

Rapport till Finanspolitiska rådet
2011/3

Reformer och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?

Peter Fredriksson och Jonas Vlachos
Stockholms universitet

De åsikter som uttrycks i denna rapport är författarnas egna och speglar inte nödvändigtvis Finanspolitiska rådets uppfattning.

Finanspolitiska rådet är en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom publiceringen av rapporten **Svensk finanspolitik** som lämnas till regeringen en gång per år. Rapporten ska kunna användas som ett underlag bland annat för riksdagens granskning av regeringens politik. Som ett led i uppdraget anordnar rådet även konferenser och utger skrifter om olika aspekter på finanspolitiken. I serien **Studier i finanspolitik** publiceras fördjupade studier eller rapporter som härrör från externa uppdrag.

Finanspolitiska rådet
Box 3273
SE-103 65 Stockholm
Kungsgatan 12-14
Tel: 08-453 59 90
Fax: 08-453 59 64
info@finanspolitiskaradet.se
www.finanspolitiskaradet.se

ISSN 1654-8000

1 Inledning

Utbildningsområdet är ett område där den nuvarande regeringens reformaktivitet varit relativt hög. I denna rapport går vi först igenom de reformer som antingen har genomförts (eller aviserats) på skolområdet sedan hösten 2006. Sedan diskuterar vi de effekter vi förväntar oss av dessa reformer. Vi begränsar oss till de viktiga reformerna från förskola upp till gymnasiet.

Resultatutvecklingen inom svensk skola indikerar ett behov av reformer. De internationella undersökningarna visar att svenska elever presterade relativt väl i början och mitten av 1990-talet. Därefter följer en markant försämring. Denna resultatförsämring gäller alla nivåer och i alla ämnen, även om nedgången är störst på gymnasiet samt inom matematik och naturvetenskap. Tabell 1.1 sammanställer resultaten från de internationella undersökningarna som genomförts inom ramen för IEA.¹

Tabell 1.1 Resultat från IEA-undersökningarna 1991-2008

År	Läsförståelse		Matematik		Naturvetenskap/Fysik	
	Åk 3	Åk 4	Åk 8	Gy	Åk 8	Gy
1991	513					
1995			540	502	553	578
2001	498	561				
2003			499		524	
2006		549				
2007			491		511	
2008				412		497
Förändring		-27	-49	-90	-42	-81

Anm. De resultat som redovisas kommer från trendmätningarna i PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) och TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study). Resultaten från de internationella undersökningarna är normaliserade så att det internationella medelvärdet är 500 och standardavvikelsen 100. "Förändring" visar förändringen i testresultat mellan den senaste observationen och den tidigaste observationen som redovisas i tabellen. För läsförståelse har vi adderat förändringen mellan 2006 och 2001 i åk 4 till förändringen mellan 2001 och 1991 i åk 3.

Förändringarna på gymnasiet är anmärkningsvärt stora och uppgår till 0,8-0,9 standardavvikelser.² Tabell 1.1 antyder också att de försämringar som kan observeras på gymnasienivå bara delvis har att göra med sämre prestationer i åk 8. Ungefär hälften av försämringen har att göra med en resultatnedgång som sker mellan åk 8 och åk 3 på gymnasiet.

PISA-mätningarna ger också en dyster bild. Mellan 2000 och 2009 har läsförståelsen sjunkit med 0,19 standardavvikelser, medan resultaten i både matematik och naturvetenskap försämrats med 0,16 standardavvikelser.³

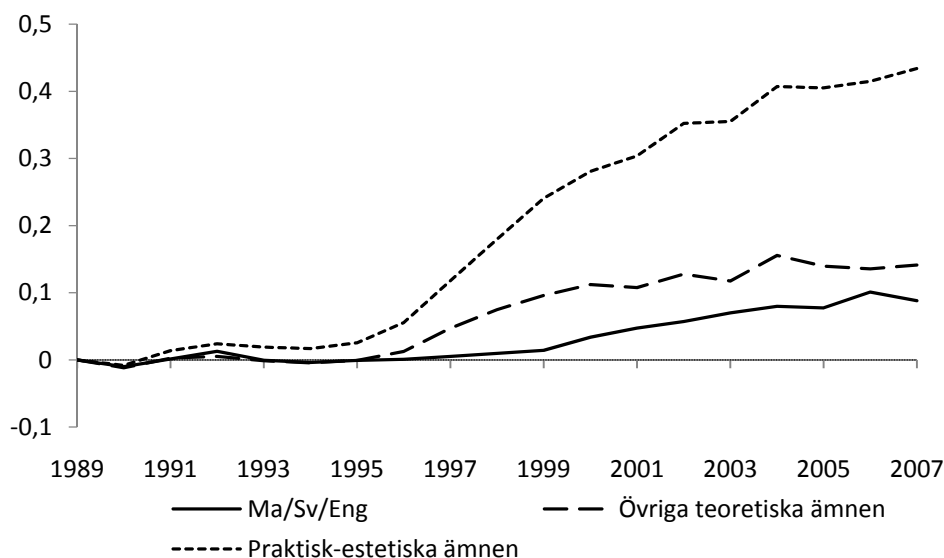
¹ IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) är en internationell sammanslutning av forskningsinstitutioner. Verksamheten startade i början på 1960-talet och organisationens främsta syfte är att utvärdera studieprestationer i olika skolsystem.

² En standardavvikelse visar på den "typiska" variationen i data. Eftersom testresultat (precis som betyg) inte har en naturlig kardinal skala brukar skillnader ofta anges i förhållande till standardavvikelsen i data. För att få lite perspektiv på hur stor en standardavvikelse är, kan man notera att en standardavvikelse motsvarar 65 meritvärdespoäng på grundskolenivå. Detta motsvarar i sin tur skillnaden mellan en elev som har VG i alla ämnen och en som har G i 13 av 16 ämnen och VG i de övriga.

³ PISA (Programme for International Student Assessment) genomförs av OECD. Till skillnad från IEA-undersökningarna finns inget explicit försök att mäta trenderna i PISA. PISA-undersökningarna premierar, generellt

Samtidigt som vi kan observera stora försämringar i de internationella mätningarna stiger betygen kontinuerligt efter införandet av de målrelaterade betygen (som infördes 1997/98). Figur 1.1 visar att ökningen är särskilt kraftig i ämnen där det inte genomförs nationella prov medan den är avsevärt mindre i ämnen där det genomförs sådana prov (matematik, svenska och engelska). I dessa ämnen uppgår ökningen till en tiondels standardavvikelse. Betygsutvecklingen skiljer sig avsevärt från resultatutvecklingen i de internationella mätningarna. Det är uppenbart att betygen inte kan användas för att mäta resultaten i svensk skola.

Figur 1.1 Betygsutvecklingen för elever i svenska grundskolor, 1989-2007



Anm. Figuren visar betygsutvecklingen i förhållande till 1989 (som satts till värdet 0). Förändringarna som visas på den vertikala axeln anges i termer av standardavvikelsen i betygsfördelningen.

Källa: Gustafsson och Yang Hansen (2009).

Vilka reformer har då genomförts (eller aviserats)? Inom förskolan har man fattat beslut om att införa: (i) en allmän förskola från 3 års ålder (från 1 juli 2010); (ii) en förskolepeng som, likt skolpengen, följer barnet oavsett vilken verksamhetsform som föräldrarna väljer (från 1 juli 2009); (iii) en ny läroplan för förskolan (från 1 juli 2011), där kunskapsmål och förskoleledarnas ansvar tydliggörs. I tillägg har kommunerna getts rätt att införa ett vårdnadsbidrag om 3 000 kr för barn som är mellan 1 och 3 år gamla. En färsk utredning har även utrett frågan om flexibel skolstart.⁴

Inom ramen för grundskolan har en ny skollag införts som börjar gälla från 1 juli 2011. Denna skollag tydliggör rektorns ansvar för verksamheten på skolan, gör att kommunala skolor och friskolor får likartade förutsättningar och skyldigheter, samt öppnar upp för möjligheten att starta sk elitklasser med nationell antagning.

sett, läsförståelse i större utsträckning än IEA-undersökningarna; för att prestera väl i matematik krävs alltså i större utsträckning en god läsförståelse i PISA än i TIMSS. Detta bidrar sannolikt till att resultatnedgången i t ex matematik är lägre än i PISA än i IEA.

⁴ Vi lämnar frågan om en flexibel skolstart därhän eftersom regeringen aviserat att man inte kommer att ålägga kommunerna att införa skolstart under vår- och höstterminerna.

Man har också reformerat betygssystemet (gäller från 1 juli 2011) och aviserat att betyg ska börja ges från åk 6. Under den förra mandatperioden lanserade även regeringen en läsa/skriva/räkna satsning som riktas mot barn i åk 1-3 och en särskild satsning på matematik, naturvetenskap och teknik (MNT-satsningen).

På gymnasienivån har regeringen beslutat att införa en ny gymnasieskola från och med läsåret 2011/12. Inom ramen för reformen begränsas det lokala friutrymmet och möjligheterna att inrätta specialutformade program. Inom yrkesprogrammen införs två olika spår: en lärlingsutbildning med en större andel arbetsplatsförlagd yrkesutbildning och traditionella yrkesprogram, där själva yrkesutbildningen i större utsträckning är skolförlagd. De traditionella yrkesprogrammen ger inte automatiskt allmän behörighet till högskolan, men eleverna kan läsa in allmän behörighet inom ramen för en utökad studieplan. Det kommer att ställas större krav för att komma in på de nya gymnasieprogrammen (även på lärlingsutbildningarna). Till sist reformeras betygssystemet även på gymnasienivå.

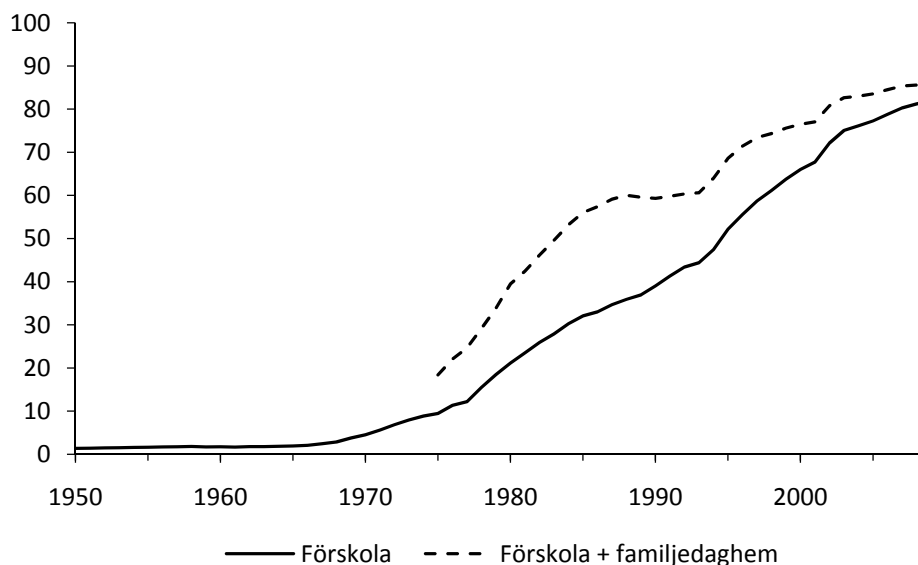
Avsikten är att ånyo reformera lärarutbildningen. Lärarutbildningen har reformerats med regelbundna mellanrum: ett intervall om cirka 10 år har varit legio under de senaste årtiondena (de närmast föregående reformerna är daterade 1988 och 2000). En reform som också påverkar läraryrket är införandet av den så kallade lärarlegitimationen.

Statens skolinspektion inrättades under 2008. Inrättandet av Skolinspektionen, som 2010 hade en budget på knappt 330 miljoner kronor, innebär en väsentlig ökning av de resurser som staten avsätter till granskning av skolornas verksamhet.

I denna rapport diskuterar vi effekterna av dessa reformer och andra viktiga skeenden i svensk skola. Rapporten är disponerad som följer. Avsnitt 2 handlar om förskolan. I avsnitt 3 diskuterar vi resursutvecklingen i grundskolan. Avsnitt 4 behandlar gymnasieskolereformen. Avsnitt 5-8 avhandlar frågor som är gemensamma för grund- och gymnasieskolan: Avsnitt 5 diskuterar följaktligen betygssystemets utformning; avsnitt 6 skolval; avsnitt 7 uppföljning och kontroll; och avsnitt 8 lärarutbildningen. Våra slutsatser återfinns i avsnitt 9.

2 Förskolan

Förskoleverksamheten har över tiden kommit att omfatta allt fler barn. Expansionen var särskilt kraftig under 1970- och 1980-talet; se Figur 2.1. År 2009 deltog 86 procent av 1-5 åringar i någon form av förskoleverksamhet. Bland 5 åringar var deltagandet nära nog fullständigt och uppgick till 98 procent.

Figur 2.1 Andel av 1-5 åringar som deltar i förskoleverksamhet, 1950-2009

Anm. Från och med 1975 rapporteras förskoledeltagande efter ålder. Data från perioden innan 1975 har justerats med hjälp av information om åldersfördelningen 1975. Innan 1968 finns bara information om antalet förskoleplatser. Relationen mellan antalet platser och antalet deltagande barn 1968 har använts för att justera data innan 1950-67.
Källor. Utbildningsstatistisk årsbok (1978, 1999, 2002, 2010, 2011); Befolkningsförändringar (1950-67) samt Befolkningen (1968-2009).

Vilka effekter har då förskoledeltagande på barns senare skolprestationer? Den svenska forskningsevidensen på området är relativt tunn. De studier av det genomsnittliga sambandet mellan förskoledeltagande och senare studieprestationer är att betrakta som observationsstudier där det är tveksamt om man kan hävda att man skattat *effekten* av förskoledeltagande. De regressionsbeskrivningar som finns antyder att sambandet är svagt positivt; se t ex Jonsson (2004) och Söderström m fl (1999).

Det finns skäl att tro att effekten av förskoledeltagande varierar med barnens familjebakgrund på så sätt att effekten är positivare för barn med sämre förutsättningar. En del studier har försökt undersöka om det finns tecken som tyder på att förskolan verkar utjämnande mellan barn med olika bakgrund. Jonsson (2004) fann inga sådana effekter. Resultaten i Fredriksson m fl (2010) visade dock att deltagande i förskola minskade skillnaderna i språklig förmåga mellan barn med invandrarbakgrund och barn med infödda föräldrar. Ett år i förskolan minskade den totala skillnaden mellan invandrare och infödda i språklig förmåga med 10 procent. Effekten av förskola på induktiva förmågor varierade dock inte med avseende på barnens bakgrund.⁵ Förskoledeltagande verkar heller inte påverka sannolikheten att ha en examen från en teoretisk gymnasieutbildning.⁶

I frånvaro av riktigt trovärdiga studier på svenska data kan det vara värt att titta på studier från andra nordiska länder. Havnes och Mogstad (2010) är en färsk studie av de långsiktiga effekterna av expansionen av daghemsplatser i Norge i

⁵ Det induktiva testet går ut på att man ska fylla i nästa tal som logiskt följer i en talserie.

⁶ Detta resultat är i linje med resultaten i Jonsson (2004) som också använder examen från en 3-årig gymnasieutbildning som utfall.

mitten av 1970-talet. De jämförde kommuner där expansionen var särskilt snabb med kommuner där expansionen var långsammare. Ett resultat i studien är att kommunal barnomsorg i huvudsak tränger undan annan informell omsorg utanför det egna hemmet. Resultaten ska alltså tolkas som effekten av olika typer av omsorgsformer utanför hemmet. Havnes och Mogstad undersöker om utbildningsnivå och arbetsinkomster påverkats av deltagande i kommunal förskola. Dessa utfall observeras vid 30-33 års ålder.

Havnes och Mogstad (2010) finner en mycket kraftig positiv genomsnittseffekt på utbildningsnivån som uppgår till 0,35 år per förskoleplats. De finner också att barn till lågutbildade mödrar påverkas i större utsträckning än barn till högutbildade mödrar. De hittar ingen genomsnittseffekt på arbetsinkomster, men spridningen i arbetsinkomster minskar i kommuner där expansionen var särskilt kraftig.

Även om resultaten i Havnes och Mogstad (2010) är synnerligen intressanta är de av begränsat värde för dagens policydiskussion. Skälet till detta är att en så stor andel av barnen i åldrarna 1-5 år går i förskolan (se Figur 2.1) och det är knappast relevant att återgå till en situation där en väsentlig andel av barnen inte deltar i någon form av förskoleverksamhet. Relevantare frågor för dagens policydiskussion är: Hur mycket fokus ska ligga på inhämtandet av grundläggande kunskaper som läsning och räkning? Borde vissa (kanske till och med alla) grupper som idag inte går på förskolan göra det? Det är dessa frågor vi behandlar fortsättningsvis.

2.1 Tydligare fokus på grundläggande kunskaper?

Låt oss börja med att slå fast att det inte finns några studier som trovärdigt skattar effekterna av olika inriktning av förskoleverksamheten. Däremot finns det studier av vilken typ av färdigheter som påverkas av förskoleinsatser och studier av effekter av att starta skolan vid olika åldrar som är delvis relevanta för den grundläggande frågan i detta avsnitt.

Det finns ett antal studier av tidiga interventioner i USA. De interventioner som har rönt störst intresse är antagligen *Perry pre-school* och *Head Start*. *Perry pre-school* var ett småskaligt förskoleprogram som riktades mot barn från fattiga förhållanden i Michigan under 1960-talet. Ett viktigt skäl till att intresset för programmet varit stort är att platserna fördelades slumpmässigt. Utvärderingar av detta program (se till exempel Heckman m fl 2010) tyder på stora positiva effekter på lång sikt. Dessa positiva effekter uppkommer för att barnens beteendemönster påverkades; däremot påverkades inte de deltagande barnens resultat på kunskapstester i någon större utsträckning. Utvärderingarna av *Head Start* – en förskoleliknande verksamhet för ensamstående föräldrar i USA – visar på likartade resultat; se till exempel Blau och Currie (2006).

En viktig fråga när det gäller utvärderingarna av dessa amerikanska program är hur generaliserbara resultaten är till andra kontexter. Insatserna var riktade mot barn med sämre sociala förutsättningar, vilket sannolikt bidrar till att effektskattningarna är relativt stora. Det är också sannolikt att målgrupperna

gör att verksamheten fokuserar på beteendemönster snarare än barnens kognition.

Det finns ett antal studier av effekterna av tidig skolstart. De bästa studierna på området skattar effekten av att börja en reguljär skolverksamhet vid olika åldrar till given kursplan och undervisningsmetod. Dessa studier (se till exempel Fredriksson och Öckert 2008a) tyder på att de som är äldre när de börjar skolan har högre utbildningsnivå på längre sikt. En avgörande fråga är dock hur dessa resultat ska tolkas. Effekterna kan uppstå på grund av att det är lättare att ta till sig ett givet material när man är något äldre (en effekt av absolut ålder), men de kan också uppstå på grund av att barn som börjar skolan när de är äldre har ett försteg relativt sina yngre skolkamrater (en effekt av relativ ålder). Om effekterna har att göra med relativ ålder säger dessa studier väldigt lite om effekten av att alla börjar skolan när de är yngre, eftersom en sådan åtgärd håller den relativa åldersfördelningen konstant.

Fredriksson och Öckert försöker särskilja dessa olika effekter. De kommer fram till att ungefär hälften av de skattade effekterna har att göra med relativ ålder och att den resterande delen har att göra med absolut ålder.

Studien av Fredriksson och Öckert (2008a) håller implicit kursplaner och undervisningsmetoder konstanta. Även om absoluta ålderseffekter är en väsentlig del av de totala effekterna så betyder inte detta med nödvändighet att tidig skolstart är av ondo – det kan finnas kursplaner och undervisningsmetoder som gör att det är mer effektivt att ha ett tydligare kunskapsfokus i unga år. Fredriksson och Öckert visade dessutom att livsinkomsterna minskar som en följd av en högre skolstartsålder. Detta har att göra med att de som är ett år äldre när de börjar skolan förlorar ett års arbetsinkomster och ett års arbetsmarknadserfarenhet. De positiva effekterna på utbildningsnivån är inte tillräckligt stora för att motverka dessa effekter.

Syftet med ytterligare kunskapsfokus i förskolan är att höja nivån och minska spridningen i förkunskaper vid skolstart. Även om evidensen i grunden saknas, är det rimligt att tro att vissa typer av kunskaper är enklare att förvärva i unga år (språk är antagligen det mest uppenbara exemplet).

Även om vissa typer av kunskaper är lättare att förvärva i unga år (och vi med säkerhet visste hur detta skulle göras) är det inte givet att vi ska förorda ett tydligare kunskapsfokus i förskolan. Skälet är att förskolan är en frivillig skolform. Om kunskaper betonas i högre grad i förskolan finns det därmed en risk att spridningen i förkunskaper ökar, eftersom de som inte deltar i förskoleverksamheten riskerar att ligga på en lägre nivå än övriga när den obligatoriska skolgången väl börjar. Man behöver sannolikt inte vara särskilt orolig för barn till högutbildade föräldrar som inte har gått på förskolan eftersom dessa klarar sig väl ändå; däremot kan man misstänka att ett tydligare kunskapsfokus kommer att försämra möjligheterna, relativt sett, för barn med sämre förutsättningar som inte deltar i förskolan. Det finns alltså anledning att

tänka igenom graden av frivillighet (och incitamenten för att inte delta) med tydligare kunskapsambitioner i förskolan.

2.2 Vårdnadsbidraget

104 kommuner hade i oktober 2010 infört ett vårdnadsbidrag. Enligt SCB (2009) är det ett fåtal familjer som erhåller vårdnadsbidrag: godkända ansökningar motsvarar endast 1,8 procent av barn i åldern 1-3 år i de kommuner som infört vårdnadsbidrag till och med utgången av 2009. En väsentlig del av förklaringen till det låga uttaget torde vara att bidraget bara uppgår till 3 000 kr netto.

Tyvärr finns inga data om egenskaperna hos de familjer som ansöker om vårdnadsbidrag. Detta är ett allvarligt problem eftersom det därmed blir omöjligt att utvärdera åtgärden. Då vårdnadsbidraget är lågt så kan man misstänka att det framförallt rör sig om två typer av familjer. Dels familjer där en av föräldrarna har svårt att få jobb och dels familjer där en av föräldrarna har så hög inkomst att den andre i strikt mening inte behöver jobba.

Vårdnadsbidraget kan inte lämnas till en vårdnadshavare som har vissa ersättningar som till exempel arbetslöshetsersättning, introduktionsersättning och föräldrapenning. En potentiell mottagargrupp är dock de som inte är kvalificerade för arbetslöshetsersättning. Denna grupp har två möjligheter: antingen söker de vårdnadsbidrag och erhåller 3 000 kronor netto eller så har de sina barn på förskolan 15 timmar/vecka och betalar en avgift som beror på den sammanräknade familjeinkomsten. För att ta ett konkret exempel: i en familj där en av föräldrarna är förvärvsarbetande till en låg lön på 19 300 kr/mån och den andre föräldern inte är det (och inte är kvalificerade för någon av ersättningsformerna ovan) skulle förskoleavgiften i flertalet kommuner uppgå till 579 kronor för det första barnet.⁷ I detta exempel uppgår nettovinsten av att söka vårdnadsbidrag till cirka 3 750 kr (eftersom avgiften betalas med inkomster som beskattas). För denna låginkomstfamilj är detta ett relativt försvarligt belopp (det motsvarar en ersättning före skatt på knappt 5 000 kronor), vilket kan göra att de inte placerar sitt barn i förskola. Detta är ett problem då forskningslitteraturen tyder på att barnen i denna grupp är de som framförallt har något att vinna på att gå på förskolan.

2.3 Sammanfattning

Forskningslitteraturen ger inte så mycket ledning i frågan om effekten av ett tydligare kunskapsfokus i förskolan. Det finns säkert former där ett tydligare fokus är bra för barnen, men litteraturen säger inget om vilka former dessa är. Det är dock viktigt att lärandet inte sker i skolliknande former. Litteraturen om skolstartsålder säger att de som är något äldre när de börjar skolan har en högre långsiktig utbildningsnivå.

⁷ I majoriteten av kommunerna är avgiften inte tidsrelaterad; se Skolverket (2005). Notera också att en lön på 19 300 kr/mån motsvarar vad en person på den 10:e percentilen i lönefördelningen tjänade 2009.

Det finns en principiell motsättning mellan alltför kraftiga kunskapsambitioner och frivillighet. Poängen med åtgärden är att höja kunskapsnivån och minska spridningen inför den obligatoriska skolstarten. Denna åtgärd kan möjligen höja kunskapsnivån, men om den gör detta kommer skillnaderna mellan förskolebarn och barn som inte gått på förskolan att öka.

Dokumentationen om vilka som uppbär vårdnadsbidrag lämnar en hel del övrigt att önska. På grund av brister i dokumentationen går det inte att avgöra vilka familjer som tar bidraget. Vi misstänker att det är vanligare att föräldrar med sämre arbetsmarknadsmöjligheter, vilket i sådant fall är ett problem då studier på norska data tyder på att förskoledeltagande har större positiva effekter för barn med sämre sociala förutsättningar.

Vårdnadsbidraget har än så länge en marginell omfattning. Likväl är det olyckligt att skapa incitament till att inte delta i förskolan, särskilt om verksamhetsformen ska ges ett tydligare kunskapsfokus. Ur det sistnämnda perspektivet är den avgiftsfria allmänna förskolan från 3 års ålder en betydligt lämpligare reform.

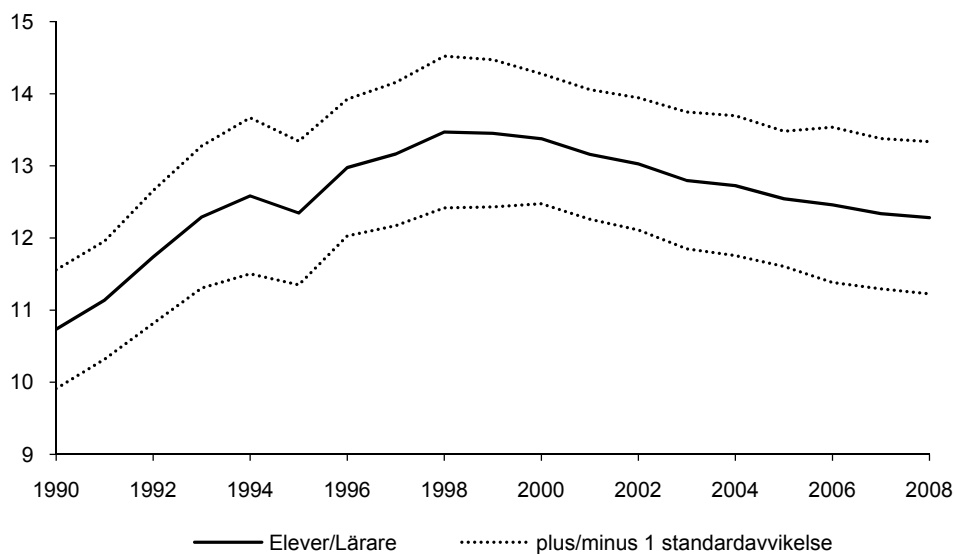
3 Resurser

I detta avsnitt beskriver vi resursutvecklingen inom framförallt grundskolan. Som vi ska se har man inte genomfört några betydande reformer från centralt håll. Men det är ändå viktigt att skapa sig en bild av resursutvecklingen och spridningen i resurser mellan elever och skolor med olika förutsättningar. Den stora kostnadsposten är lärarlöner varför vi fokuserar på antalet elever per lärare och klasstorleken när vi beskriver utvecklingen av genomsnittet och spridningen.

I början av 1990-talet genomfördes ett antal reformer som mycket väl kan tänkas ha haft effekt på både nivån och fördelningen av skolans resurser mellan landets kommuner. Den stora reformen var att finansieringsansvaret för skolan decentraliserades till kommunerna. Före reformen styrdes antalet lärare ner till skolnivå av ett statligt bidrag (den så kallade basresursen). Ett första steg i reformen togs läsåret 1991/92 då ett sektorsbidrag till skolan gavs till kommunerna. Reformen var fullt genomförd läsåret 1993/94 då sektorsbidraget bakades in i det övergripande utjämningsbidraget.

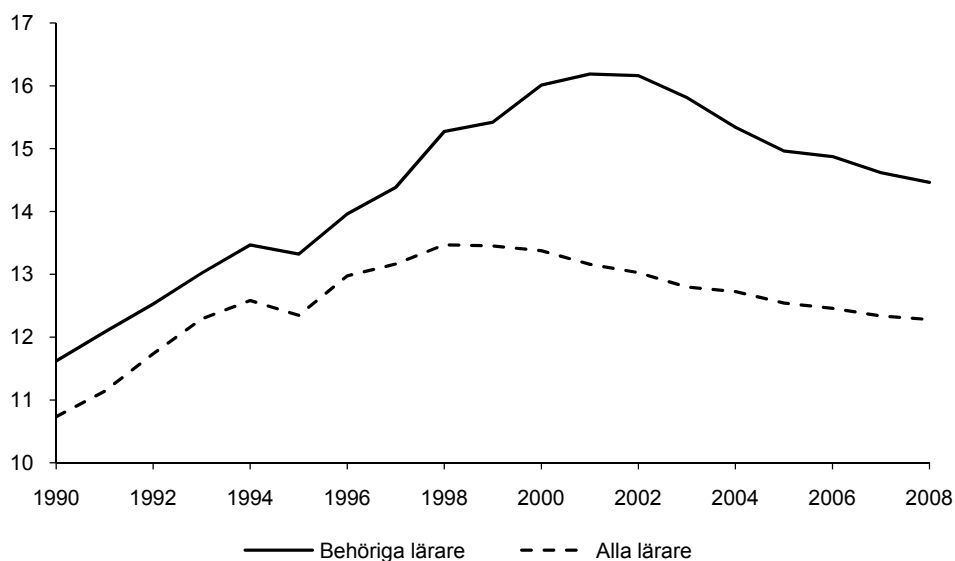
3.1 Personaltäthet och klasstorlek

Hur har då lärartätheten inom grundskolan utvecklats? Figur 3.1 visar antalet elever per lärare från läsåret 1990/91 till läsåret 2008/09. Antalet lärare mäts i heltidsekvivalenter och kalkylen inkluderar bara lärare som undervisar (skolledare och biträdande skolledare har till exempel exkluderats).

Figur 3.1 Antal elever per lärare inom grundskolan, läsåren 1990/91-2008/09

Annr. Standardavvikelsen har beräknats utifrån spridningen över kommuner viktat med storleken på elevpopulationen i varje kommun. Antalet lärare mäts i heltidsekvivalenter. I beräkningen av antalet lärare har vi bara inkluderat undervisande lärare. För att konvertera data till heltidsekvivalenter har vi begränsat den maximala tjänstgöringsomfattningen per lärare till 120 procent.

Källa: Egna beräkningar på basis av lärarregistret 1990/91-2008/09.

Figur 3.2 Antal elever per lärare i grundskolan, efter lärarbehörighet, läsåren 1990/91-2008/09

Annr. Till kategorin behöriga lärare räknas alla som har pedagogisk högskoleutbildning. Se även anmärkningar till Figur 3.3.

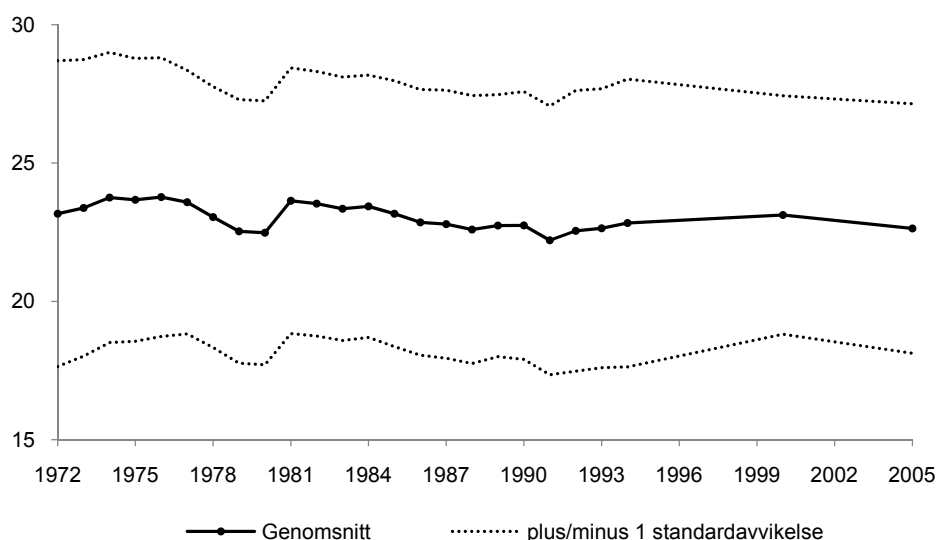
Källa: Egna beräkningar på basis av lärarregistret 1990/91-2008/09.

Under hela 1990-talet ökade antalet elever per lärare, vilket torde ha att göra med följdverkningarna av 1990-talskrisen. Efter 2000 minskar antalet elever per lärare. Till en början har denna resursförstärkning att göra med att antalet

obehöriga lärare ökar; se Figur 3.2. Men från läsåret 2002/03 ökar också antalet behöriga lärare i förhållande till elevpopulationen.⁸

Hur förhåller sig då antalet elever per lärare till klasstorleken? Figur 3.3 visar klasstorleken i årskurs 4. Under perioden 1972/73-1994/95 kommer uppgifterna från det s k klassregistret. Efter läsåret 1994/95 upphörde den centrala insamlingen av klasstorlek. Vi får därför förlita oss till de uppgifter som samlas in i internationella undersökningar. I figuren har vi hämtat uppgifterna från de internationella läsundersökningarna – PIRLS 2001 och PIRLS 2006 – som genomförts i IEA:s regi.⁹ Vi antar här att klasstorleken i svenska är jämförbar med klasstorleken i klassregistret.¹⁰

Figur 3.3 Klasstorlek i årskurs 4, läsåren 1972/73-1994/95, 2000/01, och 2005/06



Anm. Vi har tagit bort observationer där klasstorleken är lägre än 5 och större än 40.

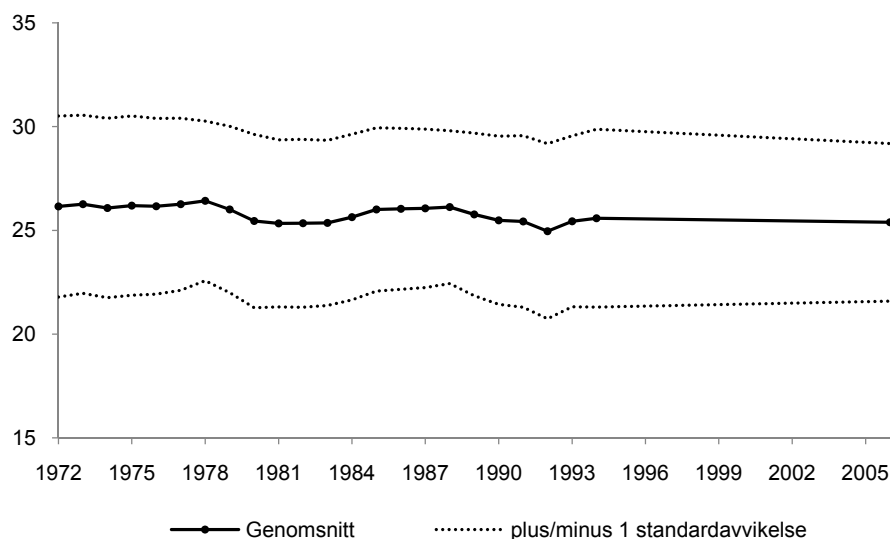
Källor: Klassregistret 1972/73-1994/95, PIRLS 2001 (gäller läsåret 2000/01) samt PIRLS 2006 (gäller läsåret 2005/06).

Medan det finns en del variation i antalet elever per lärare verkar klasstorleken i stor utsträckning vara konstant. Under perioden 1990/91-2005/06 observerar vi exempelvis en ökning i antalet elever per lärare från 10,7 (läsåret 1990/91) till 12,5 (läsåret 2005/06). Under samma tidsperiod förändras inte den genomsnittliga klasstorleken i årskurs 4 alls (den uppgår till 22,7 läsåret 1990/91 och 22,6 läsåret 2005/06). Figur 3.4 visar att man kommer till en likartad slutsats om man studerar klasstorleken i årskurs 8.

⁸ Läsåret 1997/98 uppgick andelen obehöriga lärare till 8,4 procent. Till läsåret 2002/03 skedde en kraftig expansion av andelen obehöriga lärare som då steg till 18,8 procent. Därefter har andelen obehöriga minskat för att uppgå till 14,5 procent läsåret 2008/09.

⁹ PIRLS 2001 gäller läsåret 2000/01 och PIRLS 2006 läsåret 2005/06.

¹⁰ Uppgiften om klasstorlek i PIRLS kommer från en direkt fråga till läraren. Lärarens svar torde ligga nära det administrativa klassbegreppet i klassregistret. Skälet till att vi väljer svenska är att det verkar vara vanligare att klassen delas upp i grupper i matematik. Läsåret 2006/07 uppgår den genomsnittliga klasstorleken i åk 4 enligt TIMSS 2007 till 21,6. Denna siffra ska jämföras med klasstorleken i svenska läsåret innan som uppgår till 22,6. Det verkar osannolikt att detta reflekterar en sann variation i "klasstorlek". Den har snarare att göra med att klassen i större utsträckning delas in i mindre grupper i matematik.

Figur 3.4 Klasstorlek i årskurs 8, läsåren 1972/73-1994/95, och 2006/07

Anm. Vi har tagit bort observationer där klasstorleken är lägre än 5 och större än 40. Värden för läsåret 2006/07 har imputerats genom förändring i klasstorlek enligt TIMSS 1995 (läsåret 1994/95) och TIMSS 2007 (läsåret 2006/07).
Källor. Klassregistret 1972/73-1994/95, TIMSS 1995, och TIMSS 2007.

Det faktum att antalet elever per lärare varierar medan klasstorleken är mer eller mindre konstant betyder att variationen i lärartäthet kommer från antalet ”assisterande” lärare. Vilken betydelse har detta resultat? Detta resultat är relevant eftersom litteraturen på området (se Finn och Achilles 1990, samt Krueger 1999) säger att det är klasstorleken som har effekt på elevresultat. Variationer i tillgången till en assisterande lärare i ett klassrum av given storlek har däremot inga effekter på elevernas kunskapsutveckling.

3.2 Undervisningstiden i svenska skolor

Resursinsatsen i skolan påverkas inte bara av antalet lärare. Deras undervisningstid är naturligtvis också relevant. Dessutom är en viktig resursinsats elevernas egen tid till självstudier, det vill säga läxor.

Tabell 3.1 visar hur lektionstiden i läsning och matematik varierar över länder i PISA. Notera att dessa data speglar den schemalagda lektionstiden snarare än hur mycket lärarna undervisar i tex helklass. Tabellen visar också hur sannolikheten att lägga ner mer än en timme på läxor per vecka varierar över studenter i olika länder.

Tabell 3.1 har tre budskap: (i) Svenska elever har relativt lite schemalagd lektionstid (den är dock högre än i Finland); (ii) i båda ämnena har den schemalagda lektionstiden ökat mer än i övriga länder; (iii) svenska elever lägger förhållandevis lite tid på läxor.

Tabell 3.1 Undervisningstid och läxtid över länder enligt PISA

	Läsning			Matematik		
	Undervisningstid, minuter per vecka		Läxor Pr(mer än 1 h. per vecka), procent	Undervisningstid, minuter per vecka		Läxor Pr(mer än 1 h. per vecka), procent
	1999/00	2008/09	1999/00	1999/00	2008/09	1999/00
Danmark	316	312	76	202	216	68
Finland	138	150	33	157	172	46
Norge	--	240	56	--	180	53
Sverige	156	184	37	164	189	33
Storbrit.	204	219	70	192	212	66
Tyskland	166	184	48	168	192	61
USA	214	258	50	217	258	58

Källor: PISA 2000 och PISA 2009. Studiepopulationen är 15 år vid undersökningstillfället.

TIMSS Advanced (som mäter kunskaper på gymnasienivån) ger ett likartat intryck. Undervisningstiden för elever på natur- och teknikprogrammet uppgick läsåret 2007/08 till 132 minuter per vecka i matematik och läxtiden till 67 minuter per vecka. I jämförelse var undervisningstiden 231 minuter per vecka i Norge och 239 minuter per vecka i Nederländerna. Läxtiden uppgick till 103 minuter per vecka i Norge och 119 minuter per vecka i Nederländerna. Mellan 1994/95 och 2007/08 minskade undervisningstiden i Sverige med 22 minuter per vecka.

Den schemalagda lektionstiden ger naturligtvis inte hela bilden. Den säger till exempel inget om hur mycket lärare undervisar i helklass. Det finns en del som tyder på att undervisningen i helklass gått ner. Bland annat som en följd av skrivningar i Lpo 94 har ”individualiseringen” av skolarbetet ökat; ett ökat ansvar för uppläggning och genomförande av skolarbetet har lagts på eleverna. Lärarens roll har också förändrats från direkt undervisning i helklass till handledning av elever som bedriver eget arbete. ”Individualiseringen” har alltså i viss utsträckning blivit synonym med att eleverna arbetar på egen hand.

Skolverket noterar i sin rapport om TIMSS Advanced (Skolverket 2009) att “[s]venska matematikelever spenderar den största delen av undervisningstiden till att arbeta självständigt eller till att lösa problem tillsammans med andra elever. Detta är också den vanligaste aktiviteten i de flesta andra länder men inte i lika stor utsträckning som i Sverige.”

Tabell 3.2, som kommer från TIMSS 2007, visar att samma mönster även gäller i åk 4 och åk 8. Matematikundervisningen i Sverige domineras av ”eget arbete”. Eget arbete utgör också en större andel av den totala lektionstiden än i de övriga EU/OECD länder som fanns med i undersökningen.

Tabell 3.2 Undervisning i Matematik enligt TIMSS 2007

	Sverige		EU/OECD	
	Åk 4	Åk 8	Åk 4	Åk 8
Undervisningstimmar/år	104	93	145	115
Andel ”eget arbete”, procent	63	61	50	43
”Eget arbete” utan lärares handledning, procent	38	28	27	19

Källor: Skolverket (2008a).

Några utvärderingar av det förändrade undervisningssättet på svenska data finns inte att tillgå.¹¹ Man kan naturligtvis hänvisa till forskningen om resursers betydelse för studieresultat; en minskning av den lärarledda undervisningen till förmån för eget arbete är således liktydigt med en minskning av både lärartätheten och lärarkompetensen (se till exempel Fredriksson och Öckert 2008b samt Lindahl 2005).

En utvärdering från England har dock direkt relevans. Machin och McNally (2008) undersökte effekterna av att förändra undervisningssättet i läs- och skrivförståelse – den så kallade *literacy hour*. Introduktionen av literacy hour innebar en övergång till ett mer systematiskt sätt att undervisa som utgick från den nationella läroplanen. Innan literacy hour undervisades elever sällan i helklass. Efter literacy hour skedde detta i betydligt större utsträckning, undervisningen hade tydligare struktur, och variationen över skolor i sättet att undervisa läsförståelse minskade per konstruktion. Notera också att det som förändrades var sättet att undervisa, snarare än mängden undervisning i engelska. Machin och McNally (2008) visar att genomsnittseffekterna av literacy hour var positiva, de uppgick till ungefär 0,1 standardavvikelse. Läs- och skrivförståelsen ökade särskilt mycket bland lågpresterande elever medan det inte fanns några effekter bland högpresterande elever.

Resultaten i Machin och McNally (2008) innebär alltså att en övergång till ett mindre strukturerat arbetssätt skulle slå särskilt hårt mot elever med sämre studieförutsättningar. Dessa fördelningseffekter förefaller mycket rimliga, eftersom barn till högutbildade föräldrar har bättre möjligheter att få hjälp hemifrån (se också Clark 2009).

3.3 Satsningar på kärnämnen

År 2008 lanserades den s k läsa/skriva/räkna satsningen, då 150 miljoner kronor avsattes för satsningar på matematik och svenska i framförallt åk 1 till 3 (satsningen skulle ursprungligen pågå under åren 2008-2010 men har senare förlängts till 2012). Dessa medel fördelas efter ansökan till Skolverket. Totalt beviljades drygt 142 miljoner kronor år 2008. Merparten av dessa medel gick till inköp av läromedel; knappt 40 miljoner kronor användes till personalförstärkningar (se Andersson och Skott 2010).

För resterande år (dvs 2009-2012) är medelstillskottet inom ramen för satsningen större: 2009 omfattande satsningen 250 miljoner kronor; 2010, 500 miljoner kronor; 2011, 400 miljoner kronor; och 2012 ska den uppgå till 250 miljoner kronor.

Skott (2011) redovisade resultatet av 2009 års ansökningsomgång. I jämförelse med 2008 användes en större andel av medlen till personalförstärkningar: 42 procent (av ett totalbelopp om 245,3 miljoner kronor) användes till

¹¹ Även om det saknas utvärderingar kan det vara värt att notera slutsatserna i Nilsson (2002). Han studerade kvaliteten på 60 texter som högstadiel elever skrivit när de skulle undersöka ett ämne på egen hand. Han fann att texterna i hög utsträckning är reproducerade och att endast ett fåtal av eleverna hade dragit egna slutsatser.

personalförstärkningar. I övrigt gick ca 20 procent vardera till inköp av läromedel och kompetenshöjande insatser.

Läsa/skriva/räkna satsningen innefattar relativt små belopp. För att få lite perspektiv på omfattningen kan man göra grova beräkningar på hur personalinsatsen förändras som följd av satsningen. Låt oss ta år 2010 då satsningen är som störst och uppgår till 500 miljoner kronor. Om andelen som går till personalförstärkningar är lika stor som 2009, skulle detta belopp motsvara 206 miljoner kronor till personalförstärkningar. Översatt till helårsarbetare innebär detta en ökning med (grovt sett) 325 helårsarbetare.¹² Om man slår ut dessa 325 helårsarbetare på 3 årskullar (ca 300 000 barn) innebär medelstillskottet att antalet lärare per elev ökar med med 0,1 procentenheter. I termer av personalförstärkningar är beloppen alltså för små för att satsningen ska kunna ha annat än en ytterst marginell betydelse.

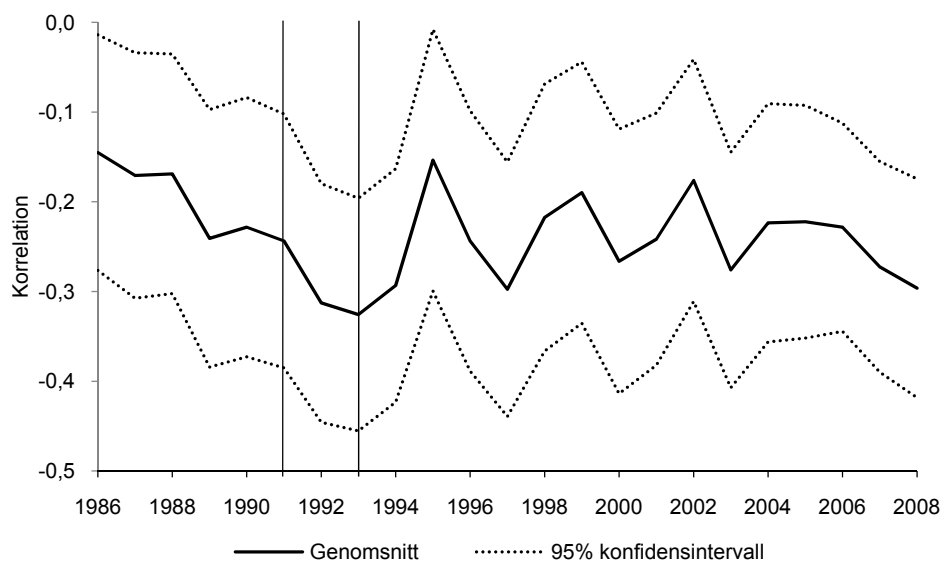
Regeringen har också lanserat en särskild satsning på utvecklingsinsatser inom ämnesområdena matematik, naturvetenskap och teknik (MNT-satsningen) som ska pågå under åren 2009-2011. 2009 avsattes 125 miljoner kronor; 2010 och 2011 avsattes 250 miljoner kronor per år. Merparten av dessa medel är öronmärkta till projekt som utvecklar matematikundervisningen inom grundskolan (se Regeringsbeslut U2009/914/G). Medel till dessa utvecklingsprojekt beviljas av Skolverket efter ansökan från skolornas huvudmän. Medel kan dock inte sökas för personalförstärkningar. Skolverkets rapportering från 2010 års ansökningsomgång visar att ansökningarna var jämnt fördelade över åk 1-9 i grundskolan.

Återigen motsvarar denna satsning en mycket liten resursförstärkning, särskilt med tanke på att målgruppen är betydligt bredare i MNT-satsningen än i läsa/skriva/räkna-satsningen. Resurstillskottet som följer av regeringens satsningar på kärnämnen är således marginellt. Den viktigaste effekten av dessa satsningar kan mycket väl vara signalen om att baskunskaper är viktiga.

3.4 Resursfördelning

I början av 1990-talet genomfördes ett antal reformer som mycket väl kan tänkas ha haft en effekt på både nivån och fördelningen av skolans resurser mellan landets kommuner. Den stora reformen är att finansieringsansvaret för skolan decentraliserades till kommunerna. Innan reformen styrdes antalet lärare ner till skolnivå av ett statligt bidrag (den så kallade basresursen). Ett första steg i reformen togs läsåret 1991/92 då ett sektorsbidrag till skolan gavs till kommunerna. Reformen var fullt genomförd läsåret 1993/94 då sektorsbidraget bakades in i det övergripande utjämningsbidraget.

¹² Vi har kommit fram till denna siffra genom att använda information från SCB:s lönestatistik. Genomsnittslönerna för grundskollärare uppgick 2008 till 24 900 kr/månad och 2009 till 25 700 kr/månad. Om löneökningstakten mellan 2009 och 2010 är densamma som mellan 2008 och 2009, skulle genomsnittslönen för en grundskollärare uppgå till 26 525 kr/månad år 2010. Om vi dessutom antar att kostnaden/anställd är dubbelt så stor som lönen, uppgår helårskostnaden för en anställd till 636 000 kr. 206 miljoner kronor motsvarar således ca 325 helårsarbetare. Vi behöver knappast påpeka att detta är en mycket grov kalkyl. Likväl illustrerar den att det är fråga om små resurstillskott.

Figur 3.5 Rangkorrelation mellan lärartäthet och inkomst över kommuner

Anm. Figuren visar sambandet mellan rangordnad lärartäthet och rangordnad förvärsinkomst över kommuner. Sambandet har beräknats med hjälp av regressioner där kommunernas länstillhörighet hållits konstant. Regressionerna har viktats med antalet elever i grundskoleåldern. Lärartätheten har beräknats från lärarregistret (se ovan). Den första vertikala linjen i figuren visar införandet av sektorsbidraget; den andra vertikala linjen visar införandet av utjämningsbidraget.

En första fråga är om reformerna påverkat resursfördelningen mellan landets kommuner. För att sprida ljus över denna fråga har vi beräknat korrelationen mellan genomsnittlig lärartäthet och genomsnittlig förvärsinkomst mellan kommuner vid olika tidpunkter. Figur 3.5 visar resultatet av dessa beräkningar.

Den heldragna kurvan visar hur genomsnittssambandet mellan resursinsatsen och inkomst ser ut. Eftersom sambandet är negativt betyder det att systemet är kompensatoriskt: lärartätheten är högre i kommuner med relativt låg inkomst. De stora reformerna i början av 1990-talet verkar inte ha påverkat sambandet mellan inkomster och lärartäthet i någon nämnbar utsträckning.

För att ge en komplett bild av hur resursfördelningen förändrats över tid skulle man naturligtvis vilja veta hur fördelningen av resurser mellan skolor inom kommun sett ut. Tyvärr är detta inte alldeles enkelt eftersom det i många avseenden saknas information om hur resurser fördelats på skolnivå.¹³

Skolverket (2009b) har nyligen undersökt hur resursfördelningen inom kommun ser ut. De konstaterar att ett flertal kommuner fördelar resurser med ett givet belopp per elev. De noterar också att den så kallade tilläggsresursen (som används för att rikta resurser till skolor med sämre förutsättningar) endast utgör 10 procent av de totala resurser som skolan förfogar över.

Skolverkets undersökning svarar dock inte på grundfrågan: har resursfördelningen blivit mer eller mindre kompensatorisk över tid? För att komma åt denna fråga har vi skattat korrelationen mellan klasstorlek och elevernas utbildningsbakgrund med hjälp av data från PISA 2000 (läsåret

¹³ Till exempel anges inte skolkoden i lärarregistret förrän läsåret 1995/96.

1999/2000) och 2009 (läsåret 2008/09) samt klassregistret (läsåret 1990/91). I princip fångar dessa korrelationer all variation som är intressant i detta sammanhang – variationen mellan kommuner, variationen mellan skolor inom kommun och variationen mellan klasser inom skolan. Det är dock viktigt att poängtera att det klasstorleksbegrepp som finns i PISA och klassregistret skiljer sig åt: i PISA kommer informationen från en direkt fråga till eleverna (Hur många elever är ni i genomsnitt i din svenskaklass?) medan klasstorleken i klassregistret i större utsträckning är ett administrativt begrepp.

Tabell 3.3 Korrelationen mellan klasstorlek och elevernas utbildningsbakgrund

	Läsår		
	1990/91	1999/00	2008/09
Danmark	--	0,47	0,52
Finland	--	0,78	0,60
Norge	--	0,77	0,33
Sverige	0,34	0,44	0,51
Storbritannien	--	-0,22	0,39
Tyskland	--	0,27	0,39
USA	--	0,44	-0,85

Anm. Tabellen är baserad på regressionskattningar (som skattats separat per land och tidpunkt) där klasstorleken förklarats med elevens kön, invandrarbakgrund (=1 om eleven är född utomlands), samt moderns utbildningsnivå (=1 om modern har en utbildning som motsvarar ISCED 5 och därutöver). För att öka jämförbarheten över länder och tid har alla variabler standardiserats (inom land och tidpunkt) så att de har medelvärdet 0 och standardavvikelsen 1. För att underlätta tolkningen har dessa standardiserade regressionskoefficienter utvärderats vid standardavvikelsen i utbildning och klasstorlek för Sverige läsåret 2008/09. Koefficienterna kan därför tolkas som den genomsnittliga skillnaden i klasstorlek mellan elever vars mödrar har minst högskoleutbildning och elever vars mödrar inte har det. Tack till Björn Öckert som gjort dessa beräkningar för läsåret 1990/91.

Källor. Läsåret 1990/91: Beräkningar baserade klassregistret (klasstorlek i åk 9) och LOUISE. Läsåren 1999/00 och 2008/09: Egna beräkningar baserade på PISA 2000 och PISA 2009; studiepopulationen är 15 år vid undersökningstillfället.

Tabell 3.3 redovisar skattningar av korrelationen mellan klasstorleken och elevernas utbildningsbakgrund (moderns utbildningsnivå) mellan länder och tid.¹⁴ Resursfördelningen är allt som oftast kompensatorisk: elever vars moder har en högskoleutbildning går i genomsnitt i större klasser än elever vars mödrar inte är högskoleutbildade. I Sverige, läsåret 2008/09, är skillnaden mellan dessa två grupper cirka 0,5 elever. Det kompensatoriska inslaget verkar i Sverige vara ungefär genomsnittligt i internationell jämförelse.

Mellan 1999/00 och 2008/09 ökade det kompensatoriska inslaget. Förändringen mellan 1990/91 och 1999/00 bör tolkas med viss försiktighet eftersom klasstorleksinformationen skiljer sig åt till sin karaktär.¹⁵ Även om det finns vissa problem med jämförbarheten, antyder Tabell 3.3 att det kompensatoriska inslaget i resursfördelningen *inte har minskat över tid*.

Även om det inte verkar ha skett så mycket med den övergripande resursfördelningen över tid så är det dock inte korrekt att dra slutsatsen att kommunaliseringen av skolan inte hade några effekter. Björklund m fl (2003)

¹⁴ Vi tackar Björn Öckert som gjort skattningarna för Sverige läsåret 1990/91.

¹⁵ Det är sannolikt att det uppmätta kompensatoriska inslaget kommer att vara större i PISA där klasstorleksinformationen baseras på direkta frågor till eleverna, eftersom det i större utsträckning kommer att fånga gruppindelningar av "klassen" än informationen i klassregistret.

och Fredriksson och Öckert (2008b) har visat att reformen påverkade kommunernas position i den övergripande resursfördelningen.

3.5 Sammanfattning

Lärartätheten i grundskolan minskade under hela 1990-talet, för att därefter öka under 2000-talet. Under läsåret 2008/09 var den ungefär lika hög som under mitten av 1990-talet. Medan lärartätheten har varierat en del verkar klasstorleken vara ungefär konstant. Detta betyder att merparten av variationen i lärartäthet har att göra med att ytterligare hjälplärare introduceras i en klass av given storlek. Forskningen visar att en ökning av lärartätheten i en klass av given storlek har betydligt svagare effekt på elevernas kunskapsutveckling än minskningar av klasstorleken.

I det decentraliserade svenska skolsystemet styrs lärartätheten till en väsentlig del av kommunala beslut. Även om man från centralt håll öronmärker pengar för att till exempel öka lärartätheten, betyder det inte att sådana satsningar får genomslag på kommunal nivå. Statliga satsningar kan tränga undan medel som annars skulle satsas från kommunalt håll så att resurserna totalt sett inte påverkas. De satsningar som ändå genomförts från centralt håll (tex läsa/skriva/räkna satsningen) är för små för att ha annat än en ytterst marginell betydelse.

Den schemalagda lektionstiden är relativt låg i Sverige. TIMSS-undersökningen från 2007 visar att i Sverige utgörs en större andel av lektionstiden av att elever arbetar på egen hand än i de övriga EU/OECD länder som finns med i undersökningen. Vår uppfattning (som också har visst forskningsstöd) är att den höga andelen eget arbete är ett problem i svensk skola. Kärnfrågan är dock återigen om (och i så fall hur) undervisningsmetoder kan påverkas direkt från centralt håll i dagens svenska skolsystem.

Resursfördelningen är kompensatorisk i Sverige precis som i de allra flesta länder. Lärartätheten är således högre i kommuner och skolor med lägre inkomst och utbildningsnivå. Trots stora systemförändringar i Sverige verkar inte det kompensatoriska inslaget i det svenska systemet ha förändrats i någon större utsträckning.

4 Gymnasieskolereformen

Regeringen har nyligen beslutat att sjsätta en ny gymnasieskola. Den nya gymnasieskolan gäller från läsåret 2011/12. Den största förändringen gäller yrkesprogrammen där det ska införas två olika spår: en lärlingsutbildning med en större andel arbetsplatsförlagd yrkesutbildning och traditionella yrkesprogram, där själva yrkesutbildningen i större utsträckning är skolförlagd. De traditionella yrkesprogrammen ger inte automatiskt allmän behörighet till högskolan, men eleverna kan läsa in den inom ramen för en utökad studieplan. Det kommer att ställas större krav för att komma in på de nya gymnasieprogrammen (även på lärlingsutbildningarna).

I detta avsnitt går vi först igenom erfarenheterna från den senaste stora reformen av gymnasieskolan: införandet av det så kallade programgymnasiet. Utifrån dessa erfarenheter försöker vi uttala oss om förväntade effekter av den nya gymnasiereformen.

4.1 Erfarenheterna från införandet av programgymnasiet

En av förändringarna som följde av gymnasiereformen från 1991 var att de praktiska utbildningarna förlängdes med ett tredje (huvudsakligen) teoriinriktat år. Ett uttalat syfte med denna del av reformen var att minska skillnaderna mellan yrkesförberedande och studieförberedande program. Efter reformen gav även de yrkesförberedande programmen så kallad allmän behörighet, vilket i princip underlättade övergångarna från yrkesprogrammen till högskolan. Före reformen gick vägen från de tvååriga yrkeslinjerna till högskolan via komvux.

En annan förändring som följde på 1991 års reform var att man gick från ämnesbetyg till kursbetyg och att målrelaterade betyg infördes. Till en början använde man sig av målrelaterade sifferbetyg. Det finns mycket som tyder på att de målrelaterade sifferbetygen sattes på ungefär samma sätt som de relativa sifferbetygen.¹⁶ Det så kallade meritvärdessystemet, med nomenklaturen ”Icke-godkänt”, ”Godkänt”, ”Väl godkänt ” och ”Mycket väl godkänt”, infördes för dem som började gymnasiet höstterminen 1994. Detta framstår som den stora förändringen av betygssättningen.

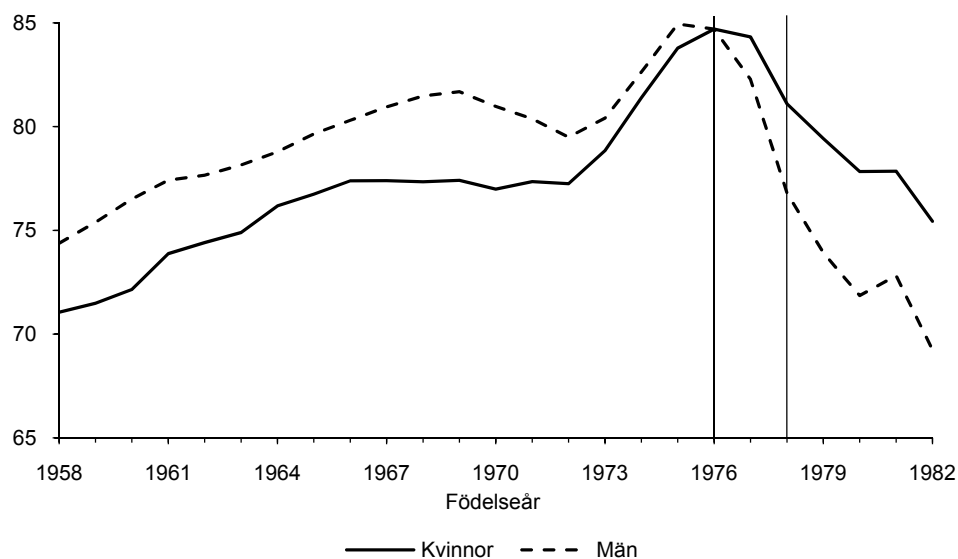
Figur 4.1 visar hur andelen med minst en gymnasieexamen varierat över kohorter och kön.¹⁷ De heldragna streckade linjerna indikerar vilka kohorter som framförallt berörts av ovanstående två reformer: De som är födda 1976 påverkades av 1991 års gymnasiereform (som infördes läsåret 1992/93); de som är födda 1978 påverkades av införandet av meritvärdessystemet (Icke-godkänt, godkänt etc.).

Det är tydligt att andelen som slutfört gymnasiet var som högst innan dessa två reformer genomfördes: 85 procent av männen födda 1975 och 84 procent av kvinnorna födda 1975 har slutfört gymnasiet. Sedan sjunker andelen med slutfört gymnasium avsevärt, särskilt bland männen. Bland individer födda 1978 (som är 26 år då vi mäter deras utbildningsnivå) uppgår andelen med slutfört gymnasium till 77 procent bland män och till 81 procent bland kvinnor.

Aggregerade data antyder alltså att de två reformerna minskat andelen med slutfört gymnasium. Men en regelrätt utvärdering av reformerna kräver mer detaljerade analyser än den som ges av utvecklingen i aggregerade data.

¹⁶ Detta framgår tex av betygsgenomsnitten och standardavvikelsen i betyg för elever som avslutade en gymnasieutbildning på normalt tid (dvs vid 18 eller 19 års ålder). För elever födda 1974 (relativa sifferbetyg), var genomsnittet 3,28 och standardavvikelsen 0,63; för elever födda 1975 (relativa sifferbetyg) 3,28 och 0,63; för elever födda 1976 (”målrelaterade” sifferbetyg) 3,30 och 0,65; för elever födda 1977 (”målrelaterade” sifferbetyg) 3,35 och 0,65. Det händer alltså väldigt lite med betygsfördelningen över kohorter.

¹⁷ I denna beräkning har vi inkluderat alla som har ett slutbetyg från en 2- eller 3-årig gymnasieutbildning.

Figur 4.1 Andel med minst gymnasium efter kohort och kön, procent

Källa: Egna beräkningar baserat på 2004 års årgång av utbildningsregistret.

Hall (2009) utvärderade de delar av 1991 års gymnasiereform som gällde yrkesutbildningarna. Förändringen av de praktiska utbildningarna introducerades på försöksbasis (det så kallade ÖGY-försöket), med start i liten skala läsåret 1987/88. Inom försöksverksamheten ökade undervisningen i kärnämnen. I tillägg till svenska (som var det enda obligatoriska ämnet på alla 2-åriga utbildningar) så innehöll de 3-åriga utbildningarna även engelska, samhällskunskap och en valbar kurs (vilket var matematik i de allra flesta fallen). Försöksverksamheten hade också en större arbetsplatsförlagd del i jämförelse med de tvååriga utbildningarna. Den yrkesutbildning som infördes i och med 1991 års gymnasiereform hade en mindre andel arbetsplatsförlagd utbildning och ett större fokus på teoretiska kärnämnen.

Halls studiepopulation utgjordes av individer som avslutade en grundskoleutbildning åren 1986-90 och direkt påbörjade en 2- eller 3-årig yrkesutbildning. Individer som började 1986 omfattas inte alls av försöket. Individer som började övriga år påverkas i varierande grad av försöket. Omfattningen på försöket i varje kommun används som ett instrument för sannolikheten att påbörja en treårig yrkeslinje. Tabell 4.1 visar huvudresultaten från Halls studie.

Tabellen visar att de treåriga yrkesutbildningarna ökade sannolikheten att inte slutföra utbildningen i jämförelse med de tvååriga utbildningarna. Effekten uppgår till 3,8 procentenheter vilket i relativa termer motsvarar en ökning av andelen som inte slutför utbildningen med 35 procent. Effekterna är koncentrerade till elever med låga grundskolebetyg – det finns inga effekter för elever vars grundskolebetyg överstiger snittet. För elever med låga grundskolebetyg uppgår effekten till 8,3 procentenheter, vilket motsvarar en mycket stor ökning i relativa termer. Hall visade också att sannolikheten att inte ta examen är betydligt större för elever som har lågutbildade föräldrar.

Tabell 4.1 Effekter av att påbörja en 3-årig yrkesutbildning på utbildningsutfall

	Sannolikheten att slutföra gymnasiet			Sannolikheten att påbörja högskoleutbildning		
	Efter grundskolebetyg			Efter grundskolebetyg		
	Alla	Under snittet	Över snittet	Alla	Under snittet	Över snittet
Påbörjat 3-årig yrkeslinje	-0,038 (0,019)	-0,083 (0,023)	0,017 (0,023)	0,006 (0,016)	0,002 (0,016)	0,010 (0,030)
Antal individer	184 101	101 543	82 558	184 101	101 543	82 558
Medelvärde, beroende variabel	0,891	0,842	0,951	0,184	0,100	0,288

Källa: Hall (2009). Alla individer som har ett slutbetyg räknas som att de slutfört gymnasiet.

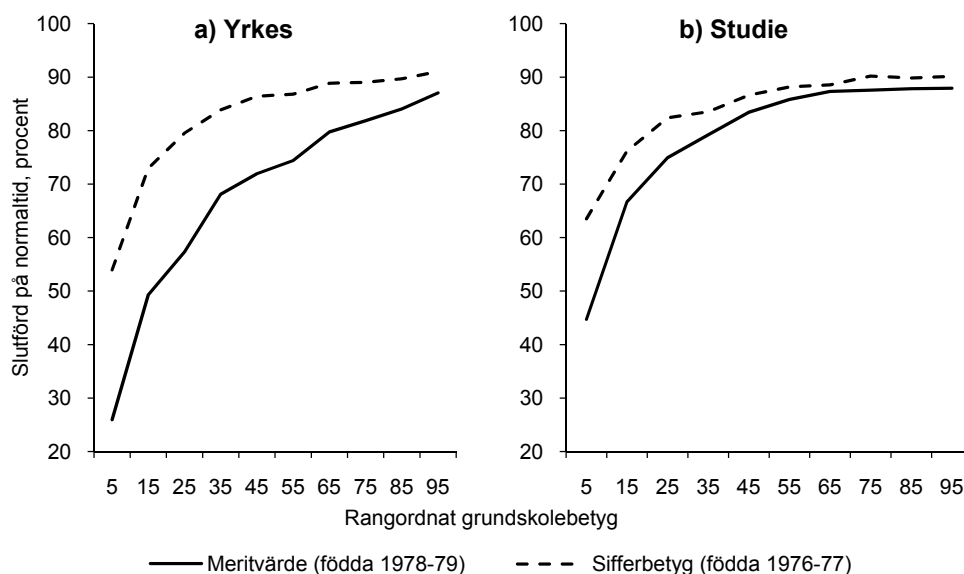
Det tredje året på yrkesutbildningarna hade ingen effekt på övergången till högre studier eller sannolikheten att ta en högskoleexamen. Tabell 4.1 ger ett exempel på dessa resultat för övergångsfrekvensen till högskoleutbildning. Effekterna varierar inte heller med elevernas grundskolebetyg. En tolkning av dessa resultat är att studiemotiverade yrkes elever som påbörjade 2-åriga yrkesutbildningar använt Komvux för att läsa in allmän behörighet. Att de treåriga yrkesutbildningarna gav allmän behörighet hade därför ingen effekt på övergångar till högskolestudier. Detta är ett anmärkningsvärt resultat eftersom ett viktigt motiv till reformen var att underlätta övergången till högre studier.

Låt oss nu gå över till frågan om hur införandet av meritvärdessystemet påverkade utfall. Björklund m fl (2010) analyserade denna fråga. De studerade individer i årskullarna födda 1976-79 som avslutat grundskolan på normaltids (det vill säga vid 16 års ålder) och påbörjade en treårig gymnasieutbildning samma år. Fördelen med denna studiepopulation är att alla dessa individer betygsattes enligt det relativa betygssystemet på grundskolenivå. Kohorterna födda 1976 och 1977 gavs sifferbetyg på gymnasienivå, medan kohorterna födda 1978 och 1979 betygsattes enligt meritvärdessystemet.

Figur 4.2 visar hur sannolikheten att ha slutfört gymnasieutbildningen på normaltids (det vill säga vid 19 års ålder) varierar över årskullar (och därmed betygssystem) och position i fördelningen av grundskolebetyg. Panel a) gäller yrkesutbildningar och panel b) studieförberedande utbildningar.

Det är tydligt att det är en betydligt lägre andel som slutför utbildningen på normaltids bland de årskullar som betygsattes enligt meritvärdessystemet. Nedgången är särskilt stor för individer med låga grundskolebetyg. Detta gäller för både yrkes elever och elever på studieförberedande utbildningar, men nedgången är mycket kraftigare för elever som påbörjat yrkesutbildningar.

Figur 4.2 Andelen med slutförd gymnasieutbildning vid 19 års ålder efter årskull och position i fördelningen av grundskolebetyg



Anm. En elev har slutfört utbildningen på normaltid om avgångsåret (dvs året då eleven får ett slutbetyg) är senast tre år efter påbörjade gymnasiestudier. Elevernas grundskolebetyg har rangordnats inom respektive utbildningstyp (yrkes/studie).

Källor: Egna beräkningar baserade på olika årgångar av sökanderegistret och avgångsregistret på gymnasiet. Se Björklund m fl (2010) för en utförligare beskrivning.

Under det rimliga antagandet att elevernas studieförmåga inte förändrats mellan dessa årskullar och antagandet att det inte sker något annat i utbildningssystemet går det att skatta effekten av införandet av meritvärdessystemet på utbildningsutfall genom att studera skillnaderna mellan kohorter. Björklund m fl (2010) redovisade två olika effektskattningar: dels effekten på sannolikheten att ha slutfört utbildningen på normal tid (vilken helt enkelt är skillnaden mellan de två kurvorna som visas i Figur 4.2); och dels effekten på sannolikheten att ha en 3-årig gymnasieutbildning vid 26-29 års ålder.

I genomsnitt minskade införandet av meritvärdessystemet sannolikheten att ha slutfört gymnasiet vid 26-29 års ålder med 5 procentenheter för yrkes elever. Detta är en betydande effekt, men den är ändå avsevärt lägre än effekten på sannolikheten att ha slutfört utbildningen på normaltid (-13 procentenheter). De elever som inte slutför utbildningen på normaltid hittar alltså delvis andra vägar att slutföra utbildningen. Med detta sagt är det viktigt att poängtera att en högre examensålder också innebär betydande kostnader för både individen och samhället.

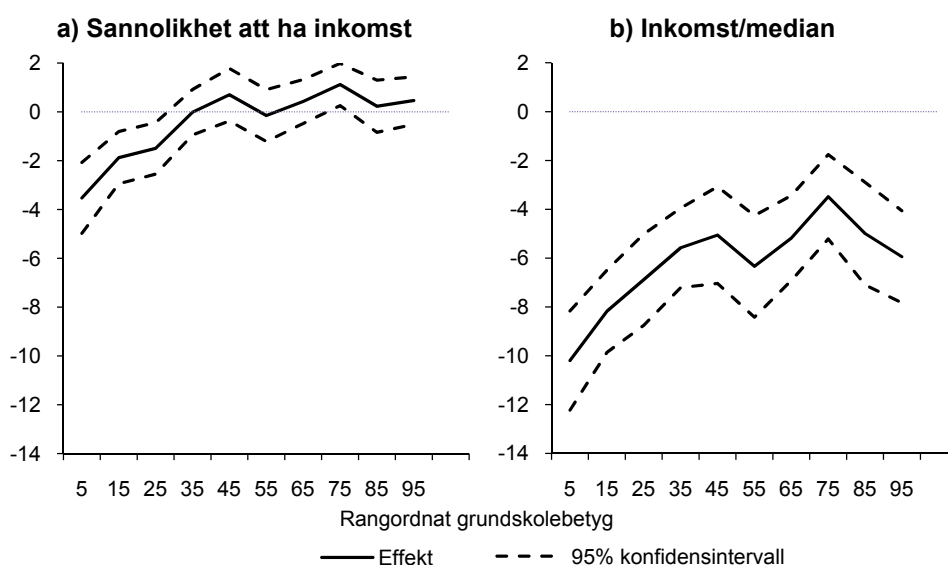
Björklund m fl (2010) fann motsvarande mönster för de studieförberedande utbildningarna, även om effekterna är lägre. Fördelningsmönstret kvarstod också. Det är särskilt elever med låga grundskolebetyg som drabbades av införandet av meritvärdessystemet.

En intressant fråga är om individernas arbetsmarknadsmöjligheter också försämrades till följd av införandet av meritvärdessystemet. Det finns starka skäl att förvänta sig sådana negativa effekter. För det första minskade elevernas

utbildningsnivå eftersom andelen som inte slutfört utbildningen ökade som följd av reformen. För det andra förlängdes tiden till examen, vilket i sig innebär att de individer som påverkades av reformen kommer att ha lägre arbetserfarenhet för given ålder.

Björklund m fl (2010) analyserade denna fråga genom att studera individernas löneinkomster vid 26 års ålder. Analysen var begränsad till individer som påbörjade yrkesutbildningar och inkomsterna mättes på årsbasis. Figur 4.3 visar resultaten från deras analys. Panel a) visar hur sannolikheten att ha en löneinkomst (som överstiger 0 kronor) påverkades medan panel b) visar hur individernas inkomster påverkades. Notera att individernas inkomster mäts i relation till medianinkomsten vid varje tidpunkt.

Figur 4.3 Effekter på inkomster vid 26 års ålder efter position i fördelningen av grundskolebetyg, elever som påbörjat yrkesutbildningar.



Anm. De heldragna linjerna visar effektskattningarna och de streckade linjerna är skattningarnas konfidensintervall. Effekterna har skattats separat per tiondel i grundskolebetygsfördelningen. Studiepopulationen är individer födda 1976-79 som slutade grundskolan på normaltid och direkt påbörjade en yrkesutbildning. Löneinkomsterna mäts vid 26 års ålder och observeras alltså under perioden 2002-05. Genomgående hålls en trend, grundskolebetyg och kön konstant. Skattningarna är baserade på 116 834 individer.

Källa: Egna beräkningar baserade på sökanderegistret till gymnasiet och inkomstregistret. Se Björklund m fl (2010) för utförlig information.

Panel a) visar på samma fördelningsmönster som i Figur 4.2. Det är individer längst ner i fördelningen som påverkas av betygsreformen; dock finns inga effekter för medianindividens. För individer i den lägsta tiondelen uppgår minskningen till 3,5 procentenheter och effekterna är statistiskt säkerställda för de individer som tillhör den lägsta kvartilen.

Att det inte finns några effekter för medianindividens i panel a) har till stor utsträckning att göra med det utfall som studeras. Panel b) visar att alla individer förlorar på reformen. De skattningar av genomsnittseffekterna som redovisas i Björklund m fl (2010) visar att inkomsterna (i relation till medianinkomsten) minskade med knappt 5 procentenheter. Det går således att spåra betydande negativa inkomsteffekter av reformen.

4.2 Yrkes- och lärlingsutbildning

Erfarenheterna från de två stora reformerna inom gymnasiet på 1990-talet tyder alltså på att elever med låga grundskolebetyg drabbades särskilt hårt. Halls (2009) studie tyder till exempel på att ett ökad fokus på teoretiska ämnen ökade avhopp bland elever med sämre förutsättningar. Halls resultat är anmärkningsvärt konsistenta med den internationella litteraturen.

Vi vill särskilt peka på de experimentella utvärderingarna av så kallade *Career Academies*. Career Academies existerar i hela USA och är ett särskilt high-school program. Det består av en kombination av akademiska ämnen och yrkesämnen; inom ramen för programmet har man etablerat samarbeten med lokala arbetsgivare. Dessa Career Academies har i utvärderingarna ställts i relation till vanlig high-school som fokuserar på generella kunskaper i betydligt större utsträckning.

Kemple och Scott-Clayton (2004) och Kemple och Willner (2008) har utvärderat Career Academies. Utvärderingarna visade bland annat att de minskade andelen avhopp, framförallt bland högriskgrupper, och att sannolikheten att fortsätta till högre studier inte påverkades alls.

Ska yrkesutbildningen vara förlagd till skolan eller till en arbetsplats (till exempel i form av en lärlingsutbildning)? Det finns inga studier på svenska data. Men en studie av Parey (2009) rör det tyska lärlingssystemet. Parey jämförde lärlingsplatser med skolplatsförlagd yrkesutbildning. Huvudresultatet var att arbetslösheten vid 23-26 års ålder var väsentligen lägre bland dem som gått lärlingsutbildningar men att dessa skillnader minskade med individernas ålder; lönerna påverkades inte.¹⁸ Parey (2009) tolkade dessa resultat som att lärlingsutbildningarna ger en tidig koppling till arbetsmarknaden vilket är värdefullt på kort och medellång sikt. Frånvaron av skillnader på lite längre sikt antyder att de olika utbildningsformerna inte hade effekter på individernas kunskaper och färdigheter.

Parey (2009) genomförde ingen analys av fördelningseffekterna. Det verkar ändå rimligt att anta att värdet av att få in en fot på arbetsmarknaden är stort för individer med sämre förutsättningar. Därmed skulle värdet av lärlingsutbildningar vara särskilt stort för denna grupp av individer.

Sammantaget är vår bedömning att ett förnyat fokus på yrkeskunskaper kommer att förbättra möjligheterna för elever med sämre förutsättningar att slutföra gymnasieutbildningen och att komma in på arbetsmarknaden. Det finns dock andra komponenter i reformpaketet som verkar i motsatt riktning. Vi diskuterar dessa härnäst.

¹⁸ För att skatta dessa effekter använde Parey (2009) variationen i antalet vakanta lärlingsplatser inom region över tid.

4.3 Behörighetskrav och antagningsregler

I den nya gymnasieskolan kommer behörighetskraven till de studieförberedande- och yrkesprogrammen att skärpas. För att vara behörig till yrkesprogrammen kommer det att krävas godkänt betyg i matematik, svenska, och engelska (de tidigare behörighetskraven) samt godkänt betyg i ytterligare fem ämnen (Utbildningsdepartementet 2009). En sådan skärpning av behörighetskraven riskerar att utestänga dem som har mest att vinna på yrkesutbildning.

Som motiv till skärpningen av kraven anger regeringen att de elever som tas in på programmen ska stå bättre rustade för studier i gymnasieskolan. Det är förvisso sant att de elever som faktiskt kommer in med skärpta behörighetskrav sannolikt kommer att slutföra utbildningen i större utsträckning. Men motiveringen framstår som något märklig, både med tanke på utvecklingen under 1990-talet, och den forskning som finns om effekterna av skärpta behörighetskrav på studieresultat.

Befintlig forskning (se till exempel Figlio och Lucas 2004; Lilliard och DeCicca 2001) tyder på att om skärpta krav förbättrar studieresultat så är det bland högpresterande elever. Den andra sidan av myntet är att avhoppet ökar bland studiesvaga elever. För dem som har möjlighet att ta sig över ”ribban” kan resultaten alltså förbättras medan dem som uppfattar detta som en avlägsen möjlighet i ökad utsträckning ger upp. Andelen elever som ställs utanför gymnasietts nationella program kommer sannolikt att öka som en följd av skärpta behörighetskrav.

Detta väcker frågan om hur icke-behöriga elever ska hanteras. Elever som inte är behöriga till gymnasietts nationella program har tidigare gått på individuella program. Det finns inga utvärderingar av det individuella programmet men tillgängliga data antyder att detta utbildningsprogram inte är till fördel för eleven. Läsåret 2007/08 gick nästan 23 000 elever år 1 på individuella programmet, vilket motsvarar 15 procent av alla elever i år 1 i gymnasieskolan. En uttalad ambition då det individuella programmet introducerades var att eleven efter ett år skulle övergå till ett nationellt program. Övergångsfrekvensen till de nationella programmen har dock varit låg: efter ett år på de individuella programmen uppgick övergångsfrekvensen till cirka 38 procent för de elever som började 2006. Efter 5 års studier hade en låg andel (23 procent) av elever som påbörjade individuella programmet 2002/03 slutbetyg och en ännu lägre andel (14 procent) hade grundläggande högskolebehörighet (Utbildningsdepartementet 2009).

Enligt Utbildningsdepartementet (2009) och Gymnasieutredningen (SOU 2008:27) kan det dåliga resultatet bero på att elevgruppen är mycket heterogen. Därför föreslår Utbildningsdepartementet (2009) att det individuella programmet ersätts av fem särskilda program som ska vara bättre anpassade till elevernas förutsättningar och problem. De fem olika programmen har benämningarna: ”Preparandutbildning”, ”Programinriktat individuellt val”, ”Yrkesintroduktion”, ”Individuellt alternativ” och ”Språkintröduktion”.

I förhållande till tidigare behörighetskrav innebär ”Programinriktat individuellt val” en skärpning av behörighetskraven; det är riktat mot elever som har ambitionen att gå ett nationellt yrkesprogram. ”Språkintröduktion” har inga behörighetskrav och är inriktad mot nyanlända invandrare. ”Preparandutbildningen” är riktad mot elever som inte uppnått behörighet till deras önskade gymnasieprogram; förmodligen är den huvudsakligen inriktad mot elever som vill gå (men inte är behöriga till) studieförberedande program.

Det ”individuella alternativet” har flera likheter med det individuella programmet. Man skärper dock kraven för att kommunen ska kunna erbjuda detta program till elever som har behörighet men inte kommer in på det nationella program som de önskar.

”Yrkesintröduktionen” är inriktad mot alla som saknar behörighet för de nationella programmen. Den har två utgångar: studier på ett nationellt yrkesprogram eller arbetsmarknaden. Yrkesintröduktionen ska huvudsakligen innehålla yrkesutbildning och bör innehålla arbetsplatsförlagd utbildning eller praktik.

Vår uppfattning är att yrkesintröduktionen är ett steg i rätt riktning. Den kan förhoppningsvis ge elever som saknar behörighet en möjlighet att förvärva en fullvärdig yrkesutbildning. Det är framförallt för denna grupp som forskningen visat på positiva effekter av en yrkesutbildning.

Frågan är dock om detta är det optimala sättet att skapa en ingång till arbetsmarknaden för de 10-11 procent av eleverna som inte uppnår behörighet till de nationella programmen inom ramen för sina grundskolestudier? Det finns i princip tre olika sätt att skaffa sig en given yrkesutbildning: via yrkesprogrammen, via lärlingsprogrammen och via yrkesintröduktionen. En kärnfråga är hur arbetsgivare kommer att se på individer som har examen/utbildningsintyg från dessa tre olika ”spår”. Klart är att de olika utbildningsspåren signalerar olika studiebegåvning och studiemotivation i de allmän-teoretiska ämnena, eftersom det är på basis av dessa egenskaper som eleverna hamnat i de olika spåren. Men dessa egenskaper behöver inte säga så mycket om elevernas yrkesskicklighet. Det vore därför olyckligt om arbetsgivare selekterar på egenskaper som inte är så starkt korrelerade med yrkesskickligheten.

Man kan fråga sig om det inte hade varit bättre att återgå till den gamla strukturen, med tvååriga yrkesprogram som alla är behöriga att söka till och som i första hand förbereder eleven för ett specifikt yrke? På så sätt undviker man den skiktning av yrkes elever som finns i dagens system. Och även studiesvaga elever skulle ges möjlighet att skaffa sig en fullvärdig yrkesutbildning. I ett sådant system tillgodoses behoven hos de elever som senare vill byta yrke eller läsa in högskolebehörighet inom ramen för kommunal vuxenutbildning.

4.4 Sammanfattning

Forskningen visar på att ett större inslag av yrkesutbildning gynnar elever från studiesvagare miljöer. Både svenska och internationella studier på gymnasienivå (eller motsvarande) visar att så är fallet. 1991 års gymnasiereform minskade fokus på yrkeskunskaper. Resultaten i Hall (2009) tyder på att reformen ökade avhoppen, särskilt bland dem med sämre studieförutsättningar. Reformen av yrkesprogrammen hade ingen effekt på övergångsfrekvensen till högre studier.

En aspekt av införandet av programgymnasiet var att man introducerade kursbetyg. Kursbetygen är oförlåtande, eftersom eleverna bär med sig dem till slutbetyget. I kombination med meritvärden ger de elever som får ett ”icke-godkänt” en tidig och väldigt tydlig signal om att deras studieprestationer inte var tillräckligt bra.¹⁹ Kombinationen av kursbetyg och meritvärden har lett till en ökad avhoppsfrekvens; återigen är ökningen särskilt stor bland elever som är svagare i de allmäntheoretiska ämnena. Sammanfattningsvis har introduktionen av programgymnasiet gjort det betydligt svårare för studiesvagare elever att skaffa sig en fullödlig yrkesutbildning. Detta har också haft negativa arbetsmarknadskonsekvenser för denna grupp av elever.

Det är mot denna bakgrundsbild som den nya gymnasiereformen ska ses. De nya yrkesprogrammen har mer tid för yrkesämnena och mindre tid för de allmäntheoretiska ämnena. Detta är en förändring som, i sin enskildhet, borde vara till gagn för elever med sämre studieförutsättningar. Möjligheterna att slutföra gymnasieutbildningen och komma in på arbetsmarknaden borde öka för denna grupp av elever.

Men behörighetskraven till de yrkesprogrammen skärps också. För att vara behörig för ett nationellt yrkesprogram krävs godkänt betyg i svenska, engelska och matematik samt i fem ytterligare ämnen. Det finns en uppenbar risk att denna skärpning utestänger dem som framförallt vinner på ett förstärkt fokus på yrkesutbildning.

För att hantera de grupper som inte är behöriga till de nationella yrkesprogrammen inrättar man fem nya introduktionsprogram som ska ersätta det individuella programmet. För presumtiva yrkesstudenter är två av dessa introduktionsprogram särskilt relevanta: ”Programinriktat individuellt val” och ”Yrkesintroduktion”. Programinriktat individuellt val innebär också en skärpning av behörighetskraven i förhållande till dem som hittills gällt. ”Yrkesintroduktionen” är ämnat att hantera dem som saknar behörighet för de nationella programmen.

Vi ser ”Yrkesintroduktionen” som ett steg i rätt riktning, eftersom det öppnar en möjlighet att ta sig in på arbetsmarknaden för elever som inte är behöriga. Samtidigt innebär det nya systemet en starkare skiktning av elever än det linjesystem som existerade innan programgymnasiet. Från läsåret 2011/12 finns i princip tre olika sätt att skaffa sig en given yrkesutbildning: via

¹⁹ Kursbetygen har ytterligare oönskade effekter vilka vi diskuterar i nästa avsnitt.

yrkesprogrammen, via lärlingsprogrammen och via yrkesintroduktionen. Eleverna har selekterats in i dessa olika spår på basis av studiebegåvning och studiemotivation i de allmännteoretiska ämnena. Detta kan vara stigmatiserande i sig och det finns en risk att arbetsgivare använder sig av denna information vid anställningsbeslutet, även om korrelationen med elevernas yrkesskicklighet är svag.

5 Betyg och nationella prov

Betyg har tre huvudsakliga funktioner: att ge information om elevernas kunskaper och färdigheter, att användas om urvalsinstrument vid högre studier och för att påverka elevernas motivation. Eftersom dessa olika mål inte är helt förenliga finns det alltid målkonflikter inbyggda vid utformningen av ett betygssystem. När betygssystemet nu återigen ska göras om finns det anledning att analysera de kommande förändringarna i ljuset av de lärdomar som kan dras av tidigare stora betygsreformer. Det är naturligtvis omöjligt att inom ramen för denna rapport ge en heltäckande bild av det målrelaterade betygssystemets konsekvenser men ambitionen är att belysa några centrala aspekter av betygssystemet.

När Sverige i mitten av 1990-talet gick från ett normbaserat relativt betygssystem till ett målrelaterat var ambitionen att detta skulle stärka betygens informativa roll (SOU 1992:86). Genom att stärka betygens koppling till skolans mål skulle inte bara uppföljningen och utvärderingen av skolans arbete förbättras utan betygen skulle få en mer central pedagogisk roll då det fanns en koppling mellan läro- och kursplaner och betygssättning. Att det målrelaterade betygssystemet kunde leda till minskad likvärdighet diskuterades redan vid systemets införande och mycket tyder på att likvärdigheten i det nya betygssystemet har stora brister. Som diskuteras nedan så är det även troligt att det finns brister i hur betygen motiverar eleverna.

5.1 Kompensatorisk betygssättning och likvärdighet

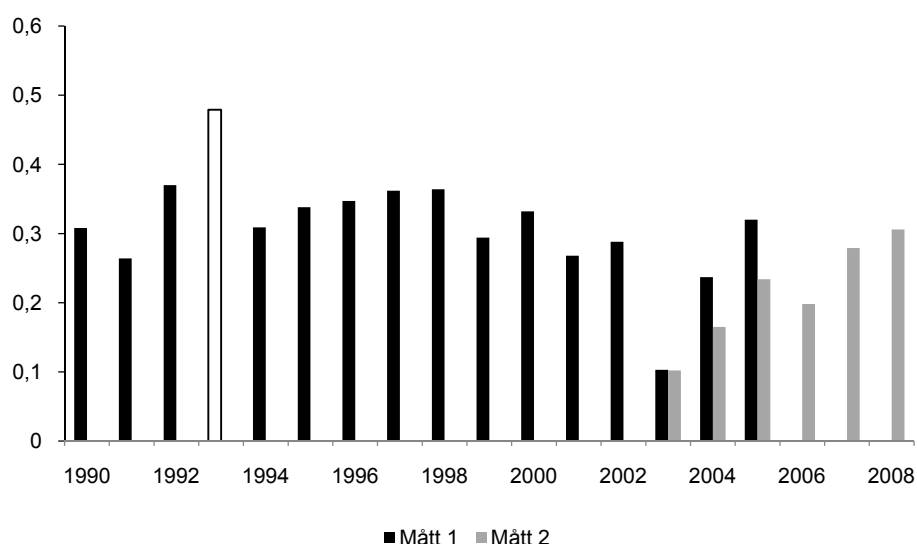
I det normbaserade, relativa, betygssystemet skulle varje elevs betyg avspegla elevens prestation i förhållande till elevpopulationen i stort. Systemet var alltså helt relativt på nationell nivå men detta innebär också att betygen formellt sett skulle sakna relativa inslag på skol- eller klassnivå. Samtidigt fanns en kritik mot systemet då betygssättningen i praktiken påstods vara relativ även på lokal nivå. Om denna kritik var korrekt skulle det betyda att betygen inte var likvärdiga eftersom en elev omgiven av många högpresterande kamrater var tvungen att uppvisa en högre kunskapsnivå för att få ett visst betyg än en elev på en annan skola. I det målrelaterade betygssystemet skulle elevers prestationer inte längre ställas mot varandra utan mot skolans mål och förhoppningen var att detta skulle minska det relativa inslaget i betygssättningen – både centralt och lokalt.

Huruvida bytet av betygssystem faktiskt påverkade graden av relativt betygssättning på skolnivå är däremot inte känt. Att så skulle bli fallet är inte heller självklart. I ett betygssystem med bristande förankring i centralt uppsatta mål är risken stor att denna typ av kompensatorisk betygssättning ökar, snarare

än minskar, i ett målstyrt system. Detta kan exempelvis hända om lärare som ständigt möter högpresterande elever gradvis höjer ribban som krävs för olika betygsnivåer samtidigt som lärare i områden med en stor andel lågpresterande elever gör det motsatta. Den uppenbara betygsinflationen och den bristande likvärdigheten i betygssättning mellan skolor och lärare som Skolverket (2007; 2009) upprepade gånger uppmärksammat tyder också på att dagens system saknar fast förankring.

Om betygssättningen på en skola är lokalt relativ, eller kompensatorisk, så innebär det att betygssättningen är relativt generös på skolor med en stor andel lågpresterande elever. Elever från en sådan skola borde därför prestera sämre på gymnasiet än vad en elev med samma betyg från en grundskola med en stor andel högpresterande elever. I Figur 5.1 relateras årsvis den genomsnittliga skillnaden mellan gymnasiebetyg och grundskolebetyg för elever från en viss grundskola till respektive grundskolas genomsnittliga förväntade studieresultat.²⁰

Figur 5.1 Grad av kompensatorisk betygssättning



Anm. Staplarna för Mått 1 visar regressionskoefficienten β från följande regression (Medelbetyg gymnasiet - Medelbetyg grundskola) = Konstant + β Förväntat genomsnittligt betyg på elevens grundskola + e . Samtliga värden är aggregerade till respektive grundskola. För Mått 2 är den beroende variabeln istället (Genomsnittligt provresultat på de nationella proven - Medelbetyg grundskola). Standardfelen är klustrade på grundskolenivå och betygen är årsvis standardiserade.

Källa: Egna skattningar baserat på data från SCB.

Elever som gick ut högstadiet under åren 1990 till 1992 betygssattes enligt det normbaserade betygssystemet både i högstadiet och på gymnasiet. Det är tydligt att elever som fick sitt grundskolebetyg från en skola med goda sociala studieförutsättningar uppnådde högre gymnasiebetyg än elever som fick sitt grundskolebetyg från en skola vars elever hade mindre gynnsam social

²⁰ Detta genomsnittliga förväntade studieresultat kommer från en skattning av respektive elevs förväntade grundskolebetyg. De förväntade betygen är skattade med hjälp av elevens kön, invandringsstatus, invandringsålder och födelsemånad, samt respektive förälders inkomst, utbildningsnivå, ålder och invandringsstatus. Kopplingen mellan föräldrarnas inkomst och utbildningsnivå och elevens betyg tillåts variera över tid. Skolans förväntade studieresultat är genomsnittet av denna prediktion för respektive skola och år. Det kan alltså ses som ett socio-ekonomiskt index som på ett aggregerat sätt fångar elevgruppens sammansättning.

bakgrund. Det verkar alltså som om det fanns ett betydande inslag av lokal relativ betygssättning i det gamla betygssystemet. Avgångseleverna 1993 mötte ett inte helt färdigt betygssystem på gymnasiet så detta år är svårt att jämföra med de andra.

Avgångseleverna 1994 till 1997 betygssattes enligt det normbaserade relativa systemet på grundskolan men enligt det målrelaterade systemet på gymnasiet. Under dessa år var det lokalt relativa inslaget i betygssättningen lika högt som under tidigare år vilket inte är förvånande eftersom betygssystemet i grundskolan ännu inte ändrats. Anmärkningsvärt är dock att det relativa inslaget överhuvudtaget inte påverkades när man 1998 gick över till det målrelaterade systemet även i grundskolan.

Under de följande åren verkar det lokalt relativa inslaget ha varit förhållandevis konstant, men en stor förändring inträffade 2003 då det kompensatoriska inslaget i betygssättningen sjönk dramatiskt. Detta kan ha att göra med att Skolverket utarbetat tydligare betygskriterier vilket temporärt höjde likvärdigheten i betygssättningen. Under åren 2004 och 2005 ökade emellertid graden av lokal relativ betygssättning snabbt igen.

Tyvärr går det inte att följa denna serie under fler år eftersom 2008 är det sista året för vilket vi har tillgång till gymnasiebetyg. Ett alternativt sätt att fånga graden av kompensatorisk betygssättning är emellertid att relatera skillnaden mellan betyg och resultat på de nationella proven i årskurs 9 till skolans förväntade studieresultat.²¹ År 2003 var graden av lokal relativ betygssättning densamma enligt de båda måtten och under de följande åren ökar det relativa inslaget snabbt även med detta andra mått. Efter en mindre nedgång 2006 så har det lokalt relativa inslaget fortsatt att öka under 2007 och 2008.

Sammantaget tyder mönstret på att inslaget av kompensatorisk betygssättning är minst lika högt under dagens målrelaterade betygssystem som det var under det relativa. Ett sätt att tolka dessa resultat är att det finns en tendens till kompensatorisk betygssättning i alla betygssystem och att den bristande likvärdighet som denna ger upphov till är något som löpande måste motarbetas, oavsett om betygssystemet formellt är norm- eller målrelaterat. Denna bristande likvärdighet är på flera sätt ett problem för skolan. För det första försvårar den kvalitetsjämförelser mellan skolor för både familjer och granskande myndigheter. I ett system med bristande likvärdighet är det även möjligt för skolor att strategiskt använda sig av generös betygssättning för att locka elever till skolan. Vidare har betyg visat sig vara en mycket god prediktor av framtida studieresultat vilket gör betygen lämpliga som urvalsinstrument till högre studier (Björklund m fl 2010). Bristande likvärdighet gör dock att betygens värde och legitimitet som urvalsinstrument försvagas.

²¹ En skillnad mellan dessa mått är att en elev på en skola med goda studieförutsättningar tenderar att få låga betyg i förhållande till resultaten på de nationella proven medan eleven tenderar att få höga gymnasiebetyg för ett visst grundskolebetyg. För att göra serierna jämförbara används därför absolutvärdet på graden av lokal relativ betygssättning.

5.2 En absolut gräns för godkänt

Övergången till meritvärdessystemet innebär att det inte längre räckte att vara närvarande vid lektionerna för att få ut ett fullständigt avgångsbetyg; i stället krävs en viss studieprestation för att uppnå godkänt resultat. Införandet av en absolut gräns för godkänt innebär att konsekvenserna för den enskilde eleven av att inte uppnå dessa resultat kan bli allvarliga. Mer konkret innebär det på grundskolan att eleven inte blir behörig till de vanliga gymnasieprogrammen utan blir hänvisade till något av de individuella programmen. På gymnasiet innebär icke-godkänt resultat att eleven inte får ut slutbetyg för sin gymnasieutbildning vilket försämrar möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden.²²

Att frånvaron av slutbetyg har allvarliga konsekvenser för den enskilde eleven innebär naturligtvis också att skolor och elevens lärare påverkas på olika sätt. En hög andel elever som inte uppnår skolans grundläggande mål leder till negativ uppmärksamhet för skolan. För den enskilde läraren innebär icke-godkända elever ett betydande merarbete. Detta merarbete kan jämföras med ett incitamentlönesystem där läraren får en bestraffning i form av obetalt merarbete om eleven inte uppnår godkänt.

Eftersom det är läraren själv som avgör huruvida eleven godkänns eller inte kan detta få två olika konsekvenser; kraven kan sänkas och en stor del av lärarresurserna kan förväntas läggas på elever som befinner sig på marginalen till att bli godkända. Införandet av *No Child Left Behind-lagen* (NCLB) i USA visar att incitament kopplade till andelen godkända elever riskerar att leda både till sänkta krav och till ökat fokus på elever på marginalen (Koretz 2008; Reback 2008; Neal och Schanzenbach 2010).

Resultaten i föregående avsnitt tyder på att kravnivån för olika betygssteg är lägre på skolor där elevernas förväntade studieprestation är låg. Sådana avsteg från likvärdighet i bedömningen påverkar inte bara betygssättningen utan även elevens incitament att studera vid en viss skola. En lägre kravnivå gör det å ena sidan lättare att uppnå höga betyg vilket kan ge betygsmotiverade elever incitament att söka sig till en sådan skola. Å andra sidan gör en låg kravnivå sannolikt också att eleverna lär sig mindre (Figlio och Lucas 2004; Bonesrönning 2004) vilket ger de mer kunskapsmotiverade eleverna incitament att söka sig till en annan skola.

En allmän sänkning av kravnivån kan leda till att samtliga elever lär sig mindre på en skola med många studiesvaga elever. Om däremot extra resurser läggs på eleverna som riskerar att inte uppnå godkänt är det möjligt att svaga elever presterar bättre efter införandet av den absoluta gränsen för godkänt medan resultaten för starka elever försämras. Denna typ av incitamentseffekter orsakade av förändringar i betygssystemet är i princip utforskade, även om

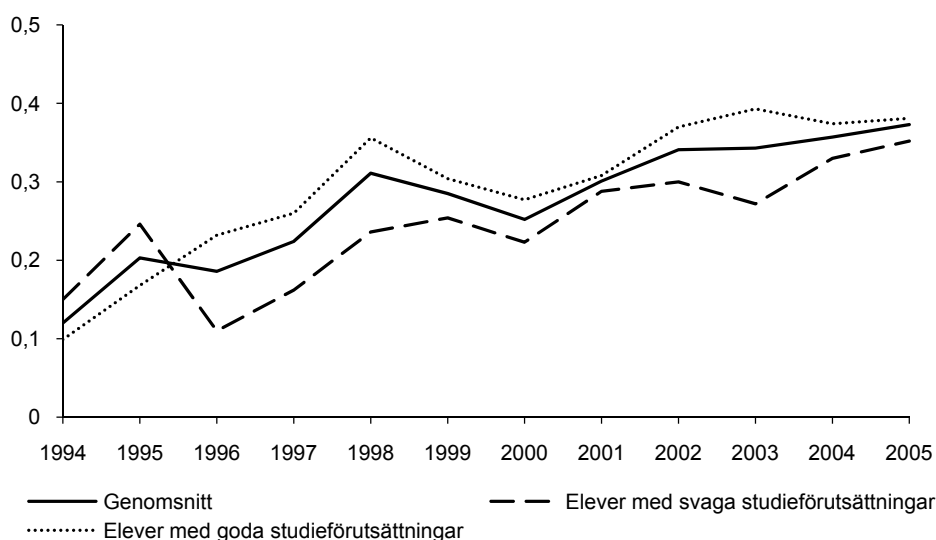
²² Björklund m fl (2010) finner att en väsentlig del av den sjunkande examensfrekvensen på gymnasiet kan hänföras till det målrelaterade betygssystemets införande. Tiden för att avsluta gymnasiet förlängdes också. Sammantaget innebär detta minskad förvärvsfrekvens och lägre inkomster, framförallt för studiesvaga elever.

resultaten i Neal och Schanzenbach (2010) visar att effekten av NCLB skiljer sig mellan elever med olika studieförmågor.

Det är svårt att undersöka hur viktiga dessa mekanismer är och att avgöra i vilken grad de kan förklaras av bytet av betygssystem. I breda drag stämmer dock utvecklingen i Sverige överens med denna typ av förklaring. Betygsspridningen mellan landets skolor har ökat sedan införandet av det nya betygssystemet (Gustafsson och Yang-Hansen 2009). Till viss del kan detta bero på minskad likvärdighet i betygssättningen men resultaten från den senaste PISA-undersökningen visar att spridningen inte bara gäller betyg utan även faktiska kunskaper (Skolverket 2010).

Ett sätt att mer systematiskt undersöka hur bytet av betygssystem påverkar elevernas kunskapsnivå är att analysera hur denna påverkas av skolans elevsammansättning. Om sänkningen av kraven i grundskolan är särskilt uttalad på skolor där elevernas akademiska potential är låg så kommer eleverna från sådana skolor att uppvisa förhållandevis svaga resultat på gymnasiet. Att vilken skola man går på blivit allt viktigare är också just det mönster som uppvisas i Figur 5.2.

Figur 5.2 Betydelsen av grundskolans elevsammansättning för gymnasiebetygen



Anm. Figuren visar samvariationen mellan elevernas gymnasiebetyg och den genomsnittliga förväntade studieförmågan på elevernas grundskola, efter att hänsyn tagits till elevernas egna studieförutsättningar. Vad som visas är alltså β från den årsvis körda regressionen $\text{Gymnasiebetyg} = \text{konstant} + \beta \text{ Grundskolans elevsammansättning} + \varphi X + \varepsilon$, där X är en vektor av kontrollvariabler. Standardfelen är klustrade på grundskolenivå. Betygen är årsvis standardiserade.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från SCB.

Figuren visar kopplingen mellan elevsammansättningen på en elevs grundskola och hur väl eleven presterar på gymnasiet, efter att hänsyn tagits till elevens egen socioekonomiska bakgrund.²³ Precis som i föregående avsnitt fångas skolans elevsammansättning med elevernas genomsnittliga förväntade

²³ Hänsyn tas till elevens kön, ursprungsland, eventuell invandringsålder, moders respektive faderns utbildningsnivå, inkomst, ålder vid barnets födelse och ursprungsland.

studieresultat. Eftersom hänsyn tas till elevens egen bakgrund så har hänsyn samtidigt tagits till att elevens individuella familjebakgrund kan ha förändrats över tid. Det finns trots detta en tydlig trendmässig ökning av grundskolans betydelse för elevernas prestationer på gymnasiet under hela undersökningsperioden. Denna trend ser i princip likadan ut för elever som kan förväntas ha goda och dåliga studieförutsättningar.

Ett sätt att tolka dessa resultat är att skolornas arbetssätt i allt högre grad bestäms av elevernas förutsättningar. Även om det finns behov av mer forskning för att belysa detta så förefaller det troligt att dessa förändringar i skolornas arbetssätt åtminstone delvis kan förklaras av att skolorna via det målrelaterade betygssystemet fått incitament att särskilt fokusera på de svagare eleverna.

En förhoppning bakom införandet av en absolut nedre gräns för godkänt var att inga elever skulle lämna skolan med otillräckliga kunskaper och att studiesvaga elevers behov bättre skulle tillgodoses. Trots att själva gränsen för godkänd nivå med nödvändighet är godtyckligt vald så får ett icke-godkänt resultat allvarliga konsekvenser, främst för den enskilde eleven men även för skolan och elevens lärare. Det är därför naturligt att skolans fokus i allt högre grad kommit att handla om att eleverna ska ”uppnå målen”, alltså inte underkännas i något ämne. Utvecklingen har emellertid gått mot fallande kunskapsnivå – inte minst för lågpresterande elever. Samtidigt har utslagningen på grund av icke avslutad skolgång har ökat och vilken skola eleven går på har blivit allt viktigare för elevens kunskapsutveckling. Även om orsakerna bakom denna utveckling är komplexa finns det anledning att tro att införandet av en nedre kunskapsgräns är en delförklaring.

5.3 Kursbetyg på gymnasiet

Förutom införandet av ett målrelaterat betygssystem och den där tillhörande gränsen för godkänt resultat var en viktig förändring under 1990-talets betygsreformer övergången till ett kursbaserat, snarare än ämnesbaserat, betygssystem på gymnasiet. Det kursbaserade systemet gör att varje enskild kurs vägs in i slutbetyget som eleven erhåller. Denna utformning har utsatts för kritik i tidigare utredningar (SOU 2002:120) då helheten i undervisningen sägs ha gått förlorad; systemet gör att fokus av naturliga skäl hamnar på kurs-snarare än ämnesnivå. Fragmentiseringen förstärks av att läraren endast har kort tid på sig att lära känna en elev vilket enligt SOU 2002:120 även gör att lärarens betygssättning i hög grad bestäms av resultaten på enskilda prov.

Dessa nackdelar kan antas vara särskilt allvarliga för ämnen av kumulativ natur såsom språk och matematik där senare kunskap i hög grad bygger på tidigare. Som tidigare nämnts har betygen en motiverande roll men baksidan av detta är att betyg under vissa omständigheter kan ha motsatt effekt. Detta kan exempelvis inträffa om eleven via betygen får belägg för att vidare ansträngningar inte lönar sig. Hur väl betygssystemet lyckas motivera elever är alltså knappast självklart och till en inte obetydande grad beroende på systemets utformning. Eftersom varje enskilt kursbetyg vägs in i det slutliga

meritvärdet på vilket högskoleurvalet baseras kommer ett tidigt misstag eller en tillfällig period av sämre studieresultat inte att kunna repareras, även om eleven via sina prestationer på senare kurser uppvisar mycket god förståelse för ämnet.

Både för elever med höga studieambitioner och studieförutsättningar men som upplever tillfälliga svackor i sina prestationer och för elever som av en eller annan anledning inte uppnår godkänt resultat på en kurs, betyder kursbetygen att framtida ansträngningar kan vara lönlösa. Förutom att detta inte gynnar elevernas kunskapsutveckling så finns det även tecken på att kursbetygen drabbat eleverna både i form av ökad stress (Svensson och Reuterberg 2002) och social utslagning (Björklund m fl 2010).

Fördelarna med det kursbaserade systemet är att det möjliggör en ökad flexibilitet vad gäller elevernas möjligheter att kombinera kurser inom ramen för respektive program. Det har även underlättat kompletteringen av enskilda kurser på komvux, särskilt inom yrkesprogrammen (SOU 2008:27). Vidare underlättas planeringen för den enskilda skolan då systemet möjliggör flexibilitet vad gäller bemanning och schemaläggning. Frågan är dock i vilken utsträckning detta ska ses som fördelar för skolsystemet i stort. SOU 2004:29 belyser exempelvis hur den flexibilitet som kurssystemet för med sig utnyttjats strategiskt av elever och skolor för att förbättra gymnasiebetygen. Sådana strategier gör att elevens faktiska kunskapsnivå – i varje fall i de centrala ämnena – kan falla samtidigt som betygen höjs.

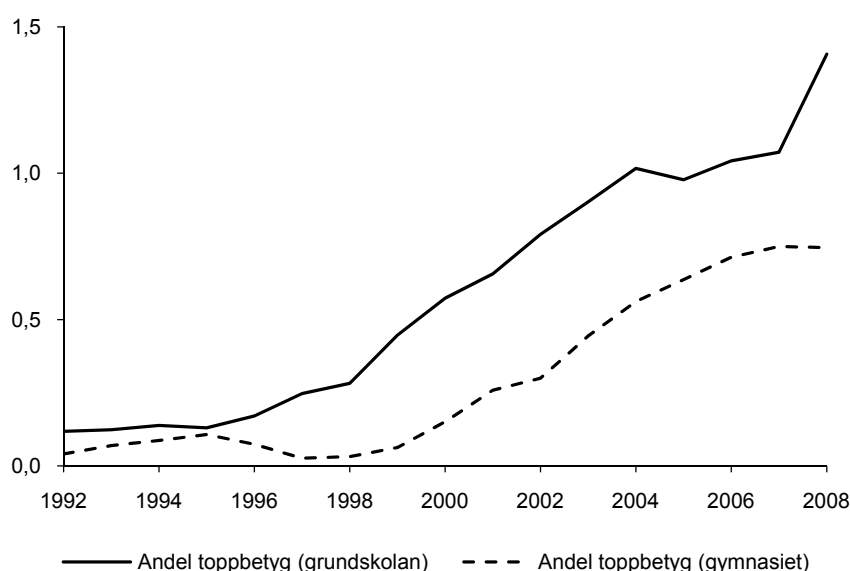
I ljuset av de förändringar av gymnasieskolan som regeringen nu vidtar ter sig kursbetygssystemet som än mindre lämpligt än förut. Utformningen av den nya gymnasieskolan verkar för att minska den valfrihet som råder vad gäller utformandet av individuella och lokala studieinriktningar och kurser. Även möjligheterna att komplettera redan satta betyg begränsas då den som läser upp sina betyg får ansöka till högskolan i en särskild kvotgrupp och alla gymnasieprogram kommer inte längre att ge högskolebehörighet. Vidare ändras meritvärdessystemet så att extra meritvärdespoäng ges till studenter som valt tyngre kurser i matematik och främmande språk.

Det finns anledning att ifrågasätta de nya meritvärdespoängen då det gör betygssystemet mer komplext och svåröverskådligt vilket tenderar att drabba elever vars föräldrar har begränsad kunskap kring skolsystemets uppbyggnad. Samtliga förändringar i övrigt syftar emellertid till att förstärka den akademiska profilen på de studieförberedande gymnasieprogrammen och för att öka elevernas incitament till ämnesfördjupning i de olika programmens centrala ämnen. De argument för ett kursbetygssystem som framhölls i SOU 2008:27 är därför knappast längre giltiga. Det vore därför naturligt om även betygssystemet ändras i samma riktning som gymnasieskolan i stort och att det kursbaserade systemet övergavs för ett system med slutbetyg inom respektive ämne.

5.4 Betygsinflation och förankring

Sedan det målrelaterade betygssystemet infördes i mitten av 1990-talet har betygen ökat både i grund- och gymnasieskolan samtidigt som kunskapsnivån har sjunkit (Skolverket 2009a). Både Cliffordson (2004) och Wikström (2005) finner att hela betygsökningen under de första åren med det målrelaterade betygssystemet förefaller ha berott på betygsinflation och det finns inget som tyder på att denna slutsats måste revideras. Samtidigt förefaller betygen sättas på olika sätt på olika skolor och både Skolverket (2007a; 2009b) och Skolinspektionen (2010a) har kritiserat den bristande likvärdigheten i skolornas bedömning av elevernas kunskaper. I allmänhet mäts likvärdigheten som systematiska skillnader mellan provresultat och betyg. Då det finns stora skillnader i hur de nationella proven rättas (Skolinspektionen 2010b) och då nationella prov inte hålls i flertalet ämnen och kurser så har troligen likvärdighetsproblemen i betygssättningen till och med underskattats i gjorda undersökningar.

Figur 5.3 Andelen elever med toppbetyg, procent



Anmär. Andel toppbetyg i grundskolan är andelen elever som hade minst 4,9 i snittbetyg under det relativa betygssystemet (till och med 1997) och 320 i meritvärde 1998 och framåt. Andel toppbetyg i gymnasiet är andelen elever som hade 5,0 i snittbetyg under det relativa betygssystemet (till och med 1996) och 20,0 i meritvärde 1997 och framåt.

Källa: Egna beräkningar med hjälp av årskurs9-registret och registret över avgångna från gymnasiet.

Sammantaget betyder detta att skolorna har betydande frihet både vad gäller betygssättning och vid rättandet av de nationella proven. Att denna frihet resulterat i betygsinflation syns kanske allra tydligast i Figur 5.3 som visar utvecklingen av andelen elever med absoluta toppbetyg i grund- respektive gymnasieskolan. Under samma period har kunskaperna bland topppresterande svenska elever enligt TIMSS-undersökningarna sjunkit kraftigt både i grundskolan (Skolverket 2008a) och gymnasiet (Skolverket 2009). Det ska också framhållas att figuren visar andelen toppbetyg direkt från gymnasiet, innan eventuell betygskomplettering på komvux. Då Cliffordsson (2004) visar att nästan hälften av studenterna på läkarprogrammet kompletterat sina

gymnasiebetyg på komvux innebär det att den faktiska betygsinflationen i praktiken varit ännu högre.²⁴

Denna typ av betygsinflation och bristande likvärdighet är problematisk av flera skäl. För det första finns det risken att betygen förlorar både sin legitimitet och sitt värde som antagningsinstrument för vidare studier. Eftersom det mesta tyder på att betygen är överlägsna andra antagningsinstrument är detta en betydande samhällsförlust.²⁵ Ytterligare ett problem med betygsinflation är att eleverna faktiskt lär sig mindre när betygssättningen är generös, troligtvis beroende på att de anstränger sig mindre.²⁶ Slutligen betyder betygsinflation att en viktig kvalitetssignal kan gå förlorad vilket försvårar den kvalitetsövervakning som både marknad och byråkrati utövar; det är ett problem för skolsystemet om även primärt kunskapsorienterade elever ställs inför valet mellan skolor som erbjuder god utbildning och skolor som är generösa i betygssättningen.

Eftersom betygen är viktiga för den enskilde eleven och då konkurrensutsättning i allmänhet leder till att kundernas önskemål i allt högre grad tillfredsställs, ligger det nära tillhands att misstänka att den ökade konkurrens mellan skolor som skolvals- och friskolereformerna gett upphov till har bidragit till betygsinflationen. Kopplingen mellan konkurrens, friskolor och betygsinflation undersöks systematiskt i Vlachos (2010). Han undersöker där skillnader mellan betyg och resultat på nationella prov på grundskolan, mellan betyg i praktiskt-estetiska ämnen och ämnen med nationella prov på grundskolan, samt mellan gymnasie- och grundskolebetyg. Först konstateras att skillnaderna i betygssättning mellan fristående och kommunala skolor i nuläget är försumbara. Däremot förefaller de fristående gymnasieskolorna ha varit generösa i betygssättningen under åren kring sekelskiftet medan de fristående grundskolorna var relativt generösa under 00-talets första hälft. De senaste åren har däremot skillnaderna i betygssättning varit små.

Däremot förefaller den ökade konkurrensen mellan skolorna i viss mån bidragit till den betygsinflation vi sett i Sverige under de senaste 10 till 15 åren. Vidare verkar övergången från det normbaserade till det målstyrda betygssystemet ha bidragit till att konkurrensens påverkan på betygsinflationen ökade. Enligt den analys som genomförts är emellertid konkurrensens inverkan på betygsinflationen i grundskolan måttlig. Även om analysen av flera skäl sannolikt underskattar den sanna effekten på betygsinflation som konkurrensen ger upphov till så ligger med största sannolikhet huvudförklaringen i att betygssystemet inte är fast förankrat i jämförbara kunskapsmätningar.

Medan Vlachos (2010) främst undersöker konkurrensens inverkan på betygsinflation i grundskolan finns det anledning att tro att problemen är större

²⁴ Möjligheten att läsa upp betygen på komvux har dessutom orsakat en ökad socio-ekonomisk selektion eftersom det främst är barn till välutbildade föräldrar som begagnar sig av denna möjlighet (Svensson, 2006).

²⁵ Se kapitel 10 i Björklund m fl (2010).

²⁶ Denna typ av effekter kommer att vara särskilt starka när det är lätt att uppnå det högsta möjliga betyget. Framförallt verkar högpresterande elever prestera sämre när betygssättningen är generös. Se Betts och Grogger (2003), Figlio och Lucas (2004) och Bonesronning (2004).

i gymnasiet. Anledningarna till detta är flera. För det första är den faktiska konkurrensen betydligt högre mellan gymnasieskolor än mellan grundskolor. Detta beror dels på att andelen friskolor är högre men även på att gymnasieelever är geografiskt rörligare än elever i grundskolan. För det andra är systemet med nationella prov mindre heltäckande på gymnasiet än i grundskolan och på de teoretiska programmen hålls endast nationella prov på fem delkurser. Dessutom samlas provresultaten på gymnasiet, till skillnad från i grundskolan, inte in på ett systematiskt sätt och det finns anledning att tro att insamlingen i sig skapar en viss återhållsamhet i betygssättningen. För det tredje är friheten att konstruera specialutformade program och kurser betydligt större i gymnasiet än i grundskolan vilket minskar jämförbarheten i betygssättningen. Slutligen är gymnasiebetygen på många sätt viktigare än grundskolebetygen för den enskilde. Lockelsen för gymnasieskolorna att använda sig av betyg som marknadsföringsinstrument är därmed sannolikt större än för grundskolorna.

Att problemen på gymnasiet troligen är större än i grundskolan belyses på ett utmärkt sätt av diskussionen i SOU 2004:29 om olika strategier som elever och skolor använder sig av för att förbättra sina gymnasiebetyg. Till sådana strategier hör utformandet av specialprogram som gör att man kan ersätta nationella kurser med lokalt utformade kurser utan nationella betygskriterier. Andra strategier är att i möjligaste mån välja bort svåra kurser och ersätta dem med lätta, att eleven får tillgång till ett reducerat program som möjliggör att man kan stryka vissa svåra kurser eller att eleven väljer ett utökat program där eleven kompletterar sitt program med kurser som det är lätt att få höga betyg i. Alla dessa strategier gör att elevens faktiska kunskapsnivå – i varje fall i de centrala ämnena – kan falla samtidigt som betygen höjs.

Att regeringens reformer minskar möjligheterna att på olika sätt komplettera betygen och höja genomsnittsbetyget genom strategiska val av kurser är därför utmärkt. Mer återstår dock att göra innan förutsättningar för en likvärdig betygssättning finns på plats. Som framhålls av Wikström och Wikström (2005) är Sverige tämligen unikt vad gäller att överlåta bedömning och utvärdering till den enskilda skolan och läraren. På grundskolan finns de nationella proven som kan skapa en viss extern kontroll av betygssättningen. Proven rättas dock lokalt på skolan och ofta av den betygssättande läraren själv vilket tenderar att resultera i en generösare bedömning av elevernas kunskaper än vid en anonym rättning (Skolinspektionen 2010b). På gymnasiet är den externa kontrollen ännu sämre, trots att likvärdighet i betygssättningen på gymnasiet är av stor vikt då dessa betyg avgör fördelningen av högskoleplatser.

5.5 Nationella prov

Det är svårt att se någon annan lösning på de inflations- och likvärdighetsproblem som finns i den svenska skolan än att hårdare knyta betygssättningen till resultaten på de nationella proven. Som visats i Figur 1.1 har betygsutvecklingen varit särskilt snabb i ämnen utan nationella prov. Ur likvärdighetssynpunkt är det därför av godo att fler nationella prov införts på högstadiet. Samtidigt finns det naturligtvis en gräns för hur många prov

som rimligen kan hållas innan detta inverkar menligt på undervisningen. Eftersom prov inte kan hållas i alla ämnen är det därför viktigt att proven får en normerande roll även i ämnen där nationella prov inte hålls. Det ska dock framhållas att en sådan koppling över ämnesgränserna inte är särskilt logisk i ett målrelaterat betygssystem där varje ämne har sina specifika mål. Kopplingen mellan provresultat och betygssättning bör vidare inte ske på individnivå eftersom ett enskilt prov är en sämre indikator på elevens sanna förmågor än lärarens samlade bedömning. I stället bör kopplingen ske på skol- eller klassnivå.

De nationella proven bör rättas centralt eftersom lokal rättning av prov öppnar för manipulation och bristande likvärdighet i bedömningen. Regeringens initiativ till ökad kontrollrättning av de nationella proven innebär att möjligheterna för en likvärdig bedömning av proven ökat men det är ändå svårt att se några starka argument mot helt centralt rättade prov. Enligt Skolverket (2008) skulle en central rättning av de nationella proven i svenska, engelska och matematik i årskurs 9 kosta 200 miljoner kronor årligen. Dessa beräkningar tar dock inte hänsyn till att lärartid frigörs till andra arbetsuppgifter om rättningen sker centralt. Om hänsyn tas till denna frigjorda lärartid så förefaller central rättning av proven att vara en mycket billig åtgärd för att få till stånd ökad likvärdighet i bedömning och betygssättning. En annan möjlighet är att olika skolor helt enkelt rättar varandras prov.

En förbättrad likvärdighet i bedömningen ökar även möjligheterna för kontinuerliga uppföljningar och utvärderingar av skolornas arbetssätt vilka är viktiga för att få till stånd löpande kvalitetsförbättringar. Dessutom innehåller de viktig information för de familjer som försöker avgöra kvaliteten på de fristående och kommunala skolor de väljer mellan. Ur detta perspektiv är det även värdefullt att nationella prov införts i årskurs 3 och 5 (kommer att ändras till årskurs 6). För att utvärdering och kvalitetsuppföljning ska kunna ske krävs emellertid att resultaten från de nationella proven samlas in och görs tillgängliga för forskning och utvärdering. I dagsläget samlas de faktiska resultaten in för proven i årskurs 3 medan proven i årskurs 5 endast indikerar om eleven uppnådde godkäntnivån. Då cirka 90 procent av eleverna uppnår godkänt är detta en indikator som inte lämpar sig för kvalitetsutvärderingar och jämförelser. Det är därför viktigt att detaljerade provresultat även samlas in i mellanstadiet.

Det kanske största hindret för likvärdighet i betygssättningen är emellertid kursbetygssystemet på gymnasiet. Som konstateras i SOU 2008:27 sätter kursstrukturen upp logistiska hinder för ett välfungerande och relativt heltäckande system av nationella prov. Att ge nationella prov på samtliga kurser skulle kosta för mycket i termer av undervisningstid och administrationen av dessa prov skulle kräva stora resurser. Dessutom löper kurserna inte parallellt i landet varför ett och samma prov inte kan ges samtidigt till samtliga elever vilket innebär att likvärdigheten äventyras. Eftersom argumenten för kursbetygssystemet som tidigare visats är svaga förespråkar vi en återgång till ett system med ämnesvisa slutbetyg, kalibrerade

mot resultaten på nationella prov.

Vidare har insamlingen av provresultaten på gymnasienivå sedan länge skett på ett icke-systematiskt sätt som omöjliggör utvärderingar och jämförelser. Det är anmärkningsvärt att det fram tills idag helt saknats förutsättningar för systematiska kvalitetsutvärderingar av den svenska gymnasieskolan. Att resultaten på de nationella prov som faktiskt hålls på gymnasiet kommer att börja samlas in är därför utmärkt. Då dessa prov endast omfattar en liten andel av de kurser eleverna faktiskt läser kommer detta dock inte i sig att leda till ett mer välförankrat och likvärdigt betygssystem.

5.6 Betyg i årskurs 6

Betyg kommer att införas från och med årskurs 6. Det är emellertid tveksamt om detta kommer att ha några större konsekvenser för elevernas studieresultat och framtidsutsikter. I diskussionen kring betyg i denna ålder brukar risken för negativ stigmatisering framhållas av kritikerna medan förespråkarna främst pekar på att informationen om elevens prestationer tydliggörs. Vidare kan betygen utgöra en motivation för eleverna men om betygsribban ligger för högt eller för lågt så riskerar den motiverande effekten att utebli. Detaljerna i betygssystemets utformning lär med andra ord spela roll för hur elevernas beteende påverkas av betygssättningen.

Den empiriska forskningen kring konsekvenserna av att bli betygssatt är ytterst begränsad och sällan relaterad till själva betygssättandet; Figlio och Lucas (2004) samt Betts och Grogger (2003) finner att hårdare betygssättning tenderar att motivera studiebegåvade elever medan effekten är den omvända för svaga elever. Vidare visar Azmat och Iriberra (2009) att betyg som innehåller information om elevens relativa position i klassen leder till bättre studieresultat än betyg som enbart avslöjar elevens egna prestationer. Eftersom eleverna troligen själva har god kunskap om sin egen relativa position i klassen tyder detta senare på att betygen kan förmedla värdefull kunskap om elevernas prestationer till hemmet.

Mer relevant är en studie av Sjögren (2010) som studerar de långsiktiga konsekvenserna av att betygen på låg- och mellanstadiet avskaffades i den svenska grundskolan under 1970-talet. Hon finner att utbildningsnivån bland döttrar till lågutbildade föräldrar sjönk något som följde av att betygen avskaffades. För söner till högutbildade föräldrar gäller det motsatta; deras utbildningslängd ökade och deras inkomster steg något som följde av att de inte längre blev betygssatta tidigt. Resultaten tyder på att betygen har både ett informationsvärde och en motivationskostnad och att dessa har olika konsekvenser för olika elever.

Det är svårt att veta hur relevanta dessa empiriska resultat kring betygssättning är för dagens skola. Det är exempelvis rimligt att tro att skolans arbetssätt och elevernas attityder över tid påverkas av betygens avskaffande. Effekterna som skattas av Sjögren gäller däremot de första kohorterna som påverkades av reformen. En försiktig slutsats är därför att införandet av betyg i årskurs 6

knappast kommer att ha några dramatiska effekter men att man möjligen kan förvänta sig en viss social utjämning av de tidiga betygens återinförande.

5.7 Fler betygssteg

Betygssystemet kommer även det att göras om och dagens fyra steg kommer att ersättas med ett system där betygen ges enligt en sexgradig skala (A-F). Ur motivationssynpunkt förefaller denna förändring vara av godo eftersom störst motivationseffekt erhålls om nästa betygssteg ligger inom räckhåll. Samtidigt innebär ett mer finfördelat betygssystem vissa faror och då framförallt i ett system med kurs- snarare än ämnesbetyg som i gymnasiet. Anledningen är att risken att hamna på en lägre betygsnivå vid en tillfällig svacka kommer att öka i ett sådant system. För en elev med höga betygsambitioner riskerar detta att minska motivationen för framtida studier. En mer finfördelad betygsskala kan alltså förstärka vissa av de negativa effekterna som kursbetygssystemet för med sig.

Samtidigt finns ett par öppna frågor kring hur betygssystemet kommer att fungera som avgörs av den faktiska tillämpningen av den nya skalan. Ur motiveringssynpunkt bör det vara svårt – men inte omöjligt – att uppnå det högsta betygssteget. Samtidigt bör det vara lätt att få godkänt eftersom det har stora negativa konsekvenser för eleven. Med en låg gräns för godkänt minskas därmed risken att skolorna sänker sin ambitionsnivå för att minska de negativa konsekvenserna för elever, lärare och skola av att eleverna inte uppnår skolans lägsta mål. Ett annat alternativ med i praktiken likartad innebörd vore att inte fästa någon särskild vikt vid gränsen för godkänt utan låta eleverna gå vidare till nästa nivå utan godkänt i samtliga ämnen och kurser.

Utöver detta är det svårt att ha en tydlig uppfattning om hur den nya betygsskalan kommer att påverka resultaten i skolan, men det förefaller tveksamt att konsekvenserna kommer att bli särskilt stora. Om reformen innebär att tröskeln för godkänt resultat sänks så kommer detta enligt de studier som finns att vara ett mycket billigt sätt att höja arbetskraftsdeltagandet och minska den sociala utslagningen, främst bland mindre studiemotiverade elever.

5.8 Sammanfattning och slutsatser: betyg och nationella prov

En kritik mot det normbaserade betygssystemet var att betygen sattes relativt på lokal, snarare än nationell, nivå. Analysen i detta avsnitt visar emellertid att så även är fallet i det målstyrda betygssystemet: det finns tydliga tecken på att betygskraven är hårdare på skolor som har en hög andel elever med goda studieförutsättningar.

Det målrelaterade systemet innebär även att det uppstått en betydande kostnad för elev, skola och lärare av att en elev inte uppnår den lägsta godkända kravnivån. Detta kan dels få skolorna att sänka kravnivån så att fler elever uppnår den lägsta nivån, dels att omfördela resurser till de svagare eleverna. Då

kunskapsnivån fallit bland lågpresterande elever och då skolornas elevsammansättning blivit allt viktigare för elevernas kunskapsutveckling tyder det mesta på att skolorna framförallt anpassat kravnivån nedåt. En sådan anpassning kan också förklara varför kunskapsnivån även fallit bland högpresterande elever.

Det finns uppenbara problem med betygsinflation och bristande likvärdighet i det svenska skolsystemet. Även om det finns tecken på att den högre graden av konkurrens mellan skolor bidragit till denna utveckling så tyder det mesta på att betygssystemets bristande förankring i jämförbara kunskapsmätningar är den huvudsakliga orsaken. Likvärdighetsproblemen är sannolikt större på gymnasiet än i grundskolan då graden av extern kontroll är lägre, konkurrensen högre och betygen viktigare för eleverna. Då gymnasiebetygen spelar en avgörande roll vid antagningen till högre studier och därför bör vara jämförbara mellan elever från hela landet är detta ett allvarligt problem.

Vidare har frånvaron av objektiva kunskapsmätningar på gymnasiet försvårat ett systematiskt kvalitetsarbete. Det är därför utmärkt att resultaten från de nationella proven på gymnasiet ska börja samlas in. Däremot sätter kursbetygssystemet upp betydande logistiska hinder för det nationella provsystemet på gymnasiet. Argumenten mot kursbetygssystemet är starka och argumenten för ett sådant har försvagats i och med regeringens övriga reformer av gymnasieskolan. Det är därför beklagligt att man inte övergått till ett system med ämnesbetyg på gymnasiet.

Även framöver saknas dock en formell koppling mellan betyg och resultat på nationella prov. En sådan koppling bör finnas på klass- eller skolnivå (men inte för den enskilda eleven) och denna koppling bör även gälla ämnen utan nationella prov. En sådan koppling fanns i det normbaserade betygssystemet och erfarenheten från det målstyrda systemet är att betygen i icke-normerade ämnen annars riskerar att öka snabbt. Utan denna koppling finns det inte heller något som hindrar mindre nogräknade skolor från att konkurrera med generös betygssättning.

Att nationella prov införts i årskurs 3 möjliggör löpande utvärderingar och kvalitetskontroller av skolans verksamhet även under de tidiga åren. Detta är värdefullt, inte minst i ett decentraliserat skolsystem som innefattar skolval och där det är viktigt att både familjer och kontrollerande myndigheter har tillgång till detaljerad information. De nationella proven i årskurs 5 (framöver i årskurs 6) skulle kunna spela denna roll för utvärderingar av skolornas mellanstadieverksamhet men i dagsläget insamlas endast uppgifter om huruvida eleverna uppnått de lägsta kunskapsmålen eller inte.

För att säkerställa att de nationella proven är jämförbara bör proven rättas av en part utan koppling till respektive skola. Detta ingår dock inte i regeringens planer. Vidare måste det framhållas att medan ett fungerande provsystem skapar förutsättningar för ett systematiskt kvalitetsarbete så finns det inget som tyder på att fler nationella prov i sig leder till en höjd skolkvalitet.

Ett betygssystem bör ha ett lågt lägsta steg då de negativa konsekvenserna för eleverna av att inte erhålla godkända slutbetyg från en skolform är betydande. Dessutom tyder mycket på att en hög lägsta nivå påverkar skolornas arbetssätt i negativ riktning då det skapar för stort fokus på en liten delmängd av eleverna. För att minska de negativa incitamenteffekter som godkänthöjningen ger upphov till bör den antingen läggas mycket lågt eller så borde även elever som inte uppnått denna betygsnivå få fortsätta till nästa nivå. Det förefaller dock inte som om den lägsta nivån kommer att påverkas i den nya betygsskalan som regeringen tagit fram.

Vidare bör det vara svårt att uppnå det högsta betyget och betygsskalan bör vara så fördelad att en stor andel av eleverna har ett nåbart betygsmål att sträva mot. Övergången till en mer finfördelad betygsskala kan därför vara bra ur motivationssynpunkt men samtidigt förstärker förändringen de negativa motivationseffekter som orsakas av kursbetygssystemet på gymnasiet.

Regeringens andra stora betygsreform är att betyg ska införas i årskurs 6. Enligt den begränsade forskning som finns på området kommer detta eventuellt att minska den sociala spridningen något, men kunskapsläget kring dessa frågor är osäkert.

6 Skolval, konkurrens och segregation

Det fria skolvalet och friskolereformen har gjort att konkurrensutsättningen av skolväsendet ökat markant de senaste 20 åren. Detta kan potentiellt leda till en höjd kvalitet i skolväsendet men en sådan positiv utveckling är knappast självklar. Argumenten att ett ökat inslag av skolval skulle leda till högre kvalitet är att valfriheten kan bidra till en förbättrad matchning mellan individuella behov och den utbildning skolan erbjuder.²⁷ Vidare är tanken att den marknadsdisciplin som konkurrensen för med sig ska leda till höjd kvalitet och en effektivare resursanvändning. I ett skolsystem utan skolval har de lokala skolorna betydande monopolmakt i sitt område vilket gör att incitamenten för att kontinuerligt förbättra verksamhetens kvalitet på ett så billigt sätt som möjligt kan vara svaga. Det finns motverkande krafter till sådana tendenser, exempelvis i form av offentlig kvalitetskontroll och den granskning som engagerade föräldrar kan tillhandahålla, men dessa styrmedel kan vara otillräckliga.²⁸

Medan denna logik kan låta övertygande så finns det ett antal problem med konkurrensutsättning och skolval inom skolans område. Att konkurrens potentiellt kan ha negativa effekter inom utbildningssektorn blir tydligt när man betänker att konkurrensutsättning i allmänhet innebär att ökad hänsyn tas

²⁷ Att sådan matchning är viktig påvisas av exempelvis Grönqvist och Vlachos (2008) och Jackson (2010). Grönqvist och Vlachos finner att det finns systematiska skillnader mellan vilka lärare och elever som passar bra ihop. Jackson finner att en lärares produktivitet i betydande grad hör ihop med vilken skola läraren undervisar på och att den lärare som passar på en skola kan passa dåligt på en annan.

²⁸ Bloom m fl (2010) visar exempelvis hur ökad konkurrensutsättning leder till höjd kvalitet på ledningsarbetet vid offentligt drivna sjukhus.

till kundernas önskemål. Om föräldrar främst väljer skola på basis av hur skolorna påverkar elevernas kunskapsutveckling kommer konkurrensen troligen att leda till höjd kvalitet. Om föräldrarna däremot bryr sig mer om elevernas trivsel, skolans sociala sammansättning, skolans generositet i betygssättningen eller andra icke-akademiska faktorer så kommer däremot konkurrensen troligen främst att påverka dessa faktorer.²⁹

Detta belyser att utbildning är en mångdimensionell tjänst och det är inte enkelt att vare sig mäta eller väga olika kvalitetsaspekter mot varandra – varken för föräldrar eller för offentliga aktörer som har ett intresse av att förbättra utbildningens kvalitet. Dessutom är det möjligt att de skolväljande familjerna har önskemål som stämmer dåligt överens med de offentliga ambitionerna med skolan.

Ett andra huvudproblem med konkurrensutsättning och fritt skolval är att det finns stora informationsasymmetrier mellan kund och producent. Kunden har i de allra flesta fall betydligt sämre information än producenten och kan därför svårtligen avgöra kvaliteten på den tjänst som tillhandahålls. Då det är ytterst svårt att definiera vad en fullgod utbildning egentligen innebär är det även svårt att avgöra kvaliteten efter att utbildningen slutförts. Detta kompliceras ytterligare av skolans mångfacetterade mål och av att utbildning i hög grad är en interaktiv process mellan skola och elev. Detta gör att det är ytterst svårt – för att inte säga omöjligt – att i efterhand utkräva ansvar för bristande kvalitet i den undervisning man erhållit. Att det är kostsamt för en elev att byta skola efter påbörjad utbildning är även det något som minskar de potentiellt positiva effekterna av konkurrensen mellan skolorna.

För att kunna fatta informerade beslut krävs också att kunderna har tillgång till information om enskilda skolors kvalitet vilket i dagsläget i stor utsträckning saknas. Bilden kompliceras ytterligare av att ökad informationsspridning – exempelvis om skolornas resultat på olika nationella prov – skulle kunna få negativa konsekvenser för kunskapsförmedlingen. Anledningen är att provresultat bara fångar en del av skolans uppdrag. Konkurrensutsättning kan därför leda till för stort fokus på enkelt mätbara aspekter av skolans uppdrag. Dessutom visar erfarenheterna från andra länder att de flesta kunskapsmått i viss mån är öppna för manipulation från skolornas sida.³⁰ De svårfångade kvalitetsaspekterna inom skolan gör att det finns en risk att konkurrensutsättning av skolan kan leda till kvalitetsförsämringar.³¹ Den marknadsmekanism som kan motverka sådana tendenser är att skolorna mår

²⁹ Det finns en stor forskning som visar att familjer värdesätter skolornas genomsnittliga betyg eller provresultat (Black och Machin 2010). Dessa resultat beror dock i stor utsträckning på elevernas sociala bakgrund varför det är svårt att avgöra om familjerna värdesätter det sociala sammanhanget eller kvaliteten på skolans undervisning. Exempelvis finner Rothstein (2006) att familjer väljer skola beroende på elevernas sociala sammansättning och inte på basis av vilka skolor som är bäst på att höja elevernas kunskapsnivå. Jacob och Lefgren (2006) finner stora skillnader mellan vad familjer värdesätter; några betonar kunskap högt medan andra lägger stor vikt vid elevernas trivsel.

³⁰ Figlio och Loeb (2010) ger flera exempel på hur amerikanska skolor på olika sätt manipulerar provresultat. Sådan manipulation ökar när olika sanktioner och belöningar är knutna till provresultaten.

³¹ Shleifer (1998) diskuterar privat utförande av offentligt finansierade tjänster utifrån ett principiellt perspektiv och lyfter framförallt fram de problem som kan uppstå när kvaliteten i den tjänst som levereras inte kan garanteras i avtal.

om sitt rykte bland framtida kunder. Hur väl sådana mekanismer fungerar i praktiken är än så länge en öppen fråga.³²

Samtidigt bör man ha i åtanke att problemen med bristande information och där tillhörande styrningsproblem inte är nytt. Liknande problem finns även mellan offentliga skolor och deras huvudmän och en förhoppning bakom friskolereformen var att konkurrensutsättningen bättre skulle kunna hantera dessa styrningsproblem. Av dessa anledningar är skolväsendet hårt reglerat i de flesta länder och både offentliga och privata skolor inspekteras regelbundet av myndigheter som Skolinspektionen. De faktiska konsekvenserna av ett konkurrensutsatt skolvalssystem är något som måste analyseras empiriskt. Troligen är konsekvenserna i hög grad beroende av det regelverk som styr verksamheten, vilken kontroll som utövas, hur antagningssystemen till skolorna är utformade och vilken information som finns tillgänglig för dem som väljer skola.

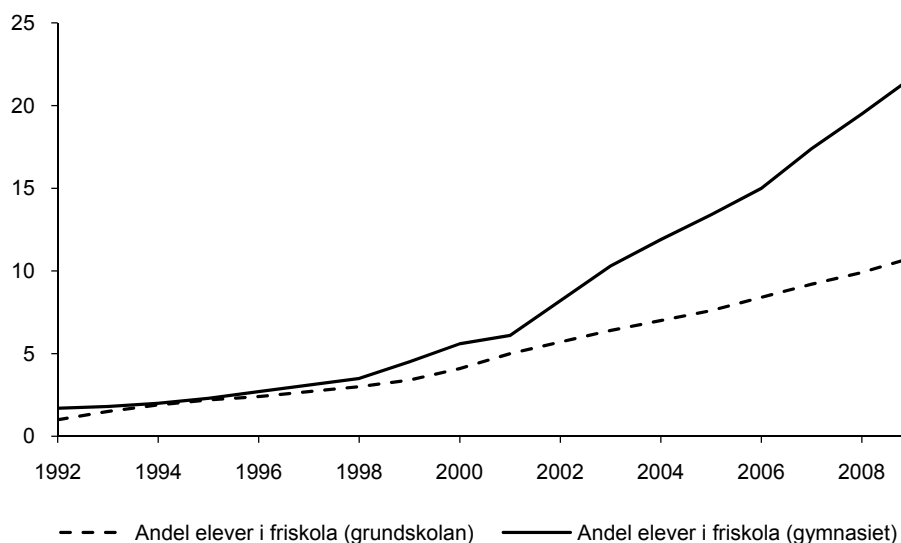
6.1 Friskolor, konkurrens och skolresultat

Sedan genomförandet av friskolereformen har friskolorna blivit ett allt viktigare inslag i det svenska utbildningssystemet; i dagsläget får drygt tio procent av grundskoleleverna och drygt tjugo procent av gymnasieeleverna sin utbildning vid en friskola. Figur 6.1 visar att det inte finns något som tyder på att den trendmässiga ökningen av andelen friskoleelever håller på att mattas av. En möjlig förklaring till att friskolorna är vanligare på gymnasiet än på grundskolan kan vara att gymnasieskolan är mindre reglerad än grundskolan. Dessutom är gymnasieelever mindre bundna vid sitt närområde än elever i grundskolan.

En viktig förändring inom friskolesektorn är att friskolorna i allt högre grad drivs av vinstdrivande koncerner och i allt lägre grad av ideella föreningar och stiftelser (Vlachos 2011). Dessa koncerner erbjuder i allmänhet utbildningar baserade på traditionell pedagogik men ofta med inriktningar mot särskilda ämneskombinationer. Eftersom skolpengen är given kan vinsten i verksamheten endast öka genom att hålla nere kostnaden per elev eller genom att välja ut särskilt lönsamma elevgrupper. I och med att inslaget av vinstmotiverade aktörer ökar så ökar även kraven på kontroll och styrning för att upprätthålla kvaliteten i verksamheten. Att förlita sig på den övervakning som sker via marknaden är inte tillräckligt, dels då producenterna har ett informationsövertag gentemot kunderna, dels då det inte alltid är önskvärt att kundernas önskemål tillgodoses.³³ Den stora differentieringen i framförallt gymnasieskolornas utbildningar försvårar dessutom kvalitetsjämförelser för både skolväljande familjer och kontrollerande myndigheter.

³² Ravitch (2010) noterar exempelvis att även skolor med mycket låg kvalitet fortsätter att locka till sig elever i USA. Hastings och Weinstein (2008) och Friesen m fl (2009) finner att familjernas respons på information kring skolornas kvalitet i mycket hög grad beror på hur informationen presenteras.

³³ Det mest uppenbara exemplet är kanske att kunderna kan tänkas vilja ha så höga betyg som möjligt, dock till priset av liten egen ansträngning.

Figur 6.1 Andel friskoleelever, procent

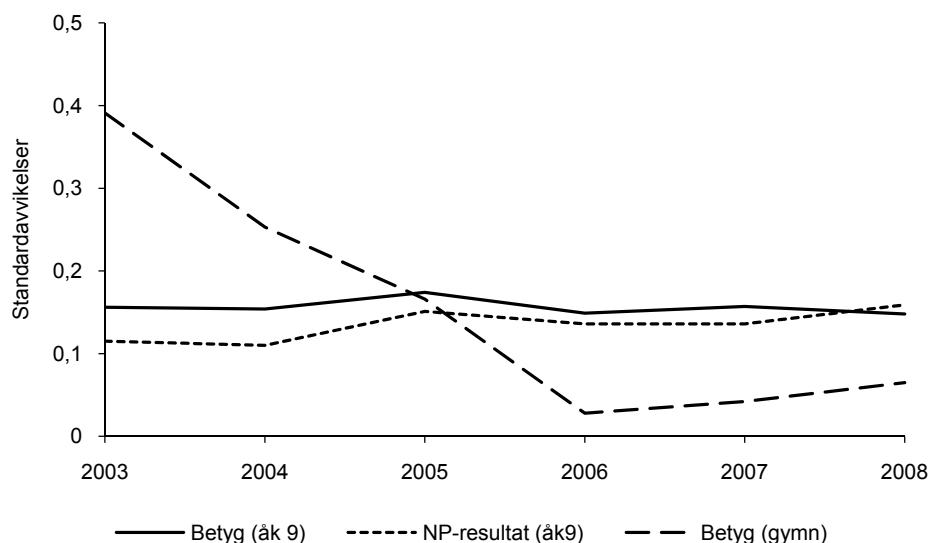
Källa: Skolverket.

När man analyserar hur denna utveckling påverkat skolväsendet är det viktigt att hålla isär frågan om friskolorna som grupp är av högre eller lägre kvalitet än de kommunala skolorna från frågan hur den konkurrens som friskolereformen gett upphov till påverkat hela skolsystemets kvalitet.

Oavsett om man undersöker betyg eller resultat på nationella prov så förefaller elever som går på friskolor att prestera något bättre än elever på kommunala skolor. I Figur 6.2 visas skattningar årsvis under perioden 2003 till 2008 för betyg i grundskolan och gymnasiet samt för elevens genomsnittliga resultat på de nationella proven i årskurs nio efter att hänsyn tagits till elevernas observerbara bakgrundsfaktorer.

Skillnaden mellan fristående och kommunala skolor ligger mellan 0,1 och 0,15 standardavvikelser vilket kan jämföras med att skillnaden mellan flickor och pojkar är ungefär 0,35 standardavvikelser för betyg och 0,25 för de nationella proven. För gymnasiet finns bara betygsjämförelser och man kan då konstatera att skillnaden mellan de båda skolformerna minskat markant under 00-talet. Under den första halvan av 00-talet var gymnasiebetygen i friskolorna betydligt högre, 0,4 till 0,5 standardavvikelser, än i de kommunala skolorna men de senaste åren har skillnaden nästan varit obefintlig.³⁴

³⁴ Det finns belägg för att den stora betygsskillnaden mellan fristående och kommunala gymnasier i början av 00-talet främst berodde på generös betygssättning vid de fristående gymnasierna (Vlachos 2010).

Figur 6.2 Skillnad i skolresultat mellan fristående och kommunala skolor

Anm. Figuren visar skillnader i årsvis standardiserade skolresultat mellan elever som gått på fristående och kommunala skolor. Hänsyn har tagits till elevens kön, födelsemånad, ursprungsland (13 kategorier), eventuell invandringsålder samt respektive förälders utbildningsnivå (7 kategorier), inkomst, ursprungsland (13 kategorier), ålder och huruvida föräldern helt saknade inkomst under året.

Källa. Egna beräkningar baserade på data från SCB.

Dessa skillnader behöver som sagts inte betyda att utbildningen vid friskolorna håller relativt hög kvalitet. För det första kan de elever som väljer friskolor skilja sig på andra sätt än de som går att ta hänsyn till i en empirisk analys av detta slag. Det är därför möjligt att dessa elever skulle presterat bättre än genomsnittseleven även om de gått på en kommunal skola. För det andra är inte kunskapsmått som används inte helt jämförbara. Skolverket (2007, 2009) har konstaterat bristande likvärdighet i betygssättningen mellan olika skolor och inte heller resultaten på de nationella proven är immuna mot denna kritik då proven rättas lokalt.³⁵ Det är därför intressant att notera att det inte fanns några systematiska resultatskillnader mellan elever på fristående och kommunala skolor vid den senaste PISA-undersökningen för elever i högstadiet, efter att hänsyn tagits till elevernas socioekonomiska bakgrund (Skolverket 2010).

Att det kan finnas skillnader i kvalitet och betygsättningsnormer mellan olika skolhuvudmän framhålls vidare av Figur 6.3. Där jämförs om det finns systematiska skillnader mellan gymnasie- och grundskolebetyg bland elever som gått på grundskolor med olika huvudmän. Om en viss typ av huvudmän tenderar att ha lägre kunskapsambitioner än en annan så kommer eleverna från dessa skolor att prestera sämre i gymnasiet än elever med motsvarande betyg från andra skolor. Det visar sig att eleverna från vinstdrivande grundskolor presterar något sämre – knappt 0,1 standardavvikelse – än elever med motsvarande betyg från kommunala grundskolor.³⁶ Någon statistiskt säkerställd

³⁵ Skolinspektionen (2010) har konstaterat stora skillnader från skola till skola i hur proven rättas. Som nämnts tidigare är det inte säkert att ens centralt rättade nationella prov kan ge en objektiv bild av kunskapsläget då även resultaten på dessa kan manipuleras på ett flertal sätt (se Figlio och Loeb 2010).

³⁶ Intressant nog finns ingen liknande skillnad mellan betygen och resultaten på de nationella proven i årskurs 9.

skillnad mellan elever från kommunala och icke-vinstdrivande friskolor finns däremot inte.

Figur 6.3 Skillnad mellan gymnasie- och grundskolebetyg



Anm. Figuren visar skillnaden mellan årsvis standardiserade gymnasie- och grundskolebetyg bland elever som gick ut högstadiet från vinstdrivande och icke-vinstdrivande grundskolor år 2005, relativt elever från kommunala grundskolor. Hänsyn har tagits till elevens kön, födelsemånad, ursprungsland (13 kategorier), eventuell invandringsålder samt respektive förälders utbildningsnivå (7 kategorier), inkomst, ursprungsland (13 kategorier), ålder och huruvida föräldern helt saknade inkomst under året.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från SCB.

Denna skillnad skulle kunna tyda på att kvaliteten på undervisningen vid de vinstdrivande grundskolorna i genomsnitt är något lägre än vid de kommunala, alternativt att betygssättningen är något generösare på de vinstdrivande skolorna. Resultatet ska dock tolkas med viss försiktighet då det exempelvis kan finnas systematiska skillnader mellan vilka gymnasieprogram som eleverna från olika typer av grundskolor söker sig till.

Att skillnaderna i kvalitet mellan privata och offentliga skolor är liten stämmer överens med en stor internationell litteratur som undersöker frågan. Rouse och Barrow (2009) konstaterar i en översikt av denna forskning att det är svårt att hitta några tydliga positiva effekter av att gå på en fristående skola.³⁷ Inte heller finns det i forskningen några tydliga tecken på att friskolor skulle hålla en systematiskt lägre kvalitet än de kommunala, vilket skulle kunna vara fallet om skolorna utnyttjar sitt kunskapsövertag gentemot elever och föräldrar genom att erbjuda en lågkvalitativ (och billig) utbildning.

Förutom frågan om friskolornas kvalitet är det viktigt att avgöra hur konkurrensen påverkar skolsystemet i stort. Det är möjligt att sådan konkurrens kan höja kvaliteten på alla andra skolor men som diskuterats tidigare är det även möjligt att konkurrensen får skolorna att lägga resurser på annat än att erbjuda en bra utbildning. Oavsett vilken effekten är så är det

³⁷ Det finns naturligtvis fristående skolor som ger goda resultat. Exempelvis har de amerikanska KIPP-skolorna visat sig mycket framgångsrika (Angrist m fl 2010).

möjligt att konkurrensen påverkar både privata och kommunala skolor på ungefär samma sätt. Samtidigt ska man hålla i minnet att en offentlig aktör som utsätts för konkurrens inte nödvändigtvis svarar på denna på samma sätt som ett vinstdrivande bolag.

En ganska stor mängd studier har analyserat konsekvenserna av det svenska skolvalet genom att undersöka effekterna på samtliga elever och inte bara för den enskilde friskoleeleven. Eftersom de flesta elever går i skola i sin hemkommun har det varit naturligt att genomföra denna typ av analyser på kommunnivå. Böhlmark och Lindahl (2007, 2008) använder en sådan ansats och de finner små positiva effekter av ökad konkurrens på högstadiesbetygen och sannolikheten att eleverna går vidare till gymnasiet. Däremot finner de inga tecken på att konkurrensen mellan högstadieskolor påverkar gymnasiebetygen eller sannolikheten att eleverna studerar vidare på högskolenivå.

Sammanfattningsvis verkar det alltså finnas belägg för att den ökade konkurrens som friskolereformen gett upphov till bidragit till en något högre kunskapsnivå, åtminstone på kort sikt. Även om det finns vissa oroande tecken vad gäller kvaliteten bland de vinstdrivande friskolorna som grupp så bör det framhållas att det inte finns några studier som tyder på att friskoleexpansionen skulle ha lett till försämrade resultat i den svenska skolan. Detta förefaller också vara i linje med vad stora delar av den internationella forskningslitteraturen finner. Det ska dock sägas att vissa studier hittar relativt stora positiva effekter av ökad skolkonkurrens medan andra finner små effekter.³⁸ Detta tyder på att konsekvenserna av konkurrens skiljer sig mellan olika skolsystem. Det är dock svårt att dra några tydliga slutsatser om vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att konkurrensen ska fungera mer eller mindre bra. Däremot förefaller friskolorna vara populära bland lärare, elever och föräldrar vilket tyder på att de håller en hög kvalitet i mer svårsmätbara dimensioner.³⁹

6.2 Segregation, spridning och skolresultat

Ända sedan skolvalsreformen drevs igenom har det funnits en oro att det fria skolvalet skulle öka skolsegregationen. Eftersom elevernas prestationer sannolikt påverkas av andra elever så finns det en risk att en ökad sortering av eleverna leder fram till ökade skillnader i studieresultat. Sådana tendenser kan förstärkas av att skolor med en hög andel studiemotiverade och högpresterande elever blir attraktiva arbetsplatser dit de mest högkvalificerade lärarna söker sig. Ökad kunskapspridning mellan skolorna kan också leda till sjunkande genomsnittsresultat om de som missgynnas förlorar mer på sorteringen än de som gynnas tjänar på densamma.⁴⁰ Samtidigt kan det vara lättare att anpassa undervisningen till en mer homogen elevgrupp varför det

³⁸ Rouse och Barrow (2009) presenterar en översikt av framförallt den amerikanska forskningen. Lavy (2010) finner ganska stora positiva kunskapseffekter av fritt skolval bland offentliga skolor i Israel och visar dessutom att arbets- och studiemiljön påverkas positivt. I Storbritannien finner däremot Gibbons m fl (2008) mycket små positiva effekter av ökad konkurrens.

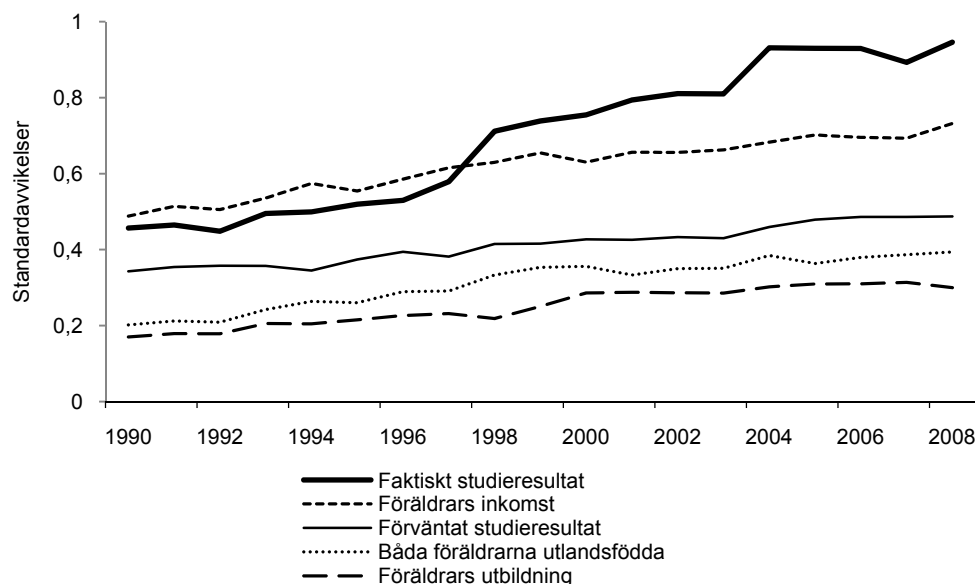
³⁹ Se exempelvis SKI (2009).

⁴⁰ OECD (2005) lyfter fram att en låg spridning mellan skolorna är associerat med en hög genomsnittlig prestation på PISA-undersökningarna.

inte är självklart att ökad sortering leder till vare sig ökad spridning mellan eleverna eller till sjunkande genomsnittsprestationer.

Mycket riktigt har resultatspridningen mellan svenska skolor ökat markant. Detta visar sig i att den del av den totala kunskapspridningen som kan förklaras av vilken skola eleverna går på – mellanskolvariansen – enligt PISA-undersökningarna ökat mycket kraftigt under 2000-talet (Skolverket 2010). Samma bild ges av Östh m fl (2010) som finner en kraftigt ökad mellanskolvarians under 2000-talet. Östh m fl visar dessutom att en överväldigande del av denna ökning kan förklaras av det fria skolvalet (inte minst det fria valet mellan kommunala skolor). Skolvalets roll i utvecklingen görs också tydlig av Böhlmark och Holmlund (2011) som finner att spridningen mellan skolor ökat särskilt snabbt i kommuner där friskolorna expanderat kraftigt. Vidare finner Almgren och Lindbom (2007) att skolvalet bidragit till ökad etnisk skolsegregation.

Figur 6.4 Spridning mellan skolor (åk 9)



Anm. Figuren visar skillnaden mellan skolor i den 90e och den 10e percentilen med avseende på faktiskt respektive förväntat skolresultat i årskurs 9, föräldrarnas inkomst (som andel av genomsnittsinkomsten under respektive år), andelen elever med högutbildade mödrar och andelen elever med två utlandsfödda föräldrar. Förväntat studieresultat är skolgenomsnittet för elevernas förväntade betyg i åk 9 baserat på observerbara faktorer (elevens kön, ursprungsland, invandringsålder samt respektive förälders utbildning, inkomst, ursprungsland och ålder). Betygen är årsvis standardiserade.

Källa. Egna beräkningar baserade på data från SCB.

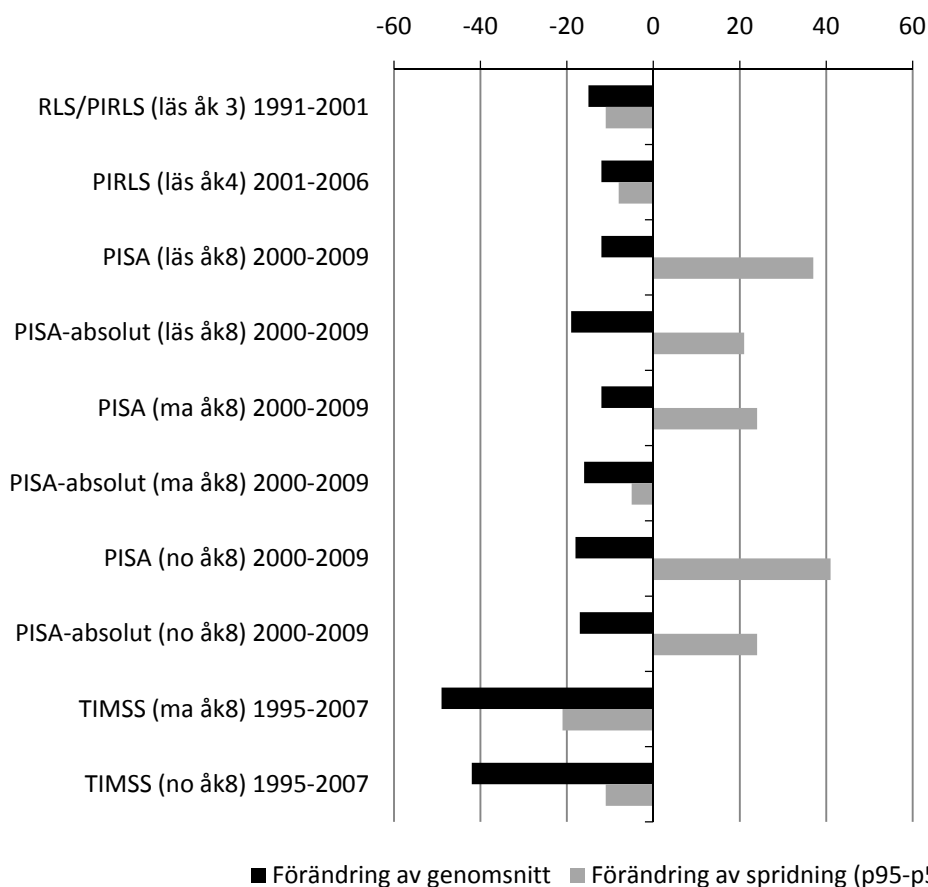
Utvecklingen illustreras i Figur 6.4 som visar hur spridningen mellan svenska skolor förändrats under perioden 1990 till 2008. Fram till mitten av 1990-talet låg spridningen i faktiska skolresultat (betyg) strax under 0,5 standardavvikelser. Därefter sker en trendmässig ökning och 2008 uppgår spridningen till 0,95 standardavvikelser. Spridningen mellan skolorna har också ökat med avseende på inkomst, utbildning och utländsk bakgrund. Figuren visar även spridningen i elevernas förväntade studieresultat, baserat på elevernas observerbara bakgrundsfaktorer. Det är intressant att denna

spridning ökat betydligt mindre än spridningen i faktiska resultat: från 0,35 till 0,5 standardavvikelser.

Att spridningen i faktiska studieresultat ökad betydligt mer än i socioekonomiskt avseende är i överensstämmelse med resultaten från PISA (Skolverket 2010) och Östh m fl (2010). Den ökade skillnaden mellan faktisk och förväntad spridning kan bero på att sorteringen av elever med avseende på icke-observerbara karakteristika skulle ökat betydligt mer än sorteringen med avseende på elevernas observerbara socioekonomiska bakgrund. En annan möjlighet är att givna socioekonomiska skillnader fått allt större genomslag på elevernas studieresultat, vilket i sin tur kan bero på att skolornas arbetssätt blivit alltmer beroende av elevernas bakgrund (se även avsnitt 5).

Frågan är i vilken utsträckning den ökade sorteringen av elever mellan olika skolor kan förklara resultatutvecklingen i den svenska skolan. Ökad spridning mellan skolor kan förklara varför socialt missgynnade elever presterar allt sämre men svårligen varför resultaten försämras bland socialt gynnade elever. Om dessa elever i allt högre grad omges av studiemotiverade elever från trygga hem borde deras studieprestationer förbättras – eller i varje fall inte försämras. Analyser av den svenska grundskolereformen på 1950-talet (Meghir och Palme 2005) och av den finska övergången till en enhetlig grundskola på 1970-talet (Pekkala-Kerr m fl 2010) visar också att en sammanhållen grundskola gynnar barn till lågutbildade och låginkomsttagare medan effekten för barn till högutbildade eller höginkomsttagare antingen är något negativ eller inte skild från noll.

Samtidigt tyder det mesta på att även högpresterande elevers kunskapsnivå fallit markant under de senaste 15 åren. Det är inte heller självklart att resultaten bland de svaga eleverna är de som försämrats mest. Figur 6.5 visar förändringar i medelresultat och spridning (skillnaden i resultatförändring mellan elever i 95e och 5e percentilen) på ett antal internationella kunskapsmätningar.

Figur 6.5 Förändring i genomsnittresultat och spridning

Anmär. Förändring i medelvärde och spridning (mellan elever i 95e och 5e percentilen) enligt diverse internationella undersökningar. PISA-resultaten anges både relativt OECD-genomsnittet och som absoluta förändringar.
Källa. IAE (2003) för RLS/PIRLS; Skolverket (2007c) för PIRLS; Skolverket (2008a) för TIMSS; OECD (2010) för PISA. Skalorna är kalibrerade så att 100 motsvarar en standardavvikelse.

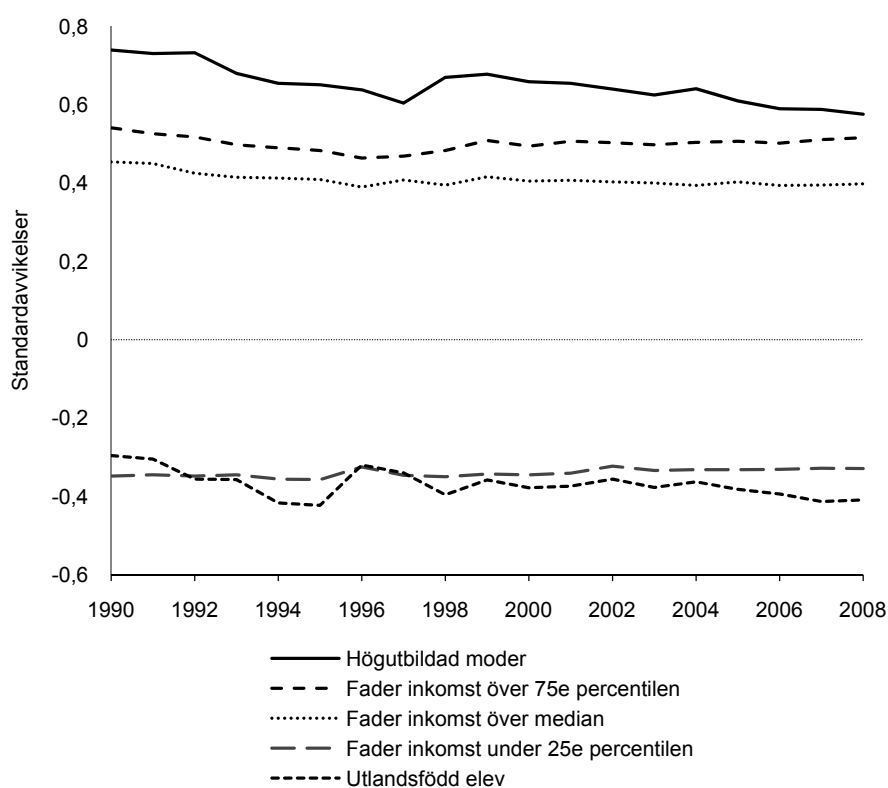
Enligt RLS/PIRLS och PIRLS kännetecknades både perioden 1991 till 2001 och 2001 till 2006 av försämrad genomsnittlig läsförståelse och minskad spridning mellan eleverna i årskurs tre respektive fyra. Samma mönster syns i TIMSS-undersökningarna för matematik och naturvetenskap bland åttondeklassare under perioden 1995 till 2007. PISA-undersökningarna – även de för åttondeklassare – finner däremot att spridningen ökat och genomsnittsprestationerna försämrats mellan 2000 och 2009.

En delförklaring till varför mönstren ser olika ut är att PIRLS/TIMSS har ambitionen att mäta absoluta kunskapsförändringar medan förändringar i PISA mäts relativt OECDs genomsnitt. Då spridningen minskat i andra OECD-länder så har den svenska spridningen ökat relativt dessa. Detta är dock inte hela förklaringen utan även den absoluta spridningen bland svenska elever har enligt PISA ökat i naturkunskap och läsning, medan den minskat något i matematik. Det är inte självklart vilka resultat som är mest rättvisande varför det kan vara relevant att undersöka om elevernas familjebakgrund fått större betydelse för elevernas studieresultat över tid. Eftersom barn till högutbildade

och höginkomsttagare tenderar att få relativt höga betyg skulle en sådan utveckling tyda på att spridningen bland eleverna i den svenska skolan ökat.

Figur 6.6 visar att betygsfördelen av att ha en högutbildad moder snarast minskat något mellan 1990 och 2008. Detta skulle kunna betyda att familjebakgrunden fått minskad betydelse. Men, eftersom betygsskillnaderna mellan barn till föräldrar på olika nivåer i inkomstfördelningen i princip är stabila, är en troligare förklaring att andelen högutbildade mödrar ökat. Nackdelen av att vara utlandsfödd har eventuellt ökat något vilket kan bero på ökad segregation, men det kan även bero på förändringar i familjebakgrund, ursprungsland och invandringsålder bland de utlandsfödda.⁴¹

Figur 6.6 Familjebakgrundens betydelse för svenska elevers betyg (åk 9)



Anm. Figurerna visar skillnaden mellan angiven grupp och övriga grupper i årsvis standardiserade avgångsbetyg i årskurs 9. Inkomstkategorierna är definierade utifrån respektive faders placering i den totala inkomstfördelningen för respektive år.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från SCB.

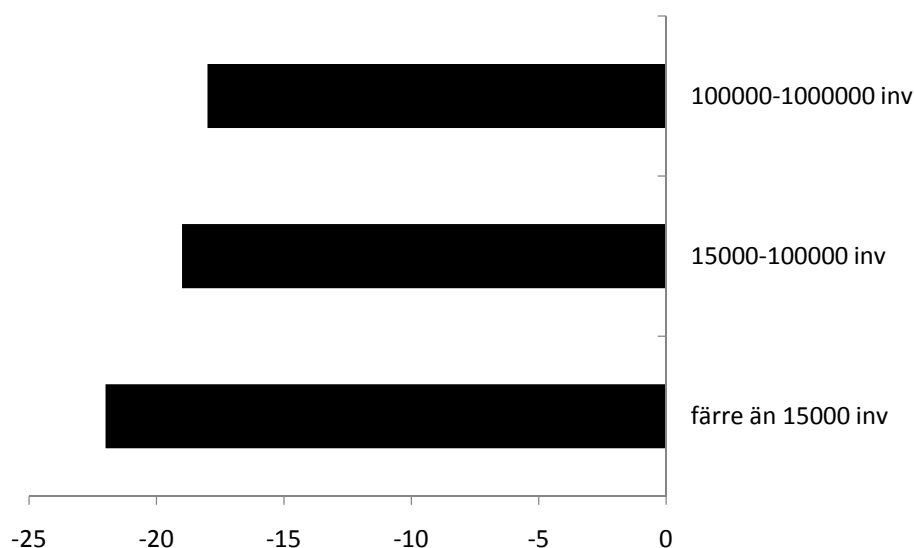
Att undersöka betyg är inte utan problem: förändringar av betygssättningsnormer kan ha påverkat förhållandet mellan betyg och faktisk kunskap olika för olika grupper. Exakt hur sådana faktorer påverkar dessa samband är dock oklart. Och efter att ha granskat figuren ovan så är det svårt att hävda att familjebakgrunden skulle fått ökad betydelse för elevernas studieresultat, vilket också är slutsatsen i en detaljerad studie av Böhlmark och

⁴¹ I Figur 6.6 används betyg som är årsvis standardiserade vilket underlättar jämförelsen mellan det relativa och det målrelaterade betygssystemet. Nackdelen med denna metod är att den tvingar den totala variationen i betyg att vara densamma över tid. Om man i stället standardiserar data inom respektive betygssystem (1990-1997 respektive 1998-2008) så ser emellertid mönstret snarlikt ut som det i figuren ovan.

Holmlund (2011). Det ska dock noteras att PISA-resultaten tyder på att elevens bakgrund fått ökad betydelse under åren 2000 till 2009 (OECD 2010).⁴²

Om skolvalet och den ökade skolegregationen ligger bakom de försämrade elevprestationerna så borde resultaten försämrats mest, och spridningen mellan elever ökat mest, i områden där skolvalet haft stort genomslag. Figur 6.7 visar emellertid att försämringarna i PISAs läsförståelse om något varit större i mindre orter än i större. Medan detta tyder på att den ökade sorteringen inte är en central orsak till de försämrade genomsnittresultaten är det viktigt att notera att figuren inte tar hänsyn till förändringar i den socioekonomiska sammansättningen i olika orter. Vidare har spridningen mellan skolor ökat även i mindre orter även om sorteringen sannolikt är betydligt mindre i dessa.⁴³

Figur 6.7 PISA läsförståelse: Förändring 2000-2009



Anm: Figuren visar förändring i PISA-undersökningarnas läsförståelse bland elever i årskurs 8 boende i orter av olika storlek.

Källa: OECD (2010).

På grund av dessa svagheter genomför vi en alternativ analys i Tabell 6.1. Vi undersöker där om förändringen i nivå och spridning av såväl betyg som nationella provresultat skiljer sig mellan kommuner som bara har en skola och övriga kommuner, efter att hänsyn tagits till förändringar i elevunderlagets socioekonomiska sammansättning. I kommuner med endast en skola kan spridningen mellan skolorna per definition inte ha ökat. Resultaten i tabellen tyder på att resultatutvecklingen – vare sig vad gäller nivåer eller spridning – inte skiljer sig signifikant från den genomsnittliga utvecklingen. Detta talar mot

⁴² PISA använder sig av ett av eleverna egenrapporterat mått på socioekonomisk tillhörighet vilket eventuellt kan orsaka vissa problem med jämförbarheten. Dessutom är PISA en urvalsundersökning vilka alltid innehåller vissa samplingsfel.

⁴³ Bo Malmberg har vänligen gjort en specialkörning enligt den metod som används i Östh m fl (2010). Den visar att mellanskolvariansen utanför de tre storstadsregionerna ökade från 3 till 11 procent mellan åren 2000 till 2006. Under samma period ökade mellanskolvariansen inom storstadsregionerna från 11 till 20 procent.

att den ökade spridningen mellan skolorna är en viktig förklaring till de sjunkande resultaten.⁴⁴

Tabell 6.1 Förändring i genomsnittresultat och spridning i svenska kommuner

	Förändring i nivå			Förändring i spridning		
	Betyg 2000-2008	Betyg 2004-2008	Nat.prov 2004-2008	Betyg 2000-2008	Betyg 2004-2008	Nat.prov 2004-2008
Endast en skola	-0.056 (0.03)	-0.029 (0.025)	-0.025 (0.028)	0.085 (0.075)	0.002 (0.069)	-0.029 (0.048)
Observationer	284	283	283	284	283	283
R2	0.17	0.09	0.07	0.06	0.03	0.06

Anm. Nivå är genomsnittliga årsvis standardiserade meritvärden eller resultat på de nationella proven inom respektive kommun. Spridning är skillnaden mellan elever i 90e och 10e percentilen i standardiserade meritvärden eller resultat på de nationella proven inom respektive kommun. Endast en skola är en indikatorvariabel som visar att kommunen endast hade en skola år 2008. Alla regressioner kontrollerar för förändringen (under respektive tidsperiod) i (log) antal studenter, andel elever födda utomlands, genomsnittligt antal utbildningsår bland elevernas mödrar, (log) inkomst bland elevernas fäder. Regressionerna är viktade med respektive kommuns elevantal. Robusta standardfel inom parentes.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från SCB.

Den ökade segregationen mellan skolor är enligt denna analys knappast en viktig förklaring till den negativa kunskapsutvecklingen i den svenska skolan. Än svårare är det att förklara utvecklingen med friskoleexpansionen då andelen elever som går i fristående grundskolor mellan 2000 och 2009 ökade från fyra till tio procentenheter. Att en förändring av denna storleksordning skulle orsakat ett dramatiskt fall i kunskapsnivån förefaller osannolikt, inte minst då inget tyder på att friskoleexpansionen lett till försämrade skolresultat för den genomsnittliga eleven. Däremot kan segregationen vara en bidragande orsak till resultatförsämringen bland framförallt lågpresterande elever. Dessutom kan den ökade skolsegregationen ses som ett problem av sociala skäl.

Sammantaget har alltså den sociala skolsegregationen ökat i viss utsträckning under de senaste tio åren. Kunskapsspridningen mellan skolorna har dock ökat ännu mer, vilket betyder att vilken skola eleverna går på kan förklara allt större del av skillnaderna i studieresultat mellan elever (detta diskuteras även i avsnitt 5). Vidare står det klart att de ökade valmöjligheterna mellan kommunala och fristående skolor är en viktig orsak till denna utveckling. Däremot är det oklart om kunskapsspridningen mellan eleverna förändrats; det är dessutom oklart om betydelsen av elevernas familjebakgrund förändrats. Istället tyder det mesta på att kunskapsnivån fallit bland alla typer av elever – oavsett social bakgrund och studieförmåga.

Utvecklingen kan förstås på två huvudsakliga sätt. En möjlighet är att eleverna i allt högre grad sorteras med avseende på studieförmåga. En annan möjlighet är att skolornas arbetssätt i allt högre grad anpassats för att passa de svagare eleverna. Eftersom en ökad sortering med avseende på elevernas studieförmåga borde leda till förbättringar bland högpresterande elever så är

⁴⁴ Resultaten är likartade om regressionerna körs oviktade eller om en indikator för att kommunen endast hade en skola i början av respektive tidsperiod används i stället för indikatorvariabeln i Tabell 6.1. Vidare är resultaten likartade om 1998, 1999, 2001 eller 2002 väljs som startår.

det mest sannolikt att skolornas arbetssätt är vad som förändrats. Vad denna förändring beror på är oklart. Men en förklaring kan vara att införandet av det målstyrda betygssystemet (och därmed en gräns för godkänt resultat) lett till ökat fokus på relativt lågpresterande elever. Då skolornas incitament att anpassa undervisningen mot dessa elever är särskilt starka på skolor med en hög andel lågpresterande elever betyder detta även att ambitiösa elever fått ökad anledning att välja bort sådana skolor. Mer forskning behövs dock för att ytterligare belysa dessa mekanismer och för att avgöra hur kvantitativt viktiga de är.

6.3 Reformen inom friskoleområdet

Friskolor drivs som tidigare nämnts i allt högre grad av vinstdrivande koncerner och i allt lägre grad av ideella föreningar och stiftelser. Behoven av effektiva kontroll- och sanktionsmöjligheter har därför ökat, då risken annars finns att vissa aktörer utnyttjar sitt informationsövertag och sänker utbildningens kvalitet. Dessutom finns risken att vissa skolor på olika sätt väljer bort mindre lönsamma elevgrupper och att de i alltför hög grad tar hänsyn till kundernas önskemål, exempelvis genom att erbjuda generös betygssättning.

Regeringens viktigaste reform på detta område är att samma regelverk framöver kommer att gälla både fristående och kommunala skolor. Det innebär bland annat att friskolorna kommer att ha samma rapporteringsskyldighet som de kommunala skolorna. Sådan informationsplikt kommer att underlätta kvalitetskontrollen för de övervakande myndigheterna vilket är värdefullt med tanke på de informationsproblem och potentiella målkonflikter som präglar utbildningsväsendet.

Regelförändringen innebär även att möjligheterna för friskolorna att undlåta att erbjuda tjänster som skolbibliotek och elevvård minskar. Ur ett konkurrensperspektiv är det önskvärt att krav på tjänster gäller lika för olika skolformer. Samtidigt är det vare sig möjligt eller önskvärt att i detalj reglera enskilda skolors verksamhet. I stället bör kvaliteten garanteras via externa kontroller och granskningar av utbildningens faktiska kvalitet.

Man måste även ha i åtanke att även om samma kvalitetsaspekter är viktiga att analysera oavsett huvudman, så är det rimligt att eventuella sanktioner ser olika ut för exempelvis kommunala och vinstdrivande aktörer. Den nya skollagen öppnar för vite och andra sanktioner mot skolor som inte upprätthåller kvaliteten i verksamheten. Detaljerna kring hur detta ska fungera i praktiken är dock ännu inte klara och det finns anledning att djupare utreda olika sanktionsmöjligheter och hur dessa ska anpassas till olika huvudmän. Att kunna utdöma kraftfulla sanktioner mot vinstdrivande aktörer som missköter sig är viktigt men det måste ske på ett sätt som i möjligaste mån inte drabbar eleverna.

Det är även önskvärt att regelverket som styr tillståndsgivandet till fristående skolor ses över. Som diskuterats är informationsproblemen i skolsektorn stora och det finns en risk att oseriösa aktörer kan utnyttja sitt informationsövertag

gentemot elever och föräldrar till att erbjuda undermåliga tjänster. Då kostnaderna för den enskilde att byta skola är betydande finns det anledning att stoppa vissa aktörer redan innan de startat upp verksamheten.

Även i den nya skollagen görs dock skillnad mellan fristående och kommunala skolor i vissa avseenden. En sådan skillnad är att fristående grundskolor får använda kötid som urvalskriterium vid sidan av syskonförtur och geografiskt avstånd. Då kötid precis som boendeort är urvalsinstrument som sannolikt är socialt segregande och som dessutom riskerar att minska rörligheten på bostadsmarknaden finns det anledning att se över detta regelverk. Amerikanska friskolor som drivs med offentliga medel (så kallade *charter schools*) är exempelvis tvingade att välja ut elever med hjälp av lottning om antalet sökande överskrider antalet platser. Det är svårt att se vilka argument som finns mot ett liknande regelverk i Sverige och det finns anledning att se över på vilka grunder elever antas till fristående skolor.

Vidare finns anledning att förbättra den information som finns tillgänglig för familjer som ska välja skola. Hastings och Weinstein (2008) och Friesen m fl (2009) finner att familjers val av skola i hög grad påverkas av hur information om skolornas kvalitet presenteras. Samtidigt är informationsläget i Sverige sådant att det är ytterst svårt för den enskilde att göra kvalificerade kvalitetsjämförelser mellan olika skolor. Då det både ur ett individuellt och ur ett samhällsperspektiv är önskvärt att konkurrensen leder till ökat söktryck till skolor som håller hög kvalitet så vore det värdefullt om kunskapsläget för de väljande familjerna kunde förbättras. Detta skulle även underlätta den löpande kvalitetsgranskningen av olika skolor.

6.4 Intagningsprov som grund för antagning i grundskolan

Regeringen inför möjligheten för skolor att anta elever till så kallade spetsutbildningar på basis av resultaten på akademiska intagningsprov. Försöksverksamhet i årskurs 7 ska inledas hösten 2012 och framöver ska även eventuellt intagningsprov kunna användas i årskurs 4. Enligt förslaget ska antalet platser vara begränsat till maximalt 300 elever per årskurs vilket motsvarar cirka 0,3 procent av en årskull.

Den forskning som finns på området tyder på att de elever som kommer att delta i dessa spetsutbildningar kommer att lämna skolan med en högre kunskapsnivå (Guyon m fl 2010; Jackson 2010b; Hastings och Weinstein 2008). Detta är knappast förvånande då eleverna i dessa klasser omges av studiebegåvade och motiverade elever och spetsklasserna kommer sannolikt även att kunna locka till sig särskilt kvalificerade och ambitiösa lärare. Det ska dock framhåvas att nämnda studier jämför elever som går på särskilt selektiva skolor medan regeringens försök gäller särskilda klasser som sannolikt kommer att vara en del av större skolor. Då både kamrateffekterna och förmågan att locka till sig särskilt duktiga lärare sannolikt är större när hela skolan är selektiv så är det möjligt att de positiva effekterna kommer att vara mindre i denna svenska kontext.

De problem som eventuellt finns med förslaget är att övriga skolor kommer att dräneras på duktiga elever vilket försämrar utbildningen för de kvarvarande eleverna. Guyon m fl (2010) visar också att en expansion av elitiskolor på Nordirland ledde till försämrade studieresultat för de elever som blev kvar i de traditionella skolorna. Om spetsutbildningarna däremot håller den omfattning som regeringen angett är emellertid risken för en sådan utveckling marginell.

Risken ligger snarast i att denna typ av spetsutbildningar expanderar i omfattning vilket skulle vara liktydligt med ett skolsystem där eleverna nivågrupperas tidigt. Evidensen tyder på att sådan gruppering leder till ökad spridning av både skolprestationer och livschanser mer generellt, utan att genomsnittsnivån bland eleverna påverkas. Den skiktning som sker i skolsystem med tidig nivågruppering tenderar även att göra utbildningsmöjligheterna mer beroende av elevens sociala bakgrund vilket i sin tur minskar den sociala mobiliteten.⁴⁵

6.5 Sammanfattning och slutsatser: Skolval, konkurrens och segregation

Det mesta tyder på att det fria skolvalet och den konkurrens detta gett upphov till haft små positiva effekter för elevernas genomsnittliga prestationer. Samtidigt har skolvalet bidragit till en ökad segregation; i viss utsträckning med avseende på social bakgrund men framförallt med avseende på studieförmåga. Ökad segregation kan emellertid svårligen förklara de sjunkande resultaten i svensk skola eftersom resultaten sjunkit även för de mest högpresterande eleverna. Om ökad segregation vore en huvudförklaring så borde de högpresterande eleverna prestera bättre när de i allt högre grad omges av högpresterande elever. Dessutom har både genomsnittresultat och spridningen mellan elever utvecklats på likartade sätt i kommuner med små möjligheter till ökad skolsegregation som i landet i övrigt.

Den nya skollagen öppnar för nya sanktionsmöjligheter mot skolor som inte upprätthåller kvaliteten. Detta är välbehövligt då verksamheten präglas av stora informationsproblem vilket gör att marknadsmekanismerna inte kan garantera kvaliteten. Utformningen av sanktionerna bör ta hänsyn till att flertalet friskolor idag drivs av vinstdrivande bolag snarare än ideella föreningar och stiftelser. Vidare kan sanktionerna behöva se olika ut för olika typer av huvudmän och de exakta påföljderna kan behöva utredas noggrant. Det finns även anledning att skärpa kontrollen av huvudmannen innan tillstånd för att driva skolor ges.

Enligt den nya skollagen ska fristående och kommunala skolor framöver i möjligaste mån behandlas lika. Det innebär exempelvis att de fristående skolorna får samma rapporteringsskyldighet som de kommunala vilket är önskvärt då det kan underlätta den externa kvalitetskontrollen av skolorna. För att underlätta för familjer att göra informerade skolval vore det vidare önskvärt

⁴⁵ Se exempelvis Pekkarinen m fl (2009). Hindriks m fl (2010) diskuterar frågan med utgångspunkt från det belgiska skolsystemet och gör även en utförlig genomgång av litteraturen på området.

om regelverket kring vilken kvalitetsinformation som skolorna ska redovisa sågs över. I dagsläget är sådan information knapphändig vilket minskar möjligheterna för skolorna att konkurrera genom att erbjuda en högkvalitativ utbildning.

Ett undantag från den generella regeln om likabehandling är att fristående skolor till skillnad från kommunala skolor tillåts anta elever baserat på deras kötid. Att översökta friskolor tillåts välja ut elever på detta sätt bidrar troligen till den sociala segregation som friskolorna gett upphov till. Dessutom hämmar detta antagningssystem sannolikt rörligheten på bostadsmarknaden och det är svårt att se några starka argument mot att översökta friskolor i stället tvingas välja ut elever genom lottning.

Regeringen har också öppnat upp för ett mindre antal spetsklasser till vilka eleverna väljs ut med anlagstest redan i grundskolan. I marginell omfattning tyder det mesta på att detta kommer att ha positiva effekter för de elever som går i dessa klasser utan att det får några egentligt negativa konsekvenser för resten av skolsystemet. Om denna typ av klasser tillåts bli vanliga skulle det dock vara liktydigt med att skolan återgår till en tidig nivågruppering. Erfarenheten tyder på att detta skulle öka den sociala bakgrundens betydelse för elevernas utbildningsmöjligheter och livschanser.

7 Ansvarsutkrävande

Regeringen har i den nya skollagen ändrat vissa regler kring ansvarsutkrävande och ansvarsfördelning i skolan. Kommunerna kommer dock även i fortsättningen att ha ansvaret för skolväsendet. Att analysera det kommunala huvudmannskapet ligger utanför ramen för denna rapport. Allmänt kan dock sägas att ansvaret för en verksamhet bör vara decentraliserat när externaliteterna i verksamheten är små samt när kostnadsläge och invånarnas preferenser skiljer sig mycket från en kommun till en annan. Det är uppenbart att kvaliteten på utbildningen i en kommun även påverkar resten av landet, vilket talar mot ett kommunalt ansvar. Eftersom det finns tydliga nationella mål i skolan så är det inte heller önskvärt att lokala preferenser tillåts prägla skolväsendet. Däremot kan det finnas praktiska skäl till att låta ansvaret för skolan vara kommunalt. Existensen av externaliteter och nationella mål betyder dock att det kommunala ansvaret måste kompletteras med central styrning och kontroll.

7.1 Rektors ansvar

Den nya skollagen tydliggör att det är rektorn som har ansvar för skolans verksamhet. Då den enskilde rektorn har stor betydelse för skolans kvalitet (Böhlmark m fl 2011) så är det bra att huvudansvaret också ligger hos en aktör som har faktisk möjlighet att påverka verksamhetens innehåll. Samtidigt har rektorn redan idag huvudansvaret för verksamheten varför det är svårt att se att detta tydliggörande kommer att få några större konsekvenser. Att rektorn är viktig för skolans utveckling innebär även att ökade befogenheter kan leda till att kvaliteten på vissa skolor försämras. Av denna anledning är det viktigt att

även rektorerna utvärderas löpande, både av sina huvudmän och av de centrala myndigheterna. I vilken utsträckning möjligheterna att hålla rektorerna ansvariga – och vem som i så fall ska göra detta – är oklart i det nya regelverket.

7.2 Skolinspektionen

Skollagen förstärker skolinspektionens roll och skolor kommer exempelvis att beläggas med vite om de inte lever upp till sina åtaganden. I ett decentraliserat skolsystem är det nödvändigt med välfungerande externa kontroller av verksamheten då det finns nationella mål med skolväsendet. Eftersom varken privata eller kommunala huvudmän nödvändigtvis delar dessa mål är en förstärkt roll för skolinspektionen önskvärd.

Samtidigt är den empiriska evidensen kring skolinspektioners påverkan på skolresultaten knapphändig. Den forskning som refereras i Björklund m fl (2010, kapitel 8) tyder på att inspektioner kan spela en positiv roll men även att de kan ha negativa konsekvenser genom att styra bort resurser och uppmärksamhet från undervisningen. För att minska risken för det senare är det viktigt att inspektionerna framförallt fokuserar på hur skolornas elever presterar kunskapsmässigt (givet elevernas förutsättningar) snarare än eventuella brister i andra avseenden. Det är dessutom viktigt att myndigheter som Skolinspektionen lyfter fram framgångsrika exempel som andra skolor kan lära av. Den ökade informationsmängd som finns tillgänglig i och med det utbyggda systemet för nationella prov torde underlätta sådan övervakning.

7.3 De centrala myndigheterna

I ett centraliserat skolsystem som det svenska, där det förutom 290 kommunala skolhuvudmän även finns en mängd privata aktörer, har de centrala skolmyndigheterna flera viktiga roller att spela. Som redan nämnts måste de svara för uppföljning och kontroll av verksamheten eftersom de lokala aktörernas målsättningar kan skilja sig från de nationella målen och ambitionerna med utbildningsväsendet.

Dessutom finns det uppenbara stordriftfördelar i tillhandahållandet av en infrastruktur för uppföljning och kontroll av skolväsendet. Detta gäller även sammanställandet och förmedlandet av kunskap till enskilda skolor och deras huvudmän. Enskilda kommunala aktörer har vare sig resurser eller kompetens för att på ett fullgott sätt kunna hantera en sådan roll som dessutom förutsätter att man har tillgång till information från hela skolsystemet. Som lyfts fram i Stenlås (2009) så nedmonterades aktivt de centrala myndigheternas stödjande och uppföljande roll i samband med att skolan blev ett kommunalt ansvarsområde. Detta är anmärkningsvärt eftersom denna typ av funktioner är särskilt viktiga i ett decentraliserat system.

Det utbyggda systemet för nationella prov innebär att en viktig del av en sådan infrastruktur börjar komma på plats även om det finns vissa frågor om kvaliteten på den typ av uppgifter som samlas in. En av de främsta bristerna

med den nya ordningen är att de nationella proven även i fortsättningen kommer att vara lokalt rättade vilket minskar jämförbarheten. Detta har i sin tur föranlett regeringen att ge Skolinspektionen i uppdrag att löpande kontrollrätta en andel av samtliga nationella prov. En central rättning av proven skulle bättre hantera dessa likvärdighetsproblem och detta till en, som tidigare nämnts, förhållandevis låg kostnad. Ett annat problem med dagens ordning är att resultaten från de nationella proven i årskurs 5 i dagsläget inte samlas in på ett sätt som möjliggör en egentlig kvalitetsgranskning av verksamheten.

Lovande är också att regeringen annonserat en avsikt att inrätta en utvärderingsfunktion inom utbildningsväsendet. Exakt vad denna ska göra är ännu oklart men det är tydligt att det finns ett behov av att löpande utvärdera olika aspekter av skolsystemet samt att sprida denna information till relevanta aktörer.

7.4 Sammanfattning och slutsatser: ansvarsutkrävande

Det mest positiva med regeringens reformer inom detta område är att förutsättningarna för en effektivare kontroll och utvärdering av den svenska skolan förbättrats; det nationella provsystemet byggs ut och en funktion för systematisk utvärdering av skolsystemet ska inrättas. Vad som kan anmärkas på är att de nationella proven även i fortsättningen ska rättas lokalt vilket försvårar kvalitetsarbetet. Det är även viktigt att den nya kunskap som genereras även sprids på ett effektivare sätt i skolsystemet men det är i dagsläget oklart om detta kommer att ske och vem som i så fall ansvarar för detta.

Att skolinspektionerna ska få en viktigare roll att spela och större sanktionsmöjligheter är av godo då extern kontroll är nödvändig för att upprätthålla kvaliteten i en decentraliserad verksamhet där det finns tydliga nationella mål. Då risken finns att skolorna kommer att lägga resurser på att tillfredsställa inspektionens krav snarare än att förbättra undervisningen är det emellertid avgörande att inspektionerna utgår från adekvata mått på skolornas kvalitet.

Att rektors ansvar tydliggörs är rimligt då rektorerna har ett stort inflytande på verksamheten. Detta innebär emellertid även att en rektor både kan förbättra och försämra en skolas kvalitet varför det är viktigt att rektorerna löpnade utvärderas av sina huvudmän och de centrala myndigheterna.

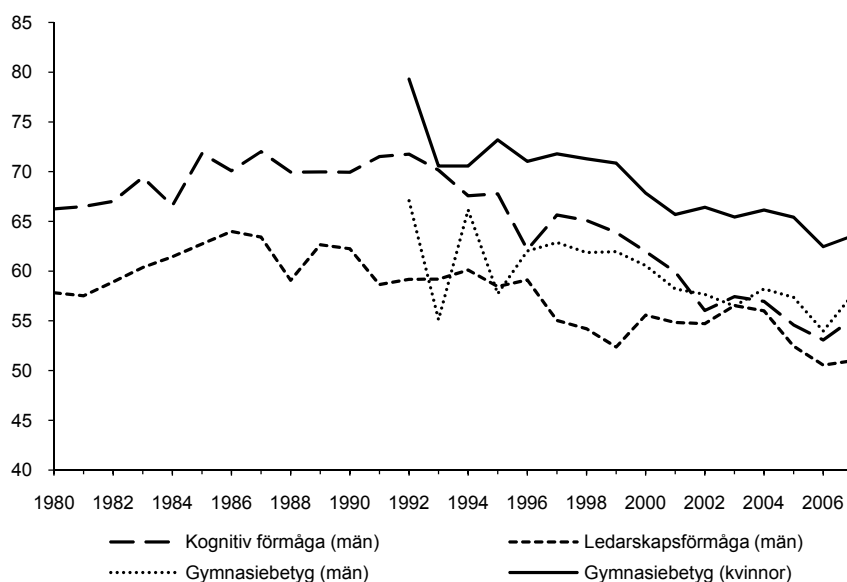
8 Lärarförsörjningen

En omfattande forskningslitteratur konstaterar att läraren spelar stor roll för hur eleverna presterar i skolan. För att förbättra elevernas prestationer är det alltså viktigt att skolsystemet kan locka lämpliga personer till läraryrket. Det är otvetydigt så att läraryrket förlorat sin attraktionskraft och allt färre av de studiebegåvade studenterna söker sig till lärarutbildningen och vidare till läraryrket. Lärarnas sjunkande löner relativt andra högutbildade grupper är en trolig förklaring till detta (Fredriksson och Öckert 2008c) och att allt fler

yrkeskarriärer öppnats upp för kvinnor kan vara en annan (Bacalod 2007). Den sammanpressade lönestrukturen i lärarkåren kan även det ha bidragit till att högt kvalificerade individer i allt högre grad sökt sig till yrken där avkastningen på deras förmågor är högre.⁴⁶

I läraryrket liksom i andra yrken är både lön och arbetsuppgifter viktiga. Detta visas inte minst i ett flertal studier som finner att lärare tenderar att söka sig till skolor med en större andel högpresterande elever. Det verkar även som om sannolikheten att lärare lämnar läraryrket helt och håller beror på hur hög andel lågpresterande elever som finns på en skola.⁴⁷ Även om det är svårt att finna konkreta uppgifter så tyder klagomålen från lärarkåren på att arbetsuppgifterna blivit allt mindre stimulerande. Inte minst går kritiken ut på att en allt större del av arbetstiden läggs på administrativa och elevsociala uppdrag snarare än undervisning och undervisningsförberedelser.⁴⁸

Figur 8.1 Förmågor hos nyblivna ämneslärare på högstadiet



Anm. Figuren visar genomsnittliga förmågor bland nyblivna ämneslärare under perioden 1980-2007. För män mäts kognitiva förmågor och ledarskapsförmåga med hjälp av mönstringsutvärderingar. Gymnasiebetygen som används för män och kvinnor är ojusterad för vilken linje/program som läraren gått på. Respektive förmåga är årsvis percentilrankad för hela populationen.

Källa: Grönqvist och Vlachos (2008).

Sjunkande relativlöner, minskad lönespridning och mindre attraktiva arbetsuppgifter betyder att det knappast är förvånande att läraryrket blivit allt mindre lockande för personer med goda möjligheter på den övriga arbetsmarknaden. Figur 8.1 är hämtad från Grönqvist och Vlachos (2008) och den visar att nyblivna ämneslärare på högstadiet har allt lägre kognitiva förmågor, ledaregenskaper och betyg.⁴⁹

⁴⁶ Att lärarnas arbetsmarknad är sammanlänkad med arbetsmarknaden i stort visas tydligt i en norsk studie som finner att lärarbristen ökar när arbetslösheten i övriga yrken sjunker (Falch m fl 2009).

⁴⁷ Forskningen kring dessa frågor är ganska omfattande. Se exempelvis Falch och Ström (2005) för en norsk studie samt de referenser som de nämner.

⁴⁸ Se exempelvis diskussionen i Stenlås (2009, kapitel 5).

⁴⁹ Samma mönster gäller även för gymnasiet.

Nedgången började under första halvan av 1990-talet vilket är intressant då lönegapet mellan lärare och andra högskoleutbildade började växa under senare halvan av 1980-talet (Fredriksson och Öckert 2008c). Givet en genomsnittlig utbildningstid om cirka fem år så sammanfaller alltså nedgången av de nyblivna lärarnas förmågor med det ökade lönegapet mot andra högskoleutbildade grupper.

I vilken utsträckning denna utveckling kan förklara de sjunkande resultaten i den svenska skolan är emellertid svårt att avgöra då det visat sig ytterst svårt att koppla lärarnas personliga egenskaper till elevernas prestationer. Däremot torde det vara självklart att ett krympande rekryteringsunderlag gör det svårt att finna lämpliga kandidater till läraryrket. Vidare finns det vissa belägg för att elevernas skolresultat påverkas positivt av högre lärarlöner.⁵⁰ Huruvida detta beror på att rekryteringen av lärarna förbättras eller på att högre löner gör lärarna mer motiverade är emellertid oklart.

Det förefaller med andra ord viktigt att förbättra rekrytering och eventuellt även utbildningen av de blivande lärarna. Det bör dock noteras att även framgångsrika åtgärder för att förbättra lärarutbildning och selektionen till läraryrket endast kommer att förbättra elevernas prestationer på mycket lång sikt.

8.1 En ny lärarutbildning

Regeringen har beslutat att reformera lärarutbildningen (prop. 2009/10:89). Kortfattat innebär förändringarna en tydligare uppdelning av utbildningen för lärare på olika stadier samt ökade ämneskrav. Detta innebär även att utbildningen förlängs med minst ett år för de flesta lärare. Att göra en utförlig analys av konsekvenserna av dessa förändringar ligger utanför ramen för denna rapport men några allmänna kommentarer kan göras.

Enligt den internationella forskningen finns det mycket lite som tyder på att de som genomgått en lärarutbildning skulle vara systematiskt bättre lärare än de som har en annan bakgrund (Hanushek och Rivkin 2006). Det ska här noteras att forskningen kring dessa frågor är internationell och då lärarutbildningarna ser olika ut i olika länder så är det inte helt enkelt att översätta resultaten från ett land till ett annat. Samtidigt har den svenska lärarutbildningen kritiserats kraftigt, vilket också är en bidragande anledning till att den nu reformeras. Det är således sannolikt att de svenska lärarutbildningarna inte utmärker sig positivt i en internationell jämförelse.

Det finns vissa belägg för att personer med goda ämnesdidaktiska kunskaper, såsom dessa mäts med olika tester och prov, i genomsnitt är bättre än andra på att förbättra elevernas kunskaper (Baumert 2009). Detta betyder emellertid inte att lärarutbildningar generellt skulle vara särskilt bra på att förmedla just denna typ av kunskaper. Snarast betyder resultatet att det via dylika tester i viss mån

⁵⁰ Loeb och Page (2000) finner belägg för detta i USA. Dolton och Marcenaro-Gutierrez (2010) finner liknande resultat genom att jämföra lärarlöner och skolresultat i olika länder.

går att skilja framgångrika lärare från mindre framgångsrika. I ljuset av att de ämnesdidaktiska kunskaperna förefaller viktiga är det positivt att lärarutbildningen i ökad grad fokuserar på ämnesstudier.

En förlängd utbildning innebär emellertid även att kostnaden för att söka sig till läraryrket ökar, vilket i sig kan leda till minskat utbud av lärarstudenter. Denna höjda utbildningskostnad är dock inte jämnt fördelad mellan olika studenter utan den är särskilt hög för dem som är mindre studiemotiverade och ämnesintresserade. Medan det alltså är svårt att uttala sig om hur den förlängda utbildningstiden kommer att påverka den genomsnittliga lärarstudenten så kan man förvänta sig att det i särskilt hög grad är mindre ämneskvalificerade personer som kommer att välja bort lärarutbildningen av sådana skäl.

Den tydligare indelningen av lärarutbildningen mot undervisning på olika stadier förefaller rimlig då de kompetenser som krävs för undervisning i olika åldrar troligen skiljer sig åt. Det är dock bortom vår kompetens att uttala oss vidare om detta.

Antagningen till den nya lärarutbildningen ska eventuellt också kompletteras med vissa anlagsprov (SOU 2008:109). En mängd vetenskapliga studier finner dock att det är ytterst svårt att på förhand identifiera vilka egenskaper, färdigheter och personlighetsdrag som krävs för att bli en bra lärare.⁵¹ Även om det naturligtvis vore önskvärt att redan vid antagningen till utbildningen kunna skilja mellan lämpliga och olämpliga lärare så finns det med andra ord anledning att vara tveksam till denna idé.

Den bästa signalen om en persons faktiska lärarförmåga erhålls i stället genom att utvärdera de faktiska prestationerna i klassrummet (Kane m fl 2008). Det finns även betydande möjligheter att via fördjupade utvärderingar bestående av arbetsprov, självskattningar och videoinspelade lektioner kunna förutsäga lärarnas förmågor (Cantrall m fl 2008). Denna typ av utvärderingar skulle lämpligen kunna ske inom ramen för lärarutbildningen men i vilken utsträckning detta faktiskt kommer att ske är oklart. Det vore dock önskvärt då det finns betydande vinster att göra genom att på ett tidigt stadium gallra bort personer som är olämpliga för läraryrket (Hanushek 2010).

8.2 Löner, lönestruktur och karriärvägar

Lärarnas löneutveckling har som sagt halkat efter andra högskoleutbildade grupper. Dessutom är lönestrukturen bland lärare ytterst sammanpressad. Även om detta är ett problem när det gäller att locka studiebegåvade och högt motiverade studenter till läraryrket så är det svårt att se vad staten kan göra för att påverka situationen inom ramen för dagens institutionella struktur där kommunerna har arbetsgivaransvaret.

Statens huvudsakliga medel för att påverka resurstilldelningen i skolan går via de generella statsbidragen till kommunerna. Det finns dock inget som säger att

⁵¹ Se exempelvis Grönqvist och Vlachos (2008), Rockoff m fl (2010) och referenserna i dessa studier.

en höjning av dessa bidrag skulle gå till skolan och än mindre att de skulle användas till höjda lärarlöner. Eftersom kommunerna som arbetsgivare i hög grad agerar som ensamma, eller åtminstone dominerande, köpare av lärarnas tjänster så har de incitament att hålla nere lönerna utan hänsyn till hur detta påverkar yrkets allmänna attraktionskraft. Detta kan ses som ett specialfall av det generella problemet med decentraliserat ansvar i en verksamhet där beslut i en kommun även påverkar landet i stort. Det finns heller inget som tyder på att konkurrensen från friskolorna leder till substantiellt högre löner även om det finns tendenser till att lönerna för vissa lärargrupper stiger när konkurrensen mellan skolorna ökar (Hensvik 2010).

Den bristande lönedifferentieringen inom läraryrket är troligen också ett problem ur motivationssynpunkt och det finns belägg för att en tydligare koppling mellan lärarens prestationer och lärarens lön kan leda till höjd produktivitet (Lavy 2009). Det ska samtidigt framhållas att explicita incitamentlönesystem där lönen kopplas till observerbara faktorer kan vara ytterst svåra att utforma på ett lämpligt sätt. Det finns uppenbara risker att sådana system får lärarna att bortse från viktiga men svårsmätbara uppgifter. Liknande svårigheter finns dock i alla yrken vilket inte hindrar arbetsgivare från att belöna högt värderade anställda med högre lön.

När framgångsrika och ambitiösa lärare inte belönas via lönesättningen så finns risken att de belönas på mindre optimala sätt. Exempelvis kan dessa lärare erbjudas vidareutbildning, få undervisa de mest stimulerande elevgrupperna eller de intressantaste ämnesområdena, även om läraren skulle göra större nytta på annat håll i verksamheten. Liksom att det är svårt för staten att påverka lönenivån så är det emellertid svårt för staten att påverka lönestrukturen för en yrkesgrupp som man inte har arbetsgivaransvar för.

En möjlig väg till ökad lönedifferentiering är dock genom att införa särskilda yrkeskategorier. Regeringens åtgärd inom detta område är att införa lektorat till vilka lärare kan kvalificera sig om de har en licentiat- eller doktorsexamen och minst fyra år av väl vitsordad yrkesverksamhet. Medan fler karriärsteg för lärare förefaller vara en bra åtgärd så är denna utformning tveksam. Det finns som redan nämnts ingen koppling mellan en lärares formella meriter och prestationerna i klassrummet.

I stället för att utdela lektorat på basis av formella meriter vore det alltså rimligare att befordra de lärare som via praktisk handling uppvisat ambition och framgång i yrket. Dessutom är gruppen lärare med nödvändiga examina mycket liten varför reformen kommer att få begränsade praktiska konsekvenser. Möjligen kan åtgärden leda till att fler akademiskt välmeriterade personer lockas till läraryrket men samtidigt sätter regelverket kring lärarlegitimationen (se nedan) upp hinder för detta.

En annan aspekt är att inrättandet av lektorat i sig inte ger huvudmännen incitament att anställa personer med de meriter som möjliggör befordran till lektor. Uppenbarligen har huvudmännen hittills inte ansett det vara motiverat

att anställa individer med doktorsexamen eller att erbjuda villkor som kan locka personer med dessa meriter till läraryrket. Det är svårt att se hur inrättandet av lektorat i sig kommer att ändra på dessa förhållanden.

8.3 Lärarlyftet

Via det så kallade *Lärarlyftet* har regeringen satsat relativt stora resurser på kompetensutveckling bland lärarna. Satsningen har omfattat 2,8 miljarder kronor under fyra år och åtgärden har analyserats av Statskontoret (2010). Satsningen kommer att fortsätta men under de kommande åren kommer anslaget att användas för vidareutbildning av verksamma lärare som saknar behörighet enligt de nya behörighetsregler som den nya skollagen ställer upp.

Statskontoret fann det omöjligt att utvärdera om satsningen lett till höjd måluppfyllelse bland eleverna vilket var syftet med åtgärden. De kunde dock konstatera att det inte fanns några belägg för att skolorna prioriterat områden med svag måluppfyllelse. De deltagande lärarna förefaller dock ha varit mycket nöjda och analysen tyder på att det främst varit redan studiemotiverade lärare som tagit del av utbildningen. Som diskuterats i föregående avsnitt tyder alltså analysen på att vidareutbildningen främst fungerat som en belöning till särskilt motiverade och därmed framgångsrika lärare. Det finns dock inget som säger att detta är det bästa sättet att belöna dessa lärare eller att dessa lärare är de som har störst behov av vidareutbildning.

Lärarlyftet har som sagt visat sig svårt att utvärdera och liknande satsningar i andra länder har gett blandade resultat vad gäller elevernas kunskapsutveckling.⁵² Som tidigare nämnts så har det även visat sig vara svårt att identifiera positiva effekter av genomgången lärarutbildning. Sammantaget är det därför tveksamt om vidareutbildningen av verksamma lärare kräver kommer att leda till förbättrade elevresultat.

8.4 Lärarlegitimationen

En av regeringens åtgärder för att höja lärarkårens kvalitet har varit att besluta om en så kallad lärarlegitimation. I korthet betyder detta att det krävs examen från en lärarutbildning och ett godkänt introduktionsår för att kunna erhålla en lärarlegitimation. Endast legitimerade lärare ska få sätta betyg, ansvara för undervisning och kunna erbjudas fast anställning. Vidare kommer legitimerade lärare att kunna anmälas till Lärarnas ansvarsnämnd och i värsta fall förlora sin legitimation. Väl legitimerade lärare kommer att ha företräde till samtliga lärartjänster, även vikariat.

Medan ambitionen bakom lärarlegitimationen är lovvärd är det viktigt att notera att lärarlegitimationen inte i sig gör det mer attraktivt att söka sig till läraryrket. Tvärtom kommer legitimationen att öka kostnaden för den enskilde

⁵² Garet m fl (2008, 2010) finner inga positiva effekter av vidareutbildning av amerikanska lärare. Det gör inte heller Jacob och Lefgren (2004) och Harris och Sass (2010). Däremot finner Angrist och Lavy (2001) positiva effekter av vidareutbildning av israeliska lärare. Det förefaller rimligt att de skilda resultaten delvis beror på att innehållet i utbildningarna skiljer sig åt.

att välja lärarbanan vilket kommer att minska utbudet av potentiella lärare. Rimligen är det personer med goda framtidsutsikter på resten av arbetsmarknaden som främst kommer att välja bort läraryrket när kostnaderna för att bli lärare ökar (Angrist och Guryan 2008). Detta är en kostnad som måste vägas mot den kvalitetssäkring av de blivande lärarna som legitimationen eventuellt kan medföra.

Införandet av en lärarlegitimation innebär alltså en avvägning mellan höjda inträdeshinder som avskräcker dem med bäst alternativa sysselsättningsmöjligheter och upprätthållandet av en minimikvalitet där olämpliga personer hålls borta från yrket. Ett annat sätt att uttrycka detta är att legitimationskravet troligtvis kommer att hålla både de mest och minst lämpade borta från läraryrket. Nettoeffekten på lärarkårens kvalitet beror på i vilken utsträckning man lyckas hålla nere de inträdeskostnader som legitimationskravet för med sig och hur pass goda instrument man har för att avgöra vilka som är olämpliga för yrket.

8.4.1 Höjda kostnader att bli lärare

Enligt regeringens proposition ska lärarna genomgå ett introduktionsår efter avslutad utbildning. Lärarna ska då under handledning undervisa i de ämnen de har behörighet i och på rätt nivå, varefter de kan få sin legitimation. Medan mer handledd praktik kan ge nya lärare värdefull hjälp in i yrket så är de praktiska problemen med introduktionsåret stora.⁵³ Framförallt kommer förslaget att innebära svårigheter för de nyutexaminerade lärarna att etablera sig på arbetsmarknaden. I väntan på en lämplig introduktionstjänst så kommer de att vara hänvisade till vikariat som dock legitimerade lärare har förtur till. Vidare har vikarierande men icke-legitimerade lärare inte rätt att ansvara för undervisningen eller rätt att sätta betyg. Sammantaget innebär detta att behöriga lärare som ännu inte har en legitimation kommer att ha en mycket svag ställning på arbetsmarknaden.

De kostnader som legitimationssystemet innebär för den enskilde bestäms till stor del av hur lång väntan på en introduktionstjänst blir. Detta beror på hur bra matchningen mellan skolornas personalbehov och den enskilde lärarens behörighet fungerar, vilket i sin tur påverkas av vilken grad av överensstämmelse mellan lärarnas behörighet och introduktionstjänstens innehåll som kommer att krävas. Om det finns krav på att lärarens introduktionstjänst ska vara på rätt nivå och i precis den ämneskombination som läraren har behörighet för riskerar matchningsproblemen att bli stora. En mindre rigid kravspecifikation minskar dessa problem.

Vidare beror matchningen på hur skolsystemets olika aktörer kommer att agera och samordna verksamheten. Regeringen avsätter enligt propositionen cirka 30 000 kronor per introduktionsår vilket inte ens motsvarar en månadslön. Eftersom det inte är kostnadsfritt att söka efter personal och då skolan har mentorskostnader förknippade med introduktionsåret kommer detta bidrag i

⁵³ Rockoff (2008) finner att handledning av nyanställda lärare kan minska personalomsättningen och i viss utsträckning även elevernas studieresultat.

sig knappast att få skolorna att erbjuda introduktionsårsplatser om inte skolan redan har ett personalbehov.

Det finns därför risker för att köerna till introduktionsåren för vissa lärartyper och i vissa regioner kommer att bli långa, inte minst då det finns betydande fluktuationer i skolornas personalbehov. Det finns därför anledning att redan innan reformen rullats ut ställa sig frågan om inte ersättningen till skolor som erbjuder introduktionsår borde höjas kraftigt. Om det visar sig svårt för nyutexaminerade lärare att få introduktionsårsplatser kan detta få negativa effekter på läraryrkets attraktionskraft även efter att situationen förbättrats.

8.4.2 Kvalitetsgarantier i legitimationssystemet

De kvalitetsgarantier som finns i systemet med lärarlegitimation ligger i kravet på examen från en lärarutbildning, möjligheten gallra ut olämpliga personer under introduktionsåret och möjligheten att utkräva ansvar av redan legitimerade lärare via Lärarnas ansvarsnämnd.

Vad gäller kravet på genomgången lärarutbildning så kommer detta sannolikt att vara en svag kvalitetssignal. Som redan nämnts är det tveksamt att en person blir en bättre lärare av att ha genomgått en lärarutbildning i förhållande till alternativa utbildningsvägar. Kvaliteten på den svenska lärarutbildningen har också ifrågasatts varför det är anmärkningsvärt att denna utbildning nu får en ännu starkare ställning än tidigare. Visserligen ska lärarutbildningen göras om men den internationella forskningen tyder på att det inte är självklart hur en högkvalitativ lärarutbildning ska se ut. Kvalitetsproblemen är dessutom nära förknippade med läraryrkets svaga attraktionskraft: utbildningar som har svårt att fylla sina platser med kvalificerade studenter tenderar att sänka kraven.

Eftersom den nya utbildningen ännu inte existerar är det svårt att avgöra hur god kvalitetskontrollen inom ramen för utbildningen kommer att bli. Det finns emellertid en risk för att kvalitetskontrollen kommer att bli svag och det hade varit rimligt att invänta utfallet av den reformerade utbildningen. Det ska dock sägas att redan tidigare existerande regelverk gav en stark särställning åt lärarutbildningen så reformens betydelse ska i detta avseende inte överdrivas.

Den stora förändringen i förhållande till dagens ordning ligger i bedömningen av introduktionsåret som utförs av rektor på respektive skola. Även om det finns forskning som visar att lärarnas prestationer under de första åren även speglar deras framtida prestationer så finns det anledning att ifrågasätta denna ordning.⁵⁴ För det första är det motsägelsefullt att regeringen anser det nödvändigt att via legitimationen detaljreglera skollära anställningsbeslut samtidigt som man ger rektorerna förtroendet att kvalitetsgranska lärarna på detta avgörande sätt. Det är även oklart hur en högkvalitativ och likvärdig bedömning av lärarnas kompetens ska kunna komma tillstånd på landets alla

⁵⁴ Kane m fl (2008) finner att lärarnas prestationer under de första åren i yrket är en relativt god signal om lärarens framtida prestationer. Staiger och Rockoff (2010) diskuterar om det går att använda sig av denna typ av utvärderingar för att höja lärarkårens kvalitet. De finner att relativt starka positiva effekter skulle kunna uppnås, men då diskuterar de ett system där 70-80 procent av de nyblivna lärarna förvägras vidare anställning efter de första två åren i yrket.

skolor. Risken är överhängande att skolornas nuvarande personalbehov och andra ovidkommande faktorer påverkar deras utlåtande efter introduktionsåret. För det andra har kritik mot skolledarnas pedagogiska ledarskap nyligen framförts av Skolinspektionen (2010c). Enligt Skolinspektionen rör sig rektorerna i liten utsträckning ute i den praktiska verksamheten och frågan är därför om de har kapaciteten att bedöma hur väl en enskild läraren lämpar sig för yrket.

Den enskilde rektorn kommer vidare att ha mycket svaga incitament att faktiskt underkänna enskilda lärare efter introduktionsåret. För det första är det svårt att se varför en rektor inte skulle godkänna en lärare som rektorn utan ett legitimationssystem skulle beviljat tillsvidareanställning. För det andra finns det ingen skyldighet för rektorn att anställa en lärare vars introduktionsår godkänns. Även om rektorn inte anser att en lärare är särskilt lämplig för yrket är det därför oklart vilka incitament som finns för att faktiskt underkänna en sådan lärare. Risken för godtycke i bedömningen är därför stor.

Risken för godtyckliga bedömningar introducerar också en osäkerhet i legitimeringsprocessen som knappast gynnar den framtida lärarekryteringen. Förutom att systemet inte borgar för en god kvalitetssäkring av introduktionsåret förefaller ordningen rättsosäker och man kan ifrågasätta att arbetsgivaren ges makt inte bara över den anställdes nuvarande anställning utan över lärarens hela framtida yrkesliv. Lärarens förhandlingsstyrka gentemot arbetsgivaren initialt i karriären kommer att vara mycket svag vilket kan ses som en ytterligare kostnad för den enskilde att söka sig till läraryrket.

Det sista steget i kvalitetssäkringen ligger i att legitimerade lärare ska kunna varnas av en ansvarsnämnd och i värsta fall förlora legitimationen. Systemet motsvarar ungefär sjukvårdens HSAN som fram tills nyligen kunnat utkräva ansvar av vårdpersonal. Skillnaden är dock att det är betydligt svårare att i efterhand göra en extern och objektiv bedömning av en undervisningssituation som i allmänhet löper över flera år, än av en specifik vårdsituation. Enskilda elever får sällan eller aldrig en undervisning som är helt anpassad till sina förutsättningar varför flertalet elever skulle ha anledning att med viss rätt klaga hos Lärarnas ansvarsnämnd. Samtidigt är skolans mål mångfacetterade, elevernas förmågor och behov svårsmätbara och det pedagogiska kunskapsläget osäkert vilket gör den externa bedömningen ytterst svår. Man kan även fråga sig om det går att utkräva strikt personligt ansvar i en så pass kollektiv verksamhet som skolundervisning.⁵⁵

Ansvarsnämnden kommer alltså att ställas inför mycket svåra gränsdragningsproblem och det är svårt att se hur den skulle kunna beivra annat än mycket allvarliga förseelser. Även inom idag gällande arbetsrätt finns det emellertid möjlighet för sanktioner mot personal som gör grova övertramp i yrket. Det är därför oklart i vilken utsträckning införandet av Lärarnas

⁵⁵ Sjukvården har nyligen övergivit HSAN-modellen där vårdtagaren anmäler specifika individer till förmån för en modell där en hel vårdsituation anmäls till Socialstyrelsen. Detta innebär att Socialstyrelsen kan göra en förutsättningslös utredning av händelsen.

ansvarsnämnd i praktiken kommer att förbättra möjligheterna att hantera oskicklighet hos verksamma lärare.

Hotet att bli anmäld till Lärarnas ansvarsnämnd kommer emellertid att påverka lärarnas arbetssituation och därmed deras yrkesutövning. Det finns en möjlighet att hotet stärker lärarnas incitament att leverera en god utbildning men samtidigt finns flera uppenbara problem. Anmälningshotet kan resultera i för generös betygssättning då läraren vill hålla elever och föräldrar nöjda. Motsvarande finns en risk för en låg ambitionsnivå i de utvecklingsplaner som elev och lärare utarbetar då detta ökar sannolikheten att målen faktiskt uppnås. Mer generellt kommer hotet om anmälan att kräva en mycket omfattande dokumentation av vilka åtgärder och planer läraren dragit upp för den enskilde eleven. Sådan dokumentation kommer ofrånkomligen att ta tid från undervisning och undervisningsplanering. Det är svårt att se hur undervisningens kvalitet kommer att höjas av att ännu mer arbetstid läggs på administrativa uppgifter. Ännu mer administrativa uppgifter är inte heller något som kommer att göra yrket mer attraktivt.

8.5 Sammanfattning och slutsatser: lärarförsörjning

Läraryrkets attraktionskraft bland studenter med höga betyg, goda ledaregenskaper och hög kognitiv förmåga har fallit kraftigt de senaste 20 åren. Regeringens övergripande ambition är att höja läraryrkets status och attraktionskraft. Det finns i princip tre sätt att åstadkomma detta. För det första kan löneläge och kompensationsstruktur ändras på ett sätt som gör yrket mer attraktivt. För det andra kan arbetsuppgifterna göras mer attraktiva och för det tredje kan man minska osäkerhet och kostnader förknippade med att söka sig till ett yrke. Det är svårt att se hur regeringens förslag kommer att påverka någon av dessa faktorer i positiv riktning.

Vad gäller löner och lönestruktur så har regeringen begränsade möjligheter att påverka situationen eftersom det är kommunerna som är lärarnas arbetsgivare. Ett sätt är att inrätta nya lärarbefattningar som de lektorat vilka nu planeras. Dessa lektorat är emellertid reserverade för den lilla del av lärarkåren som har licentiat- eller doktorsexamen. Eftersom en lärares pedagogiska förmåga inte förefaller vara relaterad till formella kriterier är det svårt att förstå vilka positiva effekter denna reform kommer att få. En rimligare lösning hade varit att använda lektoraten till att belöna särskilt ambitiösa och pedagogiskt framgångsrika lärare.

Mycket tyder på att en bidragande orsak till att läraryrket är mindre attraktivt idag är att undervisningsrelaterade arbetsuppgifter trängts undan av administrativa och elevsociala. Det finns inget i regeringens förslag som förefaller ändra detta till det bättre utan snarast kommer den administrativa bördan att öka. Fler beslut kommer enligt den nya skollagen att kunna överklagas och sådana förfaranden ställer krav på standardiserad information. Framförallt kommer hotet om indragen lärarlegitimation att ställa krav på att varje enskild elevs förutsättningar och lärarens bidrag till elevens framsteg

dokumenteras. Förutom en negativ påverkan på yrkets attraktionskraft kommer detta att ta tid från undervisning och undervisningsförberedelser.

I och med att lärarutbildningen förlängs så kommer kostnaderna att söka sig till läraryrket att stiga. Detta kommer i sig att göra det mindre attraktivt söka sig till yrket. Det introduktionsår som lärarna ska genomgå efter avslutad utbildning kommer även det att kraftigt öka kostnaderna och osäkerheten förknippade med att bli lärare. En omskriven rapport från McKinsey (2007) poängterar att länder som lyckats upprätthålla lärarutbildningens attraktionskraft är de som lyckats garantera en trygg och smidig övergång till läraryrket efter avslutade studier. Systemet med lärarlegitimation innebär däremot betydande hinder för lärarna att etablera sig på arbetsmarknaden efter avslutad utbildning, helt i strid med McKinseys rekommendationer. Detta riskerar att ytterligare sänka läraryrkets attraktionskraft och därmed lärarkårens kvalitet. Vidare förefaller kvalitetssäkringen i legitimationssystemet att endast vara marginellt starkare än den som hittills funnits på plats och risken för godtyckliga bedömningar av lärarnas kvalitet är stor.

En bättre modell hade därför varit att utöka praktikinslaget i den reformerade lärarutbildningen och att inom ramen för denna utföra en gedigen kvalitetsgranskning av de blivande lärarna.⁵⁶ Detta hade också underlättat likvärdigheten i bedömningen av lärarna och undvikit att arbetsgivarna får den maktställning som ett avgörande inflytande över den enskildes framtida yrkesliv för med sig.

För att motverka de negativa effekter som legitimationen riskerar att ge upphov till krävs att statsbidraget till introduktionsåret är så generöst att köbildning undviks. Den föreslagna nivån om 30 000 kronor per introduktionsårsplats förefaller snålt tilltagen och bör höjas. Det är även viktigt att kraven på att introduktionsåret ska utföras på rätt stadienivå och i rätt ämneskombinationer inte blir för rigida då det ofrånkomligen kommer att leda till köbildning. Eftersom formell lärarkompetens visat sig vara svagt relaterad till faktisk kompetens är det även önskvärt att verksamma lärare som inte uppfyller de formella legitimationskraven inte per automatik straffas ur skolsystemet. För att undvika att skolorna förlorar värdefull lärarkompetens bör denna grupp lärare erbjudas alternativa sätt att belägga sin yrkesskicklighet.

Eftersom regeringens reformer knappast kommer att höja läraryrkets attraktionskraft så kommer söktrycket till lärarutbildningen sannolikt att vara fortsatt lågt. Utbildningar med lågt söktryck tvingas ofta anta även mindre kvalificerade studenter vilket tenderar att leda till en låg kravnivå. Även om den nya lärarutbildningen höjer kraven på ämneskunskaper och fokuserar mer på stadiespecifika kompetenser är det därför tveksamt om den reformerade lärarutbildningen verkligen kommer att kunna hålla en hög kvalitet.

⁵⁶ I en forskningsöversikt konstaterar Goldhaber (2011) att lärarlegitimationer främst används i länder där statsmakten inte har kontroll över kvalitén på de lärarutbildningar som erbjuds.

9 Sammanfattning och slutsatser

De internationella undersökningarna visar att svenska elever presterade relativt väl i början och mitten av 1990-talet. Därefter följer en markant försämring. Denna resultatförsämring gäller på alla nivåer och i alla ämnen, även om nedgången varit som störst på gymnasiet samt inom matematik och naturvetenskap.

Resultatnedgången syns i alla delar av fördelningen. Den senaste PISA-undersökningen tyder på att försämringen är större bland lågpresterande elever än bland högpresterande elever medan den senaste TIMSS-undersökningen visar på det omvända mönstret. Det är alltså inte klart om resultatspridningen ökat eller minskat sedan mitten av 1990-talet. Samtidigt tyder resultaten i denna rapport (och andra studier) på att familjebakgrundens betydelse för elevernas skolprestationer inte ökat. Ett genomgående mönster är dock att resultatspridningen mellan skolor ökat.

1990-talet var ett årtionde av långtgående och systemövergripande reformer. Bland annat kommunaliserades skolan, skolvalet och friskolereformen sjösattes, programgymnasiet introducerades, betygssystemet reformerades, och nya läroplaner introducerades. Det är påfallande hur lite evidens som verkar ha legat till grund för dessa reformer. En del av dessa reformer var kanske välmotiverade – andra kanske inte var det. På grund av brister i insamlingen av data och sättet på vilket reformerna genomfördes är det mycket svårt att i efterhand utvärdera dessa reformer.

När den statliga styrningen av skolan minskade, i och med kommunaliseringen, ökade inte insatserna för att följa upp och utvärdera. Detta är synnerligen anmärkningsvärt då ett decentraliserat system ställer större krav på kontinuerlig uppföljning och utvärdering för att fungera väl. Detta medför också att det är mycket svårt att avgöra vad som orsakat resultatnedgången i svensk skola.

Forskningen pekar på att resurser spelar roll. Det handlar såväl om antalet lärare, som deras undervisningstid och arbetssätt, och ”kvaliteten” på lärarna. Det är svårt att se några reformer från centralt håll som påverkar utvecklingen av dessa centrala insatsfaktorer i en för eleverna gynnsam riktning. De resursförstärkningar som initierats är rimligen för små för att ha någon betydelse, vi tycker oss inte se några positiva förändringar i lärarnas arbetssätt, och förändringarna inom lärarutbildningen och införandet av lärarlegitimationen kommer snarast att minska läraryrkets attraktionskraft (för givna löner). Inrättandet av lektorat kan inte bli annat än ett marginalfenomen eftersom de är förbehållna lärare med licenciat- eller doktorsexamen.

En synnerligen relevant fråga är i vilken utsträckning som dessa centrala storheter kan påverkas från statens sida? Riktade medel från statens sida riskerar att tränga undan medel som annars skulle satsas av kommunerna vilket gör det svårt att påverka löner och anställningsförhållanden. Dessutom är det oklart hur man från centralt håll påverkar lärares arbetssätt och lärarnas

undervisningstid. På motsvarande sätt påverkar inte regeringens inrättande av lektorat skolornas incitament att anställa lektorskompetenta personer.

I ett decentraliserat system som det svenska rör det sig till stor del om att via uppföljning och utvärdering stoppa de dåliga exemplen och att sprida information om de goda. Detta är ett nödvändigt, men inte tillräckligt, villkor för att systemet ska fungera på ett adekvat sätt.

Förutsättningarna för uppföljning, utvärdering och informationsspridning har förbättrats genom ett antal åtgärder som regeringen genomfört: nationella prov görs numera i åk 3, 6, 9 och på vissa gymnasiekurser; dessutom har insamlingen av provresultaten förbättrats (även om det fortfarande finns utrymme för förbättring). Vidare inrättades Statens skolinspektion 2007 och enligt den senaste budgetpropositionen har man ambitionen att förstärka även den utvärderande funktionen.

I slutändan spelar familjers skolval en stor roll för vilka skolor som anses vara ”bra”. I idealfallet ska föräldrar välja den skola som förbättrar kunskaperna mest för just deras barn. Så ser dock inte incitamenten riktigt ut i det svenska skolsystemet. För det första kan man ifrågasätta om det finns adekvat information för att föräldrar och barn ska kunna göra denna typ av val. Forskningen visar att dessa val påverkas av den information som finns tillgänglig och hur denna presenteras. Det finns alltså anledning att underlätta för hushållen att göra val baserade på skolornas faktiska kvalitet genom att förbättra den information som hushållen har tillgång till.

För det andra är det rationellt för hushållen att välja de skolor som levererar de högsta betygen för givna kunskaper. Eftersom det är rationellt för föräldrar att agera på detta sätt frestas skolor att sätta betyg som är högre än vad som motiveras av elevernas kunskaper. Allt detta genererar betygsinflation, vilket leder till att betygen kontinuerligt stiger trots att allt pekar på att kunskaperna utvecklas i motsatt riktning.

Det finns mycket forskning som visar på att betyg generellt sett är ett bättre urvalsinstrument än prov (se till exempel Björklund m fl 2010). Detta beror på att betyg är resultatet av upprepade och flerdimensionella mätningar av elevers kunskaper medan prov fångar ett snävare spektrum av förmågor. Betygsinflation och bristande likvärdighet försämrar dock betygens informationsvärde, då elever med samma kunskapsnivå kan få olika betyg på grund av att de gått på olika skolor.

Lösningen på dessa problem är att betygssystemet måste förankras bättre och det är svårt att se något alternativ till att detta görs mot de nationella proven. Förankringen ska ske på klass- eller skolnivå, snarare än på individnivå. Eftersom nationella prov inte kan hållas i samtliga ämnen bör betygen även i övriga ämnen förankras mot provresultaten; erfarenheten visar att betygen i oförankrade ämnen annars riskerar att öka snabbt.

Inget av detta är oproblemiskt: risken finns att alltför mycket tid läggs på att förbättra resultaten på de nationella proven vilket tränger undan undervisning. Provresultaten är dessutom öppna för manipulation både före och – i den mån proven rättas lokalt – efter provtillfället. Vidare är det ologiskt att göra betygen i ämnen utan prov beroende av provresultaten i andra ämnen. Likväl har vi svårt att se några alternativ till att betygssystemet förankras i nationella prov.

Erfarenheten talar också mot ett kursbetygssystem på gymnasiet. Systemet är oförlåtande och, i kombination med en absolut gräns för godkänt, straffar det ut elever ur utbildningssystemet i förtid. Systemet skapar även dåliga incitament för högpresterande elever och riskerar att sänka motivationen bland elever med tillfälliga svackor. Vidare sätter kursbetygen upp logistiska hinder för det nationella provsystemet på gymnasiet. Vår uppfattning är att argumenten för kursbetygen är svaga. Gymnasiereformen har gjort dem än svagare och därför bör man återgå till ämnesbetyg.

Gymnasiereformen skapar en tydligare inriktning mot yrkeskunskaper på de yrkesförberedande programmen. Forskningen tyder på att detta kommer att gynna elever som har sämre studieförutsättningar. Det är dock oklart varför man i samband med denna förändring skärper de teoretiska behörighetskraven till yrkesprogrammen. Den lösning som nu valts riskerar leda till större skiktning och stigmatisering av elever med låga resultat i de allmäntheoretiska ämnena.

Svenska elevers kunskaper har försämrats i alla delar av fördelningen. Nedgången i den nedre delen av resultatfördelningen skulle kunna bero på ökad segregation mellan skolor men ökad segregation kan svårligen förklara varför resultaten även försämrats bland högpresterande elever. En möjlig hypotes är att en del av resultatnedgången bland högpresterande elever har att göra med att meritvärdessystemet gett skolor och lärare incitament att alltför ensidigt fokusera på godkäntgränsen. Det är omöjligt att leda detta i bevis, men ett faktum som är konsistent med denna hypotes är att elevers kunskapsnivå i allt större utsträckning är beroende av skolornas elevsammansättning. Ett mindre ensidigt fokus på godkäntgränsen vore önskvärt, men det är inte sannolikt att regeringens reformer åstadkommer detta.

Flera undersökningar visar att resultatspridningen mellan skolor har ökat och att det fria skolvalet är en viktig orsak till detta. Det är inte uppenbart att en ökad resultatspridning mellan skolor ska uppfattas som ett stort problem då ökningen sker från nivåer som är låga i internationell jämförelse. Dessutom är det inte klart att spridningen mellan elever ökat och elevernas familjebakgrund förefaller inte ha fått ökad betydelse för elevernas skolresultat.

Vi har svårt att se att regeringens reformer skulle kunna vända på utvecklingen mot ökad spridning mellan skolorna. Det är också svårt att se hur man från centralt håll skulle kunna påverka resultatspridningen mellan skolor på ett avgörande sätt i dagens system. Om man uppfattar resultatspridningen mellan

skolor som ett problem, skulle man kunna överväga ett system med en statlig skolpeng.⁵⁷

Vad gäller friskolorna så likställs dessa i den nya skollagen i allt väsentligt med de kommunala skolorna. Detta är önskvärt ur konkurrenssynpunkt, men även för att det underlättar kvalitetsjämförelser och kontroll av skolorna. Då friskolesektorn i allt högre grad domineras av vinstdrivande aktörer finns det anledning att skärpa kontrollen både av verksamma skolor och under tillståndsförfarandet. Det är bra att skollagen öppnar för hårdare sanktioner mot skolor som inte lever upp till kvalitetskraven. Eventuellt kan det finnas anledning att se över antagningsreglerna till fristående skolor; dagens system tillåter antagning baserad på kötid vilket troligtvis har en segregande effekt.

På lång sikt är det av största vikt att höja lärarkårens kompetens. Det är dock svårt att se hur regeringens förslag kommer att påverka vare sig rekryteringen till läraryrket eller hur lärarna används i positiv riktning. Tvärtom riskerar exempelvis det introduktionsår som lärarlegitimationen kräver att göra yrket mindre attraktivt. En bättre modell hade varit att utöka praktikinslaget i den reformerade lärarutbildningen och att inom ramen för denna utföra en gedigen kvalitetsgranskning av de blivande lärarna. Detta hade också underlättat likvärdigheten i bedömningen av lärarna och minskat kostnaderna förknippade med att söka sig till läraryrket.

För att motverka de negativa effekter som legitimationen riskerar att ge, krävs att statsbidraget till introduktionsåret är så generöst att köbildning undviks. Den föreslagna nivån om 30 000 kronor per introduktionsårsplats förefaller snålt tilltagen och bör höjas. Det är även viktigt att kraven på att introduktionsåret ska utföras på rätt stadienivå och i rätt ämneskombinationer inte blir för rigida då det ofrånkomligen kommer att leda till köbildning. Då formell lärarkompetens visat sig vara svagt relaterad till faktisk kompetens är det även önskvärt att verksamma lärare som inte uppfyller de formella legitimationskraven inte per automatik straffas ur skolsystemet. För att undvika att skolorna förlorar värdefull lärarkompetens bör denna grupp av lärare erbjudas alternativa sätt att belägga sin yrkesskicklighet.

Även om lärarkårens kompetens är en viktig långsiktig fråga, så tar det väldigt lång tid innan förbättringar i exempelvis rekryteringsunderlaget får ett väsentligt avtryck i lärarbeståndet. Den kortsiktiga utmaningen är att använda de befintliga resurserna på ett effektivare sätt.

⁵⁷ Med en statlig skolpeng menar vi ett belopp som bestäms från centralt håll och som följer eleven över skolor. Detta belopp bör variera med elevens ålder och bakgrund. En fördel med ett sådant system är att det blir enklare att rikta resurser och att likvärdigheten ökar, bl a till följd av skolresurserna inte beror på det kommunala budgetläget.

Referenser

- Angrist, J. och J. Guryan (2008), Does teacher testing raise teacher quality? Evidence from state certification requirements, *Economics of Education Review*, 27, 483-503.
- Angrist, J. och V. Lavy (2001), Does teacher training affect pupil learning? Evidence from matched comparisons in Jerusalem public schools, *Journal of Labor Economics*, 19, 343-369.
- Angrist, J., S. Dynarsky, T. Kane, P. Pathak och C. Walters (2010), Inputs and impacts in charter schools: KIPP Lynn, *American Economic Review Papers and Proceedings*, 100, 1-5.
- Almgren, Anders och Ellen Lindbom (2007), Valfrihetens effekter på skolornas elevsammansättning: Skolsegregationen i Sverige i Lindbom m fl Friskolorna och framtiden – segregation, kostnader och effektivitet, Institutet för framtidsstudier, Stockholm.
- Andersson, S. och P. Skott (2010), Utvärdering av Läsa-skriva-räkna satsningen. Delrapport gällande 2008, pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
- Azmat, G. och N. Iriberry (2009), The importance of using relative performance feedback: Evidence from a natural experiment using high school students, *Journal of Public Economics*, 7-8, 435-452.
- Bacolod, M. (2007), Do Alternative Opportunities Matter? The Role of Female Labor Markets in the Decline of Teacher Quality, *Review of Economics and Statistics*, 89, 737-751.
- Baumert, J., Kunter, M., Blum, W., Brunner, M., Voss, T., Jordan, A., Klusmann, U., Krauss, S., Neubrand, M. och Tsai, Y. (2009), Teachers' Mathematical Knowledge, Cognitive Activation in the Classroom, and Student Progress, *American Educational Research Journal*, 47, 1-48.
- Betts, J. och J. Grogger (2003), The impact of grading standards on student achievement, educational attainment, and entry-level earnings, *Economics of Education Review*, 22, 343-352.
- Björklund, A., P-A. Edin, P. Fredriksson, och A. Krueger (2003), Den svenska skolan – effektiv och jämlik?, Valförspolitiska rådets rapport 2003. Stockholm: SNS Förlag.
- 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 and school performance, i *Handbook of the Economics of Education vol 3*, Elsevier.
- Blau, D. och J. Currie (2006), Preschool day care, and after school care: Who's minding the kids?, *Handbook of Economics of Education*. Amsterdam: Elsevier.
- Bloom, N., C. Propper, S. Seiler, and J. van Reenen (2010), The impact of competition on management quality: evidence from public hospitals, NBER Working Paper 16032.
- Bonesronning, H. (2004), Do the teachers' grading practices affect student achievement?, *Education Economics*, 12, 151-167.

- Böhlmark, A., E. Grönqvist och J. Vlachos (2011), The headmaster ritual, mimeo Stockholms universitet.
- Böhlmark, A. och H. Holmlund (2011), 20 år med förändringar I skolan: Vad har hänt med likvärdigheten?, SNS rapport.
- Böhlmark, A. och M. Lindahl (2007), The impact of school choice on pupil achievement, segregation, and costs: Swedish evidence, IZA DP 2786.
- Böhlmark, A. och M. Lindahl (2008), Does school privatization improve educational achievement? Evidence from Sweden's voucher program, IZA DP 3691.
- Böhlmark, A. och M. Lindahl (2011), The impact of school choice on student achievement and segregation: Swedish evidence, Mimeo Stockholms universitet.
- Cantrell S., Fullerton J., Kane T. och D. Staiger (2008), National Board Certification and Teacher Effectiveness: Evidence from a Random Assignment Experiment, NBER working paper 14608.
- Clark, R.E. (2009), How much and what type of guidance is optimal for learning from instruction. I S. Tobias och T. M. Duffy (Red.). *Constructivist instruction. Success or failure?* New York: Routledge.
- Cliffordson, C. (2004), Betygsinflation i det målrelaterade betygssystemet, *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 9, 1-14.
- Dolton, P. och O. Marcenaro-Gutierrez (2011), If you pay peanuts you get monkeys? A cross-country analysis of teacher pay and student performance, *Economic Policy*, 26, 5-55.
- Falch, T., K. Johansson och B. Ström (2009), Teacher shortages and the business cycle, *Labour Economics*, 16, 648-658.
- Falch, T. och B. Ström (2005), Teacher turnover and non-pecuniary factors, *Economics of Education Review*, 24, 611-631.
- Figlio, D. och S. Loeb (2010), School accountability, i *Handbook of the Economics of Education* vol 3, Elsevier.
- Figlio, D. och M. Lucas (2004), Do high grading standards affect student performance?, *Journal of Public Economics*, 88, 1815-1834.
- Finn, J. D., och C.M. Achilles (1990), Answers and questions about class size: A statewide experiment, *American Educational Research Journal*, 28, 557-577.
- Fredriksson, P., C. Hall, E-A. Johansson och P. Johansson (2010), Do Pre-school Interventions further the Integration of Immigrants? Evidence from Sweden, i Johansson, E-A. *Essays on Schooling, Gender, and Parental Leave*, *Economic Studies* 121, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala Universitet.
- Fredriksson P. och B. Öckert (2008a), Är det bättre att börja skolan tidigare?, *Ekonomisk Debatt*, 36, 17-32.
- Fredriksson, P. och B. Öckert (2008b), Resources and student achievement - evidence from a Swedish policy reform, *Scandinavian Journal of Economics*, 110, 277-296.
- Fredriksson, P. och B. Öckert (2008c), The supply of skills to the teacher profession, mimeo Stockholms universitet.
- Friesen, J., M. Javandi och S. Woodcock (2009), Does public information about school quality lead to a flight from low-achieving schools?, IZA DP 4632.

- Garet, M m fl (2008), The impact of two professional development interventions on early reading instruction and achievement, NCEE: Washington DC.
- Garet, M m fl (2010), Middle school mathematics professional development impact study: The impact after first year of implementation, NCEE: Washington DC.
- Goldhaber, D. (2011), Licensure: Exploring this gateway to the teacher workforce, i Handbook in the Economics of Education vol 3, North-Holland.
- Grönqvist, E. och J. Vlachos (2008), One Size Fits All? The Effects of Teacher Cognitive and Non-Cognitive Abilities on Student Achievement“, CEPR DP 7086.
- Gustafsson, J-E. och K. Yang-Hansen (2009), Resultatförändringar i svensk grundskola. Kap 3 i Skolverket (2009). Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer. Stockholm: Skolverket.
- Guyon, N., E. Maurin och S. McNally (2010), The effect of tracking by ability into different schools: A natural experiment, *Nota di Lavoro* 152.2010.
- Hall, C. (2009), Förlängningen av yrkesutbildningarna på gymnasiet: effekter på utbildningsavhopp, utbildningsnivå och inkomster, IFAU rapport 2009:7.
- Hanushek, E. (2010), The economic value of higher teacher quality, NBER Working Paper 16608.
- Hanushek E. och S. Rivkin (2006), Teacher Quality, i red. Hanushek och Welch Handbook of the Economics of Education volume 2, Elsevier.
- Harris, D. och T. Sass (2010), Teacher training, teacher quality and student achievement, under publicering i *Journal of Public Economics*.
- Hastings, J. och J. Weinstein (2008), Information, school choice, and academic achievement, *Quarterly Journal of Economics*, 123, 1373-1414.
- Havnes T. och M. Mogstad (2010), No child left behind: Universal child care and children's long-run outcomes, under publicering i *American Economic Journal: Economic Policy*.
- Heckman, J., S. Moon, R. Pinto, P. Savelyev och A. Yavitz (2010), The rate of return to the high scope Perry preschool program, *Journal of Public Economics*, 94, 114-128.
- Hensvik, L. (2010), Competition, wages and teacher sorting: Lessons learned from Swedish Teachers, Uppsala Centre for Labor Studies WP 2010:12.
- Hindricks, J., M. Verschelde, G. Rayp och K. Schoors (2010), School tracking, social segregation and educational opportunity: Evidence from Belgium, Gent Working Paper 2010/690.
- IAE (2003), PIRLS: Trends in children's reading literacy achievement 1991-2001. IEA's Study of Trends in Reading Literacy Achievement in Primary School in Nine Countries, ISC Boston.
- Jackson, K. (2010), Match quality, worker productivity, and worker mobility: Direct evidence from teachers, NBER Working Paper 15990.
- Jackson, K. (2010b), Do students benefit from attending better schools? Evidence from rule-based assignments in Trinidad and Tobago, under publicering i *Economic Journal*.

- Jacob, B. och L. Lefgren (2004), The Impact of Teacher Training on Student Achievement. Quasi-Experimental Evidence from School Reform Efforts in Chicago, *Journal of Human Resources*, XXXIX, 50-79.
- Jacob, B. och L. Lefgren (2006), What do parents value in education? An empirical investigation of parents' revealed preference for teachers, *Quarterly Journal of Economics*, 122, 1603-1637.
- Jonsson J.O. (2004), Förskola för förfördelade, i Bygren, M., Gähler, M. och Nermo, M. (red.) 2004. Familj och arbete – vardagsliv i förändring. Stockholm: SNS förlag.
- Kane, T., Rockoff, J., och D. Staiger (2008), What does certification tell us about teacher effectiveness? Evidence from New York City, *Economics of Education Review*, 27, 615-631.
- Kemple J.J. och J. Scott-Clayton (2004), Career Academies Impacts on Labor Market Outcomes and Educational Attainment, MDRC.
- Kemple, J.J. och C. J. Willner (2008), Career Academies: Long-Term Impacts on Labor Market Outcomes, Educational Attainment, and Transitions to Adulthood, MDRC.
- Koretz, D. (2008), *Measuring up: What educational testing really tells us*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Krueger, A. (1999), Experimental estimates of educational production functions, *Quarterly Journal of Economics*, 114, 497-532.
- Lavy, Victor (2009), Performance pay, teacher's effort, productivity, and grading ethics, *American Economic Review*, 99, 1979-2011.
- Lillard, D. och P. DeCicca, (2001), Higher standards, more dropouts? Evidence within and across time, *Economics of Education Review*, 20, 459-473.
- Lindahl, M. (2005), Home versus school learning: A new approach to estimating the effect of class size on achievement, *Scandinavian Journal of Economics*, 107, 375-394.
- Lindqvist, E. och R. Vestman (2011), The Labor Market Returns to Cognitive and Noncognitive Ability: Evidence from the Swedish Enlistment, *American Economic Journal: Applied Economics*, 3:1, 101-128.
- Loeb, S. och M. Page (2000), Examining the Link between Teacher Wages and Student Outcomes: The Importance of Alternative Labor Market Opportunities and Non-Pecuniary Variation, *Review of Economics and Statistics*, 82, 393-408.
- Machin, S. och S. McNally (2008), The literacy hour, *Journal of Public Economics*, 92, 1441-1462.
- McKinsey & Co (2007), *How the world's best performing schools systems come out on top*.
- Meghir, C. och M. Palme (2005), Educational reform, ability, and family background, *American Economic Review*, 95, 414-424.
- Neal, D. och D. Whitmore Schanzenbach (2010), Left behind by design: Proficiency counts and test-based accountability, *The Review of Economics & Statistics*, 92, 263-283.
- Nordström Skans O. och Q. Liu (2010), The duration of parental leave and children's scholastic performance, *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 10(1) (Contributions).

- OECD (2005), School factors related to quality and equity, Results from PISA 2000.
- OECD (2010), PISA 2009 Results: Learning trends: Changes in student performance since 2000 (volume V).
- Parey, M. (2009), Vocational Schooling versus Apprenticeship Training – Evidence from Vacancy Data, manuscript University of Essex.
- Pekkala-Kerr, S., T. Pekkarinen och R. Uusitalo (2010), School tracking and development of cognitive skills, reviderad version av IZA DP 4058.
- Pekkarinen, T., R. Uusitalo och S. Kerr (2009), School tracking and intergenerational income mobility: Evidence from the Finnish comprehensive school reform, *Journal of Public Economics*, 93, 965-973.
- Ravitch, D. (2010), The death and life of the great American school system: How testing and choice are undermining education, Basic Books.
- Reback, R. (2008), Teaching to the rating: School accountability and the distribution of student achievement, *Journal of Public Economics*, 92, 1394-1415.
- Rockoff, J., (2008), Does mentoring reduce turnover and improve skills of new employees? Evidence from teachers in New York City, NBER WP 13868.
- Rockoff, J.E., Jacob, B.A., Kane, T.J., Staiger (2010), Can You Recognize an Effective Teacher When You Recruit One?, under publicering i *Education Finance and Policy*.
- Rothstein, J. (2006), Good principals or good peers? Parental valuation of school characteristics, Tiebout equilibrium, and the incentive effect of competition among jurisdictions, *American Economic Review*, 96, 1333-1350.
- Rouse, C. och L. Barrow (2009), School vouchers and student achievement: Recent evidence and remaining questions, *Annual Review of Economics*, 1, 17-42.
- Rønsen, M. (2005), Kontantstøttens langsiktige effekter på mødres og fedres arbeidstilbud, *Rapporter 2005/23*, Statistisk Sentralbyrå.
- SCB (2009), Nyttjande av kommunalt vårdnadsbidrag. Statistik för perioden 1 juli 2009—31 december 2009.
- Sjögren, A. (2010), Graded children – evidence of long run consequences of school grades from a nationwide reform, IFAU WP 2010:7.
- SKI (2009), Resultatredovisning – Medarbetarundersökning skolor 2009. http://www.kvalitetsindex.se/images/stories/files/Rapport_Skolor_SWE_09.pdf (hämtad 2010-11-15).
- Skolinspektionen (2010a), Betygssättning i gymnasieskolan, *Kvalitetsgranskning rapport 2010:12*.
- Skolinspektionen (2010b), Kontrollrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan, *Redovisning av regeringsuppdrag dnr U2009/4877/G*.
- Skolinspektionen (2010c), Rektors ledarskap. En granskning av hur rektor leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse, *Rapport 2010:15*.
- Skolverket (2007a), Provbetyg – slutbetyg – likvärdig bedömning? En statistisk analys av sambandet mellan nationella prov och slutbetyg i grundskolans årskurs 9, 1998-2006, *Skolverket rapport 300*.
- Skolverket (2007b), Heltid och resursförstärkning. Redovisning av uppdrag om Individuella program, Dnr 2006:03130.

- Skolverket (2008a), TIMSS 2007. Svenska elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv, Rapport 323.
- Skolverket (2008b), Central rättning av nationella prov, Dnr 64-2008:258.
- Skolverket (2009a), Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer, Skolverket: Stockholm.
- Skolverket (2009b), Likvärdig betygssättning i gymnasieskolan. En analys av sambandet mellan nationella prov och kursbetyg, Skolverket rapport 338.
- Skolverket (2009c), TIMSS Advanced 2008, Rapport 336.
- Skolverket (2010), Rustad att möta framtiden? PISA 2009 om 15-åringars läsförståelse och kunskaper i matematik och naturkunskap, Rapport 352.
- Skolverket (2009b), Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov? Rapport 330.
- Skott, P. (2011), Läsa-, skriva-, räkna-satsningen: En utvärdering, pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
- SOU 1992:86, Ett nytt betygssystem. Betänkande av Betygsberedningen.
- SOU 2002:120, Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan. Betänkande av Gymnasiekommittéen 2000.
- SOU 2004:29, Tre vägar till den öppna högskolan, Betänkande av Tillträdesutredningen.
- SOU 2008:27, Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola, Betänkande av Gymnasieutredningen.
- Staiger, D. och J. Rockoff (2010), Searching for effective teachers with imperfect information, *Journal of Economic Perspectives*, 24, 97-118.
- Stenlås, N. (2009), En kår i kläm – Lärarkyrket mellan professionella ideal och statliga reformideologer, ESO rapport 2009:6.
- Svensson, A. (2006), Hur ska rekryteringen till högskolans mest eftersökta utbildningar breddas?, *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 11, 116-133.
- Svensson, A. och S-E Reuterberg (2002), Vad har hänt i gymnasieskolan de senaste fem åren? En jämförelse mellan elever som påbörjade sina studier 1993 respektive 1998, IPD-rapport 2002:09.
- Söderström L., A. Björklund, P.G. Edebalk och A. Kruse (1999), Från dagis till servicehus: Välfärdspolitik i livets olika skeenden, Stockholm: SNS Förlag.
- Utbildningsdepartementet (2009), Särskilda program och behörighet till yrkesprogram, U2009/5552/G.
- Wikström, C. (2005), Grade stability in a criterion-referenced grading system: the Swedish example, *Assessment in Education*, 12, 125-144.
- Wikström, C. och M. Wikström (2005), Grade inflation and school competition: an empirical analysis based on the Swedish upper secondary schools, *Economics of Education Review*, 24, 309-322.
- Vlachos, J. (2010), Betygets värde – en analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor, *Konkurrensverket uppdragsforskningsrapport 2010:6*.
- Vlachos, J. (2011), *Friskolor i förändring*, manuskript under publicering av SNS-förlag.

Östh, J. E. Andersson och B. Malmberg (2010) School choice and increasing performance difference: A counterfactual approach, Stockholm Research Reports in Demography 2010:11.

Studier i finanspolitik

- 2008/1 Alan Auerbach: Long-term objectives for government debt.
- 2008/2 Roel Beetsma: A survey of the effects of discretionary fiscal policy.
- 2008/3 Frederick van der Ploeg: Structural reforms, public investment and the fiscal stance: a prudent approach.
- 2008/4 Anders Forslund: Den svenska jämviktsarbetslösheten: en översikt.
- 2008/5 Per Molander och Gert Paulsson: Vidareutveckling av det finanspolitiska regelverket.
- 2008/6 Andreas Westermark: Lönebildningen i Sverige 1966-2009.
- 2008/7 Ann Öberg: Incitamentseffekter av slopad fastighetsskatt.
- 2009/1 Clas Bergström: Finanskrisen och den svenska krishanteringen under hösten 2008/vintern 2009.
- 2009/2 Martin Flodén: Automatic fiscal stabilizers in Sweden 1998-2009.
- 2009/3 Rikard Forslid och Karen Helene Ulltveit-Moe: Industripolitik för den svenska fordonsindustrin.
- 2009/4 Alan B. Krueger och Mikael Lindahl: An evaluation of selected reforms to education and labour market policy in Sweden.
- 2009/5 Per Molander: Net wealth analysis and long-term fiscal policymaking.
- 2009/6 Oskar Nordström Skans: Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?
- 2009/7 Gabriella Sjögren Lindquist och Eskil Wadensjö: Arbetsmarknaden för de äldre.
- 2010/1 Michael Bergman: Hur varaktig är en förändring i arbetslösheten?
- 2010/2 Michael Bergman: Har finanspolitik omvända effekter under omfattande budgetsaneringar? Den svenska budgetsaneringen 1994-1997.
- 2010/3 Huixin Bi och Eric M. Leeper: Sovereign Debt Risk Premia and Fiscal Policy in Sweden.
- 2010/4 David Dreyer Lassen: Fiscal Consolidations in advanced industrialized democracies: Economics, Politics, and Governance.
- 2010/5 Pathric Hägglund och Peter Skogman Thoursie: De senaste reformerna inom sjukförsäkringen: En diskussion om deras förväntade effekter.
- 2010/6 Christopher A Pissarides: Regular Education as a Tool of Counter-cyclical Employment Policy.
- 2010/7 Per Skedinger: Hur fungerar arbetsmarknadspolitiken under olika konjunkturlägen?
- 2010/8 Lars Calmfors: Fiscal Policy Coordination in Europe.
- 2010/9 Lars Calmfors: The role of independent fiscal policy institutions.

- 2011/1 Helge Bennismarker, Lars Calmfors och Anna Larsson: Wage Formation and the Swedish Labour Market Reforms 2007-2009.
- 2011/2 Michael Bergman: Tidsbestämning av svensk konjunktur 1970-2010.
- 2011/3 Peter Fredriksson och Jonas Vlachos: Reformen och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?