschek “Sweden’s school choice reform and equality of opportunity”
- 2014:17** Karimi Arizo “Effects of the timing of births on women’s earnings – evidence from a natural experiment”
- 2014:18** Karimi Arizo “The spacing of births and women’s subsequent earnings – evidence from a natural experiment”
- 2014:19** Eliasson Tove “Immigrant entrepreneurship and the origin of bankers”
- 2014:20** Johansson Per, Lisa Laun och Mårten Palme “Pathways to retirement and the role of financial incentives in Sweden”
- 2014:21** Andersson Elvira, Petter Lundborg och Johan Vikström “Income receipt and mortality – evidence from Swedish public sector employees”
- 2014:22** Felfe Christina och Rafael Lalive “Does early child care help or hurt children’s development?”
- 2014:23** Nordlund Madelene och Mattias Strandh “The relation between economic and non-economic incentives to work and employment chances among the unemployed”
- 2014:24** Mellander Erik “Transparency of human resource policy”
- 2014:25** Angelov Nikolay och Marcus Eliason “Factors associated with occupational disability classification”
- 2014:26** Angelov Nikolay och Marcus Eliason “The differential earnings and income effects of involuntary job loss on workers with disabilities”
- 2014:27** Angelov Nikolay och Marcus Eliason “The effects of targeted labour market programs for job seekers with occupational disabilities”
- 2014:28** Carlsson Mikael, Julián Messina och Oskar Nordström Skans “Firm-level shocks and labor adjustments”

Dissertation series

- 2014:1** Avdic Daniel “Microeconometric analyses of individual behaviour in public welfare systems”
- 2014:2** Karimi Arizo “Impacts of policies, peers and parenthood on labor market outcomes”
- 2014:3** Eliasson Tove “Empirical essays on wage setting and immigrant labor market opportunities”
- 2014:4** Nilsson Martin “Essays on health shocks and social insurance”
- 2014:5** Pingel Ronnie “Some aspects of propensity score-based estimators for causal inference”