

Förbättrad Velfärd

Likvärdighet i den svenska skolan



Förord

Syftet med denna rapport är att försöka klargöra betydelsen av en likvärdig skola, hur likvärdighet i skolan mäts, hur likvärdig skolan är och vad som kan stärka likvärdigheten. Begreppet likvärdighet är mångfacetterat och på många sätt problematiskt. Det sker ett antal begreppsförskjutningar när innebörden i begreppet ska mätas, följas upp och senare tolkas. Givet dessa metodologiska svårigheter, vad går då att säga om de sätt som vi mäter och tolkar likvärdigheten idag? Har likvärdigheten förbättrats eller försämrats över tid? Hur ser det ut jämfört med andra länder? Vilka aspekter kan förväntas vara av betydelse för en likvärdig skola?

Valfrihetsreformerna har syftat till att överföra makt över vardagsbesluten från politiker och tjänstemän till enskilda medborgare. I många avseenden har reformerna varit lyckade. Samtidigt saknas ofta i debatten ett helhetsperspektiv kring hur vi på bästa sätt kan utveckla hela välfärden inom ramen för valfrihetsreformerna. Reformerna har inte vårdats tillräckligt väl och skulle i vissa fall behöva vidareutvecklas. Mot bakgrund av detta bedriver Svenskt Näringsliv ett omfattande arbete om hur vi bättre kan säkra att tuffa kvalitetskrav ställs på *alla* aktörer i välfärden. Förändringar i regelverken är i viss utsträckning nödvändigt men måste i sådana fall grundas på reella problem och stödjas av fakta. Projektet går under namnet *Förbättrad Välfärd*. Tre rapporter har sedan tidigare publicerats inom ramen för projektet, *Etableringshinder i välfärden* (juni 2015), *Sant och Falskt om företagande i välfärden* (augusti 2015) och *Jämlik vård och fria vårdval* (januari 2016).

Den aktuella rapporten är författad av Ek.dr. David Sundén och Ek. kand. Malin Werin, som också står för slutsatserna. Ett stort tack till Karin Edmark, docent i nationalekonomi vid Institutet för social forskning (SOFI), som har läst och kommenterat ett tidigare utkast av rapporten.

Rapporten inleds med en fristående kommentar från Svenskt Näringsliv. I denna ger Svenskt Näringsliv sin syn på rapportens övergripande slutsatser och resonerar också kring viktiga aspekter för att trygga en kunskapsorienterad och likvärdig skola i framtiden.

Stockholm, januari 2016

Mikael Witterblad,
Projektledare för *Förbättrad Välfärd*

Inledande kommentar från Svenskt Näringsliv

Drygt 20 år efter att skolvalet infördes i Sverige går 315 000 barn och elever i en fristående förskola eller skola. Skolvalet har ett starkt stöd i Sverige. Åtta av tio anser att det är rätt att elever och föräldrar kan välja vilken grundskola som barnen ska gå i. Sverige har ett av världens mest jämlika skolsystem i och med att skillnaderna mellan skolor är små. De stora skillnaderna finns mellan elever i samma skola och i samma klass.

Den aktuella rapporten är ett viktigt bidrag till kunskaperna kring olika fördelningsaspekter av införandet av skolval. En likvärdig skola handlar inte, enligt den svenska läroplanen, främst om jämnt blandade elever. Inte heller om att resultaten ska vara lika – även om det kan vara en effekt av likvärdighet. Skolverket skriver inledningsvis i sin ”Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 [Reviderad 2015]” under rubriken ”En likvärdighet utbildning” bland annat följande:

”En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika. Hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns också olika vägar att nå målet. Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Därför kan undervisningen aldrig utformas lika för alla.”

Detta är ett viktigt förtydligande av vad som menas med likvärdig skola. I den allmänna debatten sätts det oftast ett likhetstecken mellan likvärdig och lika. Men det är en felaktig tolkning enligt Skolverket. Slutsatserna i bifogad rapport tyder på att det inte finns någon motsättning mellan en konkurrensutsatt, kunskapsorienterad och behovsstyrd skola. Nedan följer några viktiga resultat som förtjänar att lyftas i diskussionen kring skolval och en likvärdig skola:

- **Begreppet likvärdighet i skolan är mångfacetterat och på många sätt problematiskt att använda som mått.** Enligt skollagen innehåller begreppet fyra olika aspekter. Lika *tillgång till utbildning* och *kvaliteten i utbildningen* är prioriterade enligt lagen. Andra aspekter som ingår i skolans uppdrag är att också *stimulera elever att nå så långt möjligt* samt *kompensera för skillnader i förutsättningar*.
- **Med likvärdighet avses inte att alla elever ska ha samma resultat.** Utbildningen kan vara likvärdig och samtidigt inte fullt ut kompensera för skillnader mellan elever samtidigt som det finns skillnader i elevers resultat. Lagen accepterar skillnader i elevernas resultat som beror på att eleverna har olika bakgrund och därmed olika förutsättningar att klara av skolans krav. Sådana skillnader är fullt förenliga med att den svenska skolan ändå kan värderas vara likvärdig.
- **Problematiskt att mäta likvärdigheten på ett rättvisande sätt.** På grund av mångtydigheten i begreppet likvärdighet används en stor mängd olika mått för begreppets olika delar. Det sker delvis en begreppsförskjutning när forskare ska gå över från att tolka lagen till att mäta effekter. Ofta används kombinationer av olika

absoluta och relativa mått, resonemang inom ekonomisk teori och tolkningar av hur likvärdighet ska förstås. Detta bildar sedan sammanlagt en värdering av likvärdigheten i den svenska skolan och hur den utvecklats över tiden. Diskussionen i allmänna debatten har mycket fokuserat på hur kompensatorisk skolan är.

- **Skolforskningen finner inte stöd för att likvärdigheten i skolan har försämrats till följd av skolvalet.** Svensk skolforskning ger varken stöd för att skolvalet försämrat eller förbättrat likvärdigheten i skolan. Detta enligt de etablerade sätten att mäta likvärdighet. Slående är att ingen av de fyra aspekterna av likvärdighet uppvisar en så betydande förändring att man kan dra slutsatsen att likvärdigheten tydligt försämrats eller förbättrats i en viss dimension.
- **Skolforskningen finner inte att svaga elevgrupper har missgynnats i termer av skolresultat.** Det saknas stöd för att svaga elevgrupper (där föräldrarnas inkomster och utbildningsnivå generellt sett är lägre) har missgynnats i termer av skolresultat. Om något har dessa elevgrupper snarare gynnats tack vare en något bättre tillgång till utbildning och en något högre grad av resurskompensation.
- **Svensk skola kan i ett internationellt perspektiv värderas som mer likvärdig** vad gäller kompensation för elevernas bakgrund. Detta visar internationella jämförelser från till exempel OECD. Nivån på likvärdigheten är även jämförbar med de övriga nordiska länderna.
- **En annan del av skolforskningen visar samtidigt att skolkonkurrens har förbättrat de genomsnittliga resultaten i skolan,** även om de uppmätta effekterna är små. Inte minst har de kommunala skolorna förbättrat sig i områden som är konkurrensutsatta. Ny svensk forskning finner att resultaten inte beror på betygsinflation och konstaterar också att rönen överensstämmer med mönstret i internationell skoldata för Sverige (TIMSS). Eftersom forskning visar att ingen elevgrupp har förlorat av skolvalet i termer av sämre skolprestationer så blir slutsatsen att skolvalsreformen netto har haft positiva effekter.
- **De ökade resultatskillnaderna mellan olika skolor** kan främst förklaras av en mer homogen elevsammansättning på olika skolor. Den förändring har enligt forskningen – som nämnts ovan – inte inneburit någon försämring i svaga elevgruppers resultat via mekanismer såsom exempelvis kamrateffekter.
- **En ökad boendesegregation är i sin tur den främsta förklaringen** till den förändrade elevsammansättningen i skolan. Det är troligt att boendesegregationen skulle ökat än mer utan införandet av ett fritt skolval, något som studier från England tyder på. Svenska studier tyder på att skolvalet i viss utsträckning påverkat elevsammansättningen, men effekten är oklar i och med att det saknas studier i en svensk kontext som analyserar hur boendesegregationen påverkats av skolvalet.
- **Skolverket avviker i vissa hänseenden från andra bedömare både vad gäller tolkning och slutsatser kring likvärdig kvalitet i skolan.** Myndigheten anser att en mera homogen elevsammansättning mellan skolor i sig är ett mått på att likvärdigheten försämrats. En sådan tolkning saknar stöd i skollagen. Det vanliga i skolforskningen är istället att analysera hur skolresultaten påverkas av förändringar i elevsammansättningen. Här är evidensen tydliga – precis som nämnts ovan – det finns generellt sett inte något stöd för Skolverkets linje om att vissa elevgruppers resultat påverkats negativt av den förändrade elevsammansättningen.

Viktiga aspekter för en kunskapsorienterad och likvärdig skola

Ur Svenskt Näringslivs perspektiv är en kunskapsorienterad och effektiv skola centralt. Detta för att Sverige ska använda skattemedlen på bästa sätt och för att vi ska trygga företagens och landets kompetensförsörjning och individens möjlighet att försörja sig själv. I förlängningen handlar både skattetryck och kompetensförsörjning om konkurrenskraft och möjligheterna att skapa välbefinnande i framtiden. För att vi ska uppnå en innovativ och kunskapsorienterad skola, som kan erbjuda en mångfald av olika pedagogiska inriktningar för att tillgodose individers olika behov och som inte riskerar att missgynna svaga elevgrupper, är det viktigt att regelverk och styrsystem är utformade på rätt sätt.

Enligt Svenskt Näringsliv finns det behov av att göra en del korrigeringar i hur det svenska skolvalssystemet fungerar. Vi har i tidigare sammanhang presenterat förslag i syfte att stärka regelverken så att de bättre främjar konkurrensneutralitet och en effektiv och behovsstyrd användning av skattemedlen. Något som också är viktigt för en likvärdig skola. Nedan beskrivs ett antal idéer som är värda att fundera vidare kring.

Det bästa sättet för att skapa likvärdiga förutsättningar för alla barn i skolan är sannolikt att **satsa på tidiga insatser redan i förskolan**. Det är värt att inledningsvis understryka detta perspektiv även om det ligger utanför den aktuella rapporten att analysera. Det finns starkt forskningsstöd för att tidiga insatser och investeringar i barns utbildning lägger grunden för lärande under resten av skoltiden.¹ Tidiga insatser har betydelse för språkkunskaper, läsförståelse och icke-kognitiva förmågor som behövs i det fortsatta lärandet under senare skolår. Investeringar i utbildning har större effekt ju tidigare dessa genomförs. Avkastningen på högkvalitativ förskola är hög och ofta självfinansierande i ett längre perspektiv.² En rad forskningsstudier finner stöd för långsiktiga effekter av tidiga insatser; bland annat högre utbildningsnivå, att fler tar examen samt högre inkomster senare i livet. De stora vinsterna för dessa barn kommer genom att de sociala förmågorna förstärks och att förskolan höjer den akademiska motivationen senare i livet och framtida möjligheter att få ett arbete.³ Inte minst är tidiga satsningar viktiga för barn från utsatta hemmiljöer. Utifrån dessa resultat är det angeläget med reformer som gör förskolan mer tillgänglig för barn till arbetslösa och barn i utsatta hemmiljöer.

När barnen sedan påbörjar grundskolan är det viktigt att varje elev får de resurser som de är i behov av. **Beräkningen av skolpengen** ser väldigt olika ut beroende på vilken kommun eleven bor i. Stora variationer finns mellan olika kommuner vad gäller både nivå och utformning av skolpengen. Ett sätt att skapa mera likvärdiga förutsättningar över landet vore att gå mot mera av en nationell skolpeng.⁴ Oavsett huvudansvar för utformningen av skolpengen är det viktigt att ersättningen korrigeras efter elevernas behov utifrån exempelvis föräldrarnas utbildningsnivå eller om eleven är född utomlands.⁵ Resursallokeringen i kommuner för att kompensera för olika elevförutsättningar utgår ibland från inaktuella uppgifter, som i värsta fall är flera år gamla. Omfattningen på problemet är oklar, delvis till följd av en bristande transparens kring beräkningen av skolpengen. En mera transparent process över hur skolpengen fastställs är därför önskvärd.⁶ För barn med omfattande stödbehov behöver särskild ersättning utgå, så kallat särskilt stöd.⁷

¹ Svenskt Näringsliv (2015a).

² Heckman m.fl. (2010).

³ Heckman m.fl. (2013).

⁴ Svenskt Näringsliv (2014b).

⁵ Svenskt Näringsliv (2013).

⁶ Svenskt Näringsliv (2015b).

⁷ Svenskt Näringsliv (2014a).

Det finns en stor efterfrågan hos elever och föräldrar av att gå i en fristående skola. Detta medför ofta långa köer till friskolorna. För att möta den stora efterfrågan är det viktigt att kommuner inte aktivt motverkar tilldelning av lokaler och fastigheter till fristående skolor. Istället bör inriktningen vara att **underlätta etablering av nya friskolor** och utbyggnad av befintliga. Ett sätt att minska på boendesegregationen skulle kunna vara att – i den mån det går – planera nya skolor till platser som ligger på gränsen mellan områden med föräldrar med olika socioekonomiska förutsättningar.

För att säkerställa att alla landets skolor håller en hög kvalitet bör **tillståndsprocess, tillsyn och sanktionsmöjligheter stärkas**. Tillståndsprocessen bör utvidgas till att omfatta även de kommunala huvudmännen. Villkor bör gälla lika för alla huvudmän när det handlar om att söka tillstånd för att bedriva skolverksamhet. Idag ställs högre krav på fristående huvudmän.⁸ Skolinspektionen bör också få ett uppdrag att löpande betygsätta kvalitet och studiemiljö i skolorna.⁹ Vidare bör Skolinspektionen ges styrka möjligheter att stänga skolor som inte uppnår tillräckligt hög kvalitet.¹⁰ Detta gäller såväl fristående som kommunala skolor.

Informationen till elever och föräldrar kan förbättras. Information bör finnas om skolans kvalitet på enhetsnivå som är likvärdig, lättillgänglig och enkel att ta till sig. Det finns en lagstadgad skyldighet om detta sedan 1 juni 2015.¹¹ Mer informerade val av elever och föräldrar kan stärka kvalitetskonkurrensen mellan skolor.

Det är viktigt att säkerställa en likvärdig bedömning av elevers kunskaper i hela skolväsendet. Ett viktigt steg i den riktningen är därför att införa **central rättning av nationella prov**. Oavsett i vilken del i landet som eleven går i skola, vilket kön hen är av, vilket land eleven kommer ifrån eller vilken driftsform som skolan drivs i ska rättningen ske likvärdigt. En extern rättning av prov har tidigare föreslagits av exempelvis Näringslivets forskningsberedning.¹² Rätt utformat kan ett sådant system underlätta inflationssäkring av betyg och jämförbarheten mellan skolor. Det skulle kunna avlasta lärarna arbetsuppgifter och delvis frigöra dem från ansvaret att ensamma stå för bedömning och betygssättning. Enligt en ny undersökning av Lärarnas Riksförbund har förslaget ett starkt stöd i lärarkåren (stöds av nästintill 9 av 10 lärare).¹³ Det finns teknik att svara på prov digitalt vilket skulle underlätta införandet av central rättning. Det är också en lösning som är effektiv ur tidssynpunkt och kostnadssynpunkt.

Den kraftiga flyktinginvandringen till Sverige under hösten 2015 accentuerar vikten av fungerande och **väl avvägda köregler** till grundskolan. Idag används ofta kötid som urvalskriterium för fristående skolor. För att ge exempelvis nyanländas barn en bättre chans att påbörja utbildningen i en fristående skola presenterade Friskolornas Riksförbund i november 2015 olika förslag till förändrade köregler.¹⁴ Exempelvis att staten utreder möjligheten att införa en nedre åldersgräns för när man kan ställa sitt barn i kö till en skola.

Det är av betydelse att **samverkan kring skolan** fungerar på ett bra sätt i kommunen. Det finns olika exempel i olika kommuner på hur man kan jobba med samverkan. En intressant lösning finns i Uppsala kommun. Uppsala har inrättat en strategisk samrådsgrupp med representanter från både kommunala och fristående skolor. Alla delar i utbildningskedjan (förskola, grundskola, gymnasium) finns representerade.

⁸ Sundén, D och Petersen, L. (2015).

⁹ Näringslivets forskningsberedning (2014).

¹⁰ Svenskt Näringsliv (2015b).

¹¹ Ibid.

¹² Näringslivets forskningsberedning (2014).

¹³ Lärarnas Riksförbund (2015).

¹⁴ Friskolornas Riksförbund (2015).

Detta är ett sätt för kommunen att få en helhetsbild och skapa kontinuitet kring skolan i kommunen. Gruppen kan också bli en länk till skolpolitikerna i kommunen och ett stöd när dessa beslutar om exempelvis skolpengens utformning.

Fokus borde vara på att stärka kunskapsresultaten

Som nämnts är begreppet likvärdighet i skolan mångfacetterat och på många sätt problematiskt att använda som mått. Slutsatserna i bifogad rapport tyder på att det generellt sett inte finns någon motsättning mellan en konkurrensutsatt, kunskapsorienterad och behovsstyrd skola. Detta enligt det sätt som likvärdighet beskrivs enligt skollagen och sedan vanligtvis följs upp i forskningen. Samtidigt är det viktigt att vi ständigt ser över hur vi kan justera regelverken inom ramen för det fria skolvalet för att om möjligt stärka likvärdigheten ytterligare. Svenskt Näringsliv har ovan bidragit med några tankar om hur detta kan gå till.

Vi kan således konstatera att likvärdigheten i stort är densamma idag som under senare år. Samtidigt vet vi att de svenska skolresultaten enligt OECD:s PISA-undersökning har försämrats över tid och i en internationell jämförelse. Enligt senaste PISA-mätningen faller elevernas kunskaper i matematik för samtliga elevgrupper. Andelen lågpresterande inom matematik har ökat.¹⁵ Detta är väldigt oroande, inte minst för Sveriges ambitioner om att vara en kunskapsnation och för den framtida svenska konkurrenskraften. Mycket fokus har riktats mot skolvalsreformernas inverkan på kunskapsresultaten. Nya forskningsstudier kring detta tyder på att skolkonkurrens om något har bidragit positivt till skolresultaten, även om effekterna tycks vara små.¹⁶ Det verkar som att utvecklingen med fallande resultat inom skolan inleddes innan 1990-talets skolreformer och kan inte knytas till valfrihetsreformerna och ökad andelen friskolor.¹⁷

Den stora utmaningen för svensk skola är alltså försämrade kunskapsresultat snarare än bristande likvärdighet. Det rimliga vore därför att inrikta våra samlade resurser på denna frågeställning och försöka gå till botten med varför kunskapsresultaten faller. Anledningen till varför resultaten fallit är sannolikt flera. I dagsläget kan forskningen dock inte ge något tillfredsställande svar på varför resultaten fallit.

¹⁵ OECD (2014).

¹⁶ Holmlund m.fl. (2014), Böhlmark och Lindahl (2015).

¹⁷ Holmlund m.fl. (2014).

Referenser

- Böhlmark, A. och Lindahl, M. (2015), Independent Schools and Long-Run Educational Outcomes – Evidence from Sweden’s Large Scale Voucher Reform, *Economica* 82, 508–551.
- Friskolornas Riksförbund (2015), Skolvalet bidrar till integrationen, debattartikel i Göteborgsposten 151126.
- Heckman, J, S Moon, R Pinto, R Savelyev och A Yavitz (2010), The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program, *Journal of Public Economics* 94, 114–128.
- Heckman, J, R Pinto och P Savelyev (2013), Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult Outcomes, *American Economic Review* 103, 1–35.
- Holmlund, H., Häggblom, J., Lindahl, E., Martinson, S., Sjögren, A., Vikman, U. och Öckert, B. (2014), Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola. IFAU 2014:25
- Lärarnas Riksförbund (2015), Prioritera Rätt! – Så tycker grundskollärarna i en rad aktuella skolpolitiska frågor våren 2015.
- Näringslivets forskningsberedning (2014), Vägen till bättre kunskap och forskning för stärkt svensk konkurrenskraft, Svenskt Näringsliv.
- OECD (2014), PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volume I, Revised edition, February 2014) – student performance in mathematics, reading and science.
- Skolverket (2015), Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 [Reviderad 2015].
- Sundén, D & Petersen, L. (2015), Etableringshinder i välfärden, Svenskt Näringsliv.
- Svenskt Näringsliv (2013), Kvalitetspremie till skolan.
- Svenskt Näringsliv (2014a), Stärkt medborgarskydd i välfärdstjänsterna.
- Svenskt Näringsliv (2014b), Nationell skolpeng och ökat självstyre för skolorna.
- Svenskt Näringsliv (2015a), Hög sysselsättning och låg arbetslöshet – Ett national-ekonomiskt perspektiv på arbetsmarknaden.
- Svenskt Näringsliv (2015b), Så får vi mera välfärd för pengarna – Konkurrens, styrning och en effektiv resursanvändning.

Likvärdighet i den svenska skolan

Ek. dr. David Sundén och Ek. kand. Malin Werin

Sammanfattning

Kommunaliseringen av skolan, införandet av det fria skolvalet och den fria etableringsrätten för fristående skolor har nu två decennier bakom sig. Samtidigt har det svenska samhället genomgått stora förändringar som starkt påverkat skolan och utbildningsväsendet. Förändringar i elevsammansättningen där bland annat ett ökat antal äldre flyktingbarn som invandrar till Sverige efter skolstart har ställt skolan inför flera utmaningar. Mot bakgrund av detta har under de senaste åren ett antal utvärderingar av skolan genomförts. Fokus är många gånger att försöka värdera hur likvärdig den svenska skolan är och hur likvärdigheten förändrats över tid. Syftet med denna rapport är att försöka klargöra betydelsen av en likvärdig skola, hur likvärdighet i skolan mäts, hur likvärdig skolan är och vad som kan stärka likvärdigheten.

Likvärdighetsbegreppet är mångfacetterat

Det är svårt att värda hur likvärdig den svenska skolan är eftersom likvärdighetsbegreppet såsom det är beskrivet i lagen och förarbetena till lagen är mångfacetterat och omfattar ett flertal olika element. Hur likvärdig den svenska skolan är och hur den utvecklats över tiden är därför beroende av hur man tolkar och definierar likvärdighet samt vilka mått som används, datatillgång och andra faktorer. Till detta ska läggas att resultaten kan tolkas på olika sätt. Värderingarna av likvärdigheten i den svenska skolan ska därför värderas mot denna bakgrund av osäkerhet i begreppets betydelse.

Likvärdighetsbegreppet innehåller åtminstone fyra element

Likvärdighetsbegreppet som det beskrivs i lagen kan dock sägas omfatta fyra element

1. Skolan ska garantera alla barn och elever **likvärdig tillgång** till utbildning.
2. Skolan ska garantera alla barn och elever en **likvärdig kvalitet** för att nå målen med utbildningen.
3. Skolan ska stimulera alla barn och elever att **utvecklas så långt som möjligt**.
4. Skolan ska sträva efter att **kompensera för skillnader i förutsättningar** mellan barn och elever.

Med likvärdig tillgång till utbildning menas att skolan ska erbjuda utbildning till alla elever i Sverige oavsett socioekonomisk bakgrund eller geografisk hemvist. Med likvärdig kvalitet avses att kvaliteten på skolan ska vara så pass hög att de fastställda målen med utbildningen kan uppnås oavsett var i landet verksamheten bedrivs. Punkterna 3 och 4 tar avstamp i att utbildningen ska ta hänsyn till barnens och elevernas olika behov och förutsättningar. För det första ska skolan stimulera alla barn att nå så långt som möjligt oavsett förmåga eller begåvning. För det andra ska skolan sträva efter att utjämna skillnader mellan elever som har olika bakgrundsförutsättningar att nå skolans mål.

Likvärdig tillgång och likvärdig kvalitet är prioriterade

I detta sammanhang tar lagstiftaren upp två viktiga aspekter. Den första är att stimulansen att utvecklas så långt som möjligt och kompensation för skillnader i förutsättningar endast ska ske om skolan kan garantera alla barn lika tillgång och lika

kvalitet. Detta betyder att punkt 1 och 2 går före punkt 3 och 4. Den andra aspekten är att kompensation för olikheter i förutsättningar uttrycks som en strävan och inte som ett absolut mål, vilket stärker bilden av att punkt 4 har lägre prioritet. Detta kan i förlängningen tolkas som att lagen accepterar skillnader i elevernas resultat som beror på att eleverna har olika bakgrund och därmed olika förutsättningar att klara av skolans krav. Följden är att sådana skillnader i resultat är fullt förenliga med att den svenska skolan ändå kan värderas vara likvärdig. Denna tolkning stärks av att samhället under lång tid accepterat skillnader i resultat mellan elevgrupper med olika bakgrund utan att i någon större utsträckning försökt ändra på detta.

Det finns en stor mängd mått som anses mäta likvärdighet

I utvärderingarna operationaliseras de olika elementen i likvärdighetsbegreppet till mätbara mått. På grund av mångtydigheten i begreppet används en stor mängd olika mått för begreppets olika delar. I Tabell 1 finns ett antal exempel. Måtten används för att värdera likvärdighet direkt alternativt som stödjande eller justerande mått och kan vara mätningar av skolornas uppfyllnad av formella krav, mer enkla deskriptiva statistiska mått eller mer avancerade statistiska mått. Ofta används kombinationer av olika mått, resonemang inom ekonomisk teori och tolkningar av hur likvärdighet ska förstås, vilket sedan sammantaget bildar en värdering av likvärdigheten i den svenska skolan och hur den utvecklats över tiden och efter skolreformerna. Genomgående är att elementet att skolan ska stimulera eleverna att nå så långt som möjligt är eftersatt både i diskussionen och utvärderingarna. En trolig grund för detta är att elementet är svårt att operationalisera samtidigt som diskussionen kring likvärdighet i skolan fokuserar mycket på hur kompensatorisk skolan är.

Absoluta och relativa mått

Många av måtten som används är relativa mått i den meningen att man mäter utvecklingen över tid eller jämfört med andra länder. Skälet till detta är att begreppet likvärdighet är så pass mångfacetterat och otydligt definierat ur mätbarhetssynpunkt. För att ändå kunna operationalisera begreppet utgår man i de flesta fall från att likvärdighet kan mätas genom spridning till exempel i insatta resurser eller elevernas resultat. Mindre spridning postuleras oftast vara mer likvärdigt. Samtidigt öppnar lagstiftaren för att spridning i sig är acceptabelt och i vissa fall även är önskvärt. Detta till exempel på grund av att spridningen i elevernas begåvning måste kunna få uttryck i deras resultat samtidigt som målet om att alla ska nå så långt som möjligt i sig kan öka spridningen i resultat. Samtidigt måste till exempel resurserna till viss del spridas efter de behov som finns. Ökad konkurrens kan dessutom sporra vissa skolor att uppnå bättre kvalitet, vilket är själva tanken med konkurrens och alltså önskvärt även om det samtidigt kan leda till ökad spridning i elevernas resultat mellan skolor. Eftersom en viss spridning måste finnas betyder detta att det är svårt att sätta en absolut gräns för vad som kan ses som en likvärdig spridning och när samhället anser att skolan är likvärdig.

Genom att se hur måtten utvecklats över tid menar många dock att man kan värdera om likvärdigheten ökat eller minskat. Detta är dock problematiskt eftersom även samhällets värdering av när skolan är likvärdig också kan ändra sig över tiden. Detta betyder att förändringar över tid inte nödvändigtvis återspeglar förändringar i likvärdighet utan lika gärna förändringar i den politiska ambitionen. Värderingar av hur likvärdigheten påverkats av till exempel skolreformerna förutsätter då att samhället har en oförändrad ambition, vilket kan ifrågasättas eftersom reformerna i sig kan ses som politiken ändrat ambition. Eventuella förändringar i de olika måtten i reformernas kölvatten kan därmed lika gärna visa på den förändrade ambitionen.

Tabell 1: Exempel på mått som används för att värdera den svenska skolans likvärdighet

Likvärdighetselement	Mått
Likvärdig tillgång	Samband mellan fristående skolors etablering och olika typer av områden Samband mellan socioekonomisk bakgrund och avstånd mellan bostad och skola Samband mellan socioekonomisk bakgrund och val av skola Samband mellan elevsammansättningen på den lokala kommunala skolan och valet av att välja en fristående skola
Likvärdig kvalitet	Formella krav Undervisning och lärande Extra anpassning och särskilt stöd Bedömning och betygssättning Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling Föreläsningsföretag för lärande och trygghet Styrning och utveckling av verksamheten Resurser Lärartäthet, kvalitetsjusterad lärartäthet, klasstorlek, andel obehöriga eller andel nyutexaminerade lärare, lärarlöner, andel omfördelade resurser Resultatmått¹ Spridning i resultat mellan kommuner, skolområden eller skolor Spridning i resultat mellan skolor inom kommuner Spridning i resultat mellan klasser inom skolor
Stimulera att nå så långt som möjligt	Inga mått
Kompensation för elevers olika förutsättningar	Mäts oftast som skillnader i elevernas resultat beroende på bakgrund eller något mått som mäter samvariation mellan resultat och bakgrund Betydelsen av elevens socioekonomiska bakgrund för elevens resultat Föräldrarnas ekonomiska ställning Föräldrarnas utbildningsnivå Betydelsen av elevens härkomst för elevens resultat Om eleven har utländsk bakgrund Om eleven är född utomlands Om eleven är invandrad efter skolstart

Not: ¹ Resultat kan mätas som betyg, resultat på nationella prov eller internationella tester.

Källa: Lakeville Economic Consulting

Det finns dock andra mått som kan sägas vara absoluta utifrån samhällets synpunkt. Kraven på att driva skola är omfattande och inbegriper kvalitetskrav vad gäller bland annat pedagogik, ekonomi eller lokaler. Dessa krav är i många fall tydligt specificerade och Skolinspektionen gör regelbundet tillsyn av skolor över hela landet. Kraven kan från statens sida ses som absoluta för att skolan ska kunna erbjuda den grundläggande kvalitet man vill uppnå i utbildningen. Om skolor brister vad gäller dessa krav kan det ses som en stark indikator på att även likvärdigheten brister och till nackdel för de elever som går på eftersatta skolor.

Likvärdig tillgång

Likvärdig tillgång kan tolkas som att alla elever ska ha rätt till utbildning, ges lika chanser till utbildning och inte utestänga eller begränsa vissa samhällsgrupper. En sådan tolkning omfattar ett flertal svårämbara begrepp och gör en värdering komplicerad, vilket medfört att likvärdig tillgång oftast diskuteras i termer av tillgång till utbildning på skolor.

Var både kommunala och fristående skolor är etablerade och hur de väljer att etablera sig, och eventuellt lägga ned verksamheten, har naturligtvis betydelse för barnens och

elevernas tillgång till undervisning. Utvärderingarna av likvärdig tillgång till skolan utgår dock främst från hur den fria etableringsrätten och de fristående skolornas etableringsmönster påverkat tillgången till skola.

Huruvida den fria etableringsrätten förstärker eller försvagar likvärdigheten i skolan är inte helt klarlagt, men det finns tecken på att ett större skolutbud har förbättrat utbildningsmöjligheterna för vissa svagare elevgrupper. De fristående skolorna etablerar sig främst i storstadsområden, i områden med högre utbildad befolkning, med en högre andel elever eller med högre andel utländskt påbrå. Om detta beror på en högre efterfrågan på skolor i dessa områden eller om detta beror på att fristående skolor ser dessa områden som mer attraktiva är inte klarlagt. Dessutom skiljer sig etableringsförutsättningarna för fristående skolor mellan kommuner. Följden är dock att elever över landet inte möter ett likartat utbud av skolor i närområdet eller i sin hemkommun.

Tillgången till skola kan även ha påverkats av det fria skolvalet. Elever och föräldrar med bättre förutsättningar gör i större utsträckning ett aktivt val av skola. Detta kan bland annat bero på skillnader i tillgång till likvärdig information eller att vissa familjer har bättre ekonomiska eller andra möjligheter att bistå barnen med transport till skolor över längre avstånd. För att undvika skillnader i tillgång bör staten säkerställa en likvärdig tillgång på information om det fria skolvalet för samtliga samhällsgrupper.

Det är även möjligt att likvärdigheten kan stärkas genom att stimulera tillgången på skolor ytterligare och därmed de reella möjligheterna att välja skola. En sådan stimulans kan ske genom en ökad och mer kompensatorisk resurstilldelning mellan kommuner eller inom kommuner och styras till kommuner eller områden där de fristående skolorna idag i mindre utsträckning etablerat sig. Detta gäller i synnerhet för svaga elevgrupper som genom en ökad tillgång kan ges ökade reella möjligheter att välja skola och även förhoppningsvis stimuleras till att vara mer aktiva i val av skola.

Likvärdig kvalitet

Likvärdig kvalitet i skolan kan sägas mätas utifrån tre olika perspektiv. En värdering av hur väl skolorna uppfyller de formella krav som ställs, hur resurserna fördelas i förhållande till olikheter i förutsättningar mellan till exempel kommuner och skolor samt hur elevernas resultat fördelar sig mellan till exempel kommuner och skolor.

Likvärdig formell kvalitet

Skolinspektionen har visat på att det finns brister i skolornas kvalitet vad gäller hur väl de uppfyller de formella kvalitetskraven. Tydliga brister är skolornas arbete med trygghet och studiero med anmärkningar på fler än hälften av alla inspekterade grund- och gymnasieskolor. Andra brister som uppmärksammas är i det pedagogiska ledarskapet, det systematiska kvalitetsarbetet, i det särskilda stödet till elever och i tillgången till elevhälsa. Det finns även indikationer på att till exempel större friskolehuvudmän arbetar bättre med likvärdighetsfrågorna än övriga huvudmän och därmed skapar bättre förutsättningar för en skola med högre kvalitet. Utöver detta skiljer sig kommunerna i hur de bedriver sitt kvalitetsarbete för likvärdighet i skolan och arbetet verkar allmänt fått en allt lägre prioritet och dessutom blivit vagare med tiden.

Brister i uppfyllnad av de formella kraven kan ses som absoluta brister i skolkvalitet då de formella kraven sätter gränsen för vad staten menar måste vara uppfyllt för att framgångsrikt kunna driva en skola med god kvalitet. Både huvudmännen och Skolinspektionen har därför en viktig uppgift att säkerställa att man arbetar med den grundläggande kvaliteten i skolan och likvärdighetsfrågor samt att detta sker på ett likartat sätt i kommunerna.

Likvärdiga resurser

Förutsättningarna för att driva undervisning mellan kommuner och skolor kan skilja sig betydligt och målet är att skolor med mer krävande elevsammansättningar ska tilldelas mer resurser för att eleverna på skolnivå ska få samma möjligheter att nå utbildningsmålen. Eftersom skolan är decentraliserad kan kommunerna själva välja hur stor kompensationen ska vara, vilket betyder att skolor med samma elevsammansättning därför kan få olika resurstilldelning.

Det mått som främst används för att mäta resurstilldelningen är lärartäthet som kan justeras med avseende på olika andra faktorer som fångar lärarnas kvalitet såsom lön, andel nytexaminerade, andelen obehöriga lärare eller lärarnas egna betyg.

Resultaten visar på att resursfördelningen är kompensatorisk där skolor med svaga elevförutsättningar kompenseras och att detta inte ändrats nämnvärt över tiden och i så fall mot det bättre. Det finns därför inget som tyder på att resursfördelningen i sig påverkat skolornas kvalitet och i förlängningen elevernas resultat. Resurser kan därför inte förklara den ökade spridningen i elevernas resultat mellan kommuner och skolor.

Resursfördelningen sker dock inte alltid utifrån dagens behov, utan många gånger baserat på tidigare års resursfördelning. En snabbare eller mer direkt resursfördelningsmodell kan därför ge en resursallokering som passar skolans behov bättre och därmed även en förstärkt likvärdighet. Dessutom är resursomfördelningen i vissa kommuner mycket liten.

Likvärdiga resultat

Det mest framträdande måttet på om det finns betydande kvalitetsskillnader inom den svenska skolan är spridningen i resultat mellan olika organisatoriska enheter såsom kommuner, skolor och klasser. En betydande spridning i elevernas resultat eller en ökande spridning tolkas ofta som att likvärdigheten inte är tillfyllest eller att den försämrats. Skälet till detta är att enheten som ansvarar för utbildningen inte ger eleverna likvärdiga förutsättningar jämfört med andra enheter, vilket spiller över i elevernas resultat. Omkring 80-90 procent av spridningen i elevernas resultat kan förklaras dock av spridningen inom skolor, resterande del kan förklaras av spridningen i resultat mellan skolor. Skillnaderna i resultat mellan eleverna är således relativt begränsad vad gäller den del som möjligtvis kan förklaras av skillnader i kvalitet mellan skolor. Spridningen i elevernas resultat mellan skolor har dock ökat över tiden.

En ökning eller minskning i spridningen i resultat kan dock inte direkt tolkas som att likvärdigheten försämrats eller förbättras. Spridningen kan till exempel minska genom att de bäst presterande grupperna uppnår sämre resultat, vilket inte kan överföras i termer av att likvärdigheten förbättras. Det är därför viktigt att förstå vad som ligger bakom att spridningsmått ändrats innan man drar slutsatser om hur likvärdigheten påverkats.

Den ökade spridningen i resultat mellan skolor förklaras av förändringar i elevsammansättningen på skolorna

Sammansättningen av elever efter deras förmåga, bakgrund eller andra faktorer kan skilja sig mellan kommuner, skolområden, skolor och även inom skolor och klasser. Om skillnaderna i elevsammansättningen ökar mellan skolor efter vilka resultat eleverna kan förväntas uppnå ökar även spridningen i resultat mellan skolor. Den ökade sprid-

ningen i elevernas resultat mellan skolor över tiden kan förklaras av just ökade skillnader i elevsammansättningen mellan skolor. Den ökade spridningen elevernas resultat förklaras därför inte av en ökad spridning i skolornas kvalitet.

Att elevsammansättningen på skolorna är mer homogen baserat på elevernas förmåga att klara av skolan har i sin tur i tre huvudsakliga förklaringar. För det första har boendesegregationen ökat. För det andra har valfrihetsreformen bidragit till att elevsammansättningen på skolorna i större utsträckning är mer homogen vad gäller socioekonomisk bakgrund och härkomst. Eftersom elever från vissa samhällsgrupper har bättre förutsättningar att klara av skolan även i högre grad väljer skola har barnen från dessa grupper i större utsträckning samlats i samma skolor. För det tredje kan den fria etableringsrätten spela en roll där de fristående skolorna har möjlighet att välja var de ska etablera sig och till vilka samhällsgrupper de ska rikta sin marknadsföring mot. Detta kan ha bidragit till att elevsammansättningen på skolorna blivit mer homogen.

Boendesegregationen har ökat över tiden och är den starkast bidragande faktorn för att elevsammansättningen blivit allt mer homogen. Det finns studier som visar på att boendesegregationen möjligtvis skulle ökat än mer utan införandet av ett fritt skolval.

Förändrad elevsammansättning och likvärdighet

Bedömningen av att likvärdigheten i den svenska skolan inte påverkats av de ökade skillnaderna i resultat mellan skolor är dock inte samstämmig. Skolverket avviker i sin uppfattning från många andra bedömare. De anser att den mer homogena elevsammansättningen på skolorna i sig är ett mått på att likvärdigheten försämrats. Dessutom menar de att kamrateffekter och lärarnas förväntningar på eleverna sannolikt har haft betydelse för elevernas resultat. Slutsatsen de drar är därför att likvärdigheten vad gäller skolornas kvalitet har försämrats och att decentraliseringsreformerna i början av 1990-talet med stor sannolikhet har bidragit till denna negativa utveckling.

För att motverka eventuella negativa effekter av en mer homogen elevsammansättning finns ett par förslag på åtgärder. Det är viktigt att informationen om skolvalet är objektiv, tydlig och lättbegriplig och att skolornas kvalitet framgår. Skälet till detta är att familjer ska få likvärdiga möjligheter att göra aktiva, välinformerade val och då baserat på en jämförelse av skolornas kvalitet. Ett annat förslag går ut på att antagningen till fristående grundskolor i större utsträckning ska vara slumpmässig och inte baserad på kriterier som kötid, syskonförtur eller närhet till skolan. Ytterligare ett förslag är att införa fler nationella prov och i fler ämnen och samtidigt säkerställa rättssäkerheten för eleverna genom central rättning. Skälet till detta är den betygsinflation som den svenska skolan genomgått där betygen ökat samtidigt som kunskapsnivåerna sjunkit, vilket kan ha bidragit till en ökad spridning i resultat mellan skolor.

Likvärdighet vad gäller kompensatorisk utbildning

I sin enklaste form kan en likvärdig skola karaktäriseras av att endast elevens begåvning ska få genomslag på elevens resultat i skolan. Inga ovidkommande faktorer i elevens bakgrund ska ha betydelse. För att utjämna skillnader i elevernas bakgrundsförutsättningar har skolväsendet därför ett viktigt kompensatoriskt uppdrag. De bakgrundsfaktorer eleverna delas in efter är främst socioekonomiska mått som föräldrarnas utbildningsnivå eller inkomst alternativt utifrån elevens härkomst.

Oavsett indelning har elevernas socioekonomiska bakgrund och deras härkomst betydelse för vilka resultat de uppnår i den svenska skolan. En likvärdig skola är dock enligt lagstiftarens intentioner fullt förenlig med skillnader i elevernas resultat, vilket

gör det svårt att absolut värdera huruvida den svenska skolan likvärdigt kompenserar eleverna baserat på deras bakgrund. Skillnaderna i elevernas resultat mellan olika samhällsgrupper har dock i stort inte förändrats över tiden, vilket kan tolkas som att likvärdigheten vad gäller skolans kompensatoriska element är oförändrat och i linje med den politiska ambitionen. Samtidigt visar internationella jämförelser från till exempel OECD att den svenska skolan i ett internationellt perspektiv kan värderas som mer likvärdig vad gäller kompensation för elevernas bakgrund. Nivån på likvärdigheten är även jämförbar med de övriga nordiska länderna.

Mot en bakgrund där det är svårt att objektivt värdera om kompensationen är tillräckligt likvärdig är det en politisk fråga om kompensationsgraden i skolsystemet ska höjas så att resultaten mellan elever från olika samhällsgrupper blir mer samstämmiga. En möjlighet är att börja med att fokusera åtgärderna och resurserna till de svagaste elevgrupperna för att på detta sätt stärka den kompensatoriska delen av likvärdigheten, utan att övriga elever påverkas negativt. Två exempel på sådana svaga och utsatta grupper är dels de nyanlända barn som invandrat efter skolstart, dels de elever som är i behov av särskilt stöd.

Elever födda utomlands har sämre resultat än elever födda i Sverige och detta gäller i synnerhet elever som invandrat efter skolstart. Dessa når i många fall inte behörighet till gymnasieskolan. Resultaten för nyanlända har dessutom försämrats över tid och troligtvis på grund av att flyktinginvandringen ökat i betydelse. Detta har förändrat elevsammansättningen av de nyanlända eleverna från barn med relativt god skolgång i hemlandet till barn med en mer bristfällig skolgång fram till ankomsten till Sverige. Regeringen har dels gett Skolverket i uppdrag att förstärka likvärdigheten i denna dimension genom satsningar på nyanlända elever, dels beslutat om en utredning som ska ta fram åtgärdsförslag för att tillgodose nyanländas rätt till utbildning.

Oavsett bakgrund är vissa elever i behov av särskilt stöd på grund av inlärningsproblematik, social problematik eller vissa funktionsnedsättningar. Dessa behov ska så långt som möjligt tillgodoses inom den ordinarie skolan. Det finns dock fall där elevens förutsättningar bedöms så svåra att elevens behov bör tillgodoses via en så kallad resursskola. Inom detta område har Skolinspektionen funnit brister som tyder på att familjens bakgrund har betydelse för om eleven blir kompenserad via en resursskola. Utöver detta är kötiderna till resursskolorna så pass långa att det i vissa fall kan inverka menligt på eleverna då de tvingas vara kvar på de skolor som redan bedömts som direkt dåliga för dem.

Skolreformerna och likvärdigheten

Kommunaliseringen av skolan, införandet av det fria skolvalet och den fria etableringsrätten har påverkat skolan via nya etableringsmönster, elever som aktivt väljer en skola som passar dem bäst, ny pedagogik och konkurrens mellan skolor. Hur de olika reformerna exakt har påverkat olika delar av skolsystemet, elevernas utbildning och möjligheter till utbildning är svårt att ge ett definitivt och fullödigt svar på.

Hur likvärdigheten påverkats av reformerna är även det svårt att svara på då likvärdighet mäts i så många dimensioner. Övergripande kan dock sägas att det inte finns några belägg för att likvärdigheten i den svenska skolan varken har försämrats eller förbättrats i kölvattnet av skolreformerna. Slående är att inget av de mått som används på likvärdighet uppvisar så betydande förändringar att det går att dra slutsatser om huruvida likvärdigheten försämrats eller förbättrats i någon dimension.

Innehåll

Förord	1
Inledande kommentar från Svenskt Näringsliv	2
Sammanfattning	10
1 Inledning	18
1.1 Bakgrund	18
1.2 Syfte och frågeställning	19
2 Vad är likvärdighet?	20
2.1 Varför en likvärdig skola?	20
2.2 Likvärdighetens anatomi	21
2.3 Sammantagen bedömning	26
3 Hur mäts likvärdighet?	29
3.1 Principiell bakgrund	29
3.2 Mått på likvärdig tillgång	31
3.3 Mått på likvärdig kvalitet	31
3.4 Mått på kompensatorisk utbildning	35
4 Hur likvärdig är skolan?	37
4.1 Är tillgången till skolan likvärdig?	37
4.2 Är kvaliteten på skolan likvärdig?	38
4.3 Är skolan kompensatorisk?	41
4.4 Elevsammansättning och likvärdighet	43
5 Avslutande diskussion	46
5.1 Likvärdighet i tillgång	46
5.2 Likvärdighet i kvalitet	47
5.3 Kompensatorisk utbildning	50
Referenser	51

1 Inledning

Idén om en skola för alla började gro 1642 när teologen och pedagogen Amos Comenius kom till Sverige för att organisera det svenska skolsystemet. Ekonomiska förhinder medförde dock att Comenius idégrund låg på is i tvåhundra år. Först 1842 genomfördes Folkskolereformen där alla barn i Sverige fick rätt till en 6-årig utbildning. Med detta slog tanken om en skola för alla rot i det svenska samhället.¹⁸

1.1 Bakgrund

En skola där alla fick delta, som präglades av jämlikhet och där alla barn i Sverige kunde mötas oavsett bakgrund var en viktig del i den svenska skolan under 1960-, 70- och 80-talen. Motivet var att främja tillväxt och välfärd genom att minska ojämlikheten i samhället. Läroplanen från 1980 menar att barn är olika när de kommer till skolan men att skolan inte ska sträva efter att ta bort olikheterna. Skolan hade skyldighet att ta väl hand om alla elever och att stödja och uppmuntra envar att utveckla sin förmåga och sina intressen. Skolan fick dessutom ett särskilt ansvar för elever med svårigheter och för barn och ungdom tillhörande olika minoriteter.¹⁹ Ett konkret exempel är bland annat att elever med särskilda behov nu kunde delta i den normala undervisningen med särskilt stöd.

Från mitten av 80-talet förändrades den politiska diskussionen om skolan, vilken förde in begrepp som decentralisering, konkurrens, fritt val, profilering och prestationsredovisning i skolväsendet. Synen ändrades från en skola för alla med betoning på social utjämning och utbildningsansvar i offentlig regi till att mer handla om den individuella valfriheten, föräldrars ansvar samt effektivitet.²⁰ Skollagens mål för skolan ändrade också riktning i och med att begreppet kompensatorisk skola infördes. Från 90-talet och framåt ska skolan enligt skollagen dels ge alla barn det mesta möjliga av sin utbildning, men även fortsatt sträva efter att kompensera för skillnader i förutsättningar.

En skola för alla är fortfarande en central del av skolans målsättning, men den nya politiska inriktningen medförde ett flertal förändringar i det svenska skolsystemet och att skolan reformerades i flera steg. Redan i slutet av 80-talet hade fönstret för fler fristående skolor öppnats och denna utveckling fortsatte. Orsaken till detta var dels en tanke om att staten kan få svårigheter att styra skolan i en värld där ekonomins och arbetslivets krav blev allt viktigare för utbildningen, dels en tanke om kostnads-effektivitet där olikhet i skolor ansågs skapa en positiv konkurrens.

De nya tankarna resulterade för det första i att detaljstyrningen av skolan kom att anses som ineffektiv och därför ersattes av mål- och resultatstyrning. Med en tro om att skolan bör styras närmre samhället och inte via central byråkrati²¹ kommunaliserades skolan 1991. I det nya systemet stod staten för den övergripande skolplaneringen i form av skollag samt läro- och kursplaner medan kommunerna tolkade de statliga

¹⁸ Blossing & Söderström (2014)

¹⁹ Holmlund m.fl. (2014)

²⁰ Blossing & Söderström (2014)

²¹ Dahlstedt (2007), Holmlund m.fl. (2014), Larsson (2003)

målen, planerade och satte budget för verksamheten, genomförde planerna samt utvärderade skolan. Utöver detta fick, med början i ansvarspropositionen (1991)²², både grundskolan och gymnasieskolan större frihet att utforma utbildningen. Därefter infördes fritt skolval och fri etableringsrätt för fristående skolor. I och med 1994 års läroplan fick eleverna en större valfrihet då de kunde bestämma sin kunskapsprofil redan i grundskolan genom fritt val i vissa kurser och ämnen.²³

1.2 Syfte och frågeställning

Under de senaste åren har det svenska skolsystemet och skolreformerna genomgått ett flertal utvärderingar.²⁴ Samtidigt har den politiska debatten kring skolan polariserats där delar av regelverket och reformerna har ifrågasatts med krav på återförstatligande, begränsat skolval och begränsningar i ägarmöjligheter av skolor. I både utvärderingarna och i debatten är begreppet likvärdig skola centralt. Skälet till detta är att det svenska skolväsendet enligt den nuvarande skollagen ska präglas av likvärdighet.²⁵ Det är därför viktigt att försöka svara på frågan hur likvärdig den svenska skolan är för att kunna värdera om regelverket är tillräckligt för att nå målen och om reformerna bidragit till att stärka likvärdigheten. Brister i likvärdighet kan ses som att regelverket brister och att styrningen av skolan bör läggas om eller att reformerna inte bidragit till att bättre nå målen om likvärdighet.

Mot bakgrund av att likvärdig skola är ett skolpolitiskt centralt begrepp är syftet med denna rapport att försöka klargöra vad begreppet likvärdig skola betyder, hur likvärdighet mäts, hur likvärdig skolan är samt vad som kan stärka likvärdigheten. Frågeställningarna besvaras genom att sammanställa kunskapen inom området såsom rådande forskningsläge, olika myndigheters rapportering och granskning.

Syftet med rapporten är inte att försöka förstå begreppet likvärdighet utöver hur det tolkas, används och mäts i litteraturen. Rapporten ska inte heller värdera rimligheten i tolkningarna och måtten.

I kapitel 2 diskuteras begreppet likvärdighet och problematiken med definitionerna och användningen samt även hur likvärdighet används i de nordiska länderna. Kapitel 3 behandlar hur likvärdigheten mäts i dagens forskning och utvärdering, vilket följs av kapitel 4 som diskuterar hur likvärdig skolan är. Kapitel 5 avslutar och redogör även möjligheter att förstärka likvärdigheten i den svenska skolan.

²² Holmlund m.fl. (2014)

²³ Dahlstedt (2007)

²⁴ Se bl.a. Holmlund m.fl. (2014), Skolverket (2012) och Böhlmark & Holmlund (2011)

²⁵ SFS 2010:800 (kap. 1, § 9)

2 Vad är likvärdighet?

I och med att en sammanhållen nioårig skola för alla infördes under efterkrigstiden påbörjades även en diskussion om jämlikhet i skolan. Detta mot bakgrund av att elever från olika socioekonomiska förutsättningar kom att placeras i samma skolor. Med olika förutsättningar hade eleverna behov av olika medel och resurser för att kunna uppnå samma mål. Denna term för jämlikhet som inkluderar kompensatoriska åtgärder kom under 1970-talet att benämnas likvärdighet.²⁶ Till en början kompletterade likvärdighet begreppet jämlikhet, men kom senare att helt ersätta jämlikhet i skolpolitiken. Enligt Dahlstedt (2007) kan detta bero på att jämlikhet under 60- och 70-talen blev politiskt kontroversiellt, att introducera termen likvärdighet var därmed ett sätt att neutralisera diskussionen. Eftersom likvärdighet innehåller fler nyanser än jämlikhet kom begreppet att få allt större inflytande, särskilt när fokus inom skolverksamheten skiftade till effektivisering, produktivitet och utbildning som en investering.²⁷

2.1 Varför en likvärdig skola?

En skola för alla kan utifrån ett rättviseperspektiv vara en målsättning värd att prioritera oavsett dess samhällsekonomiska effekter. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv kan likvärdighet motiveras utifrån ett flertal aspekter, vilka kan sammanfattas i tre huvudpunkter.²⁸

För det första skapar utbildning positiva externa effekter. Detta kan ta sig uttryck genom att värdet av en utbildning för alla inte bara tillfaller de enskilda individerna utan även samhället i stort. Exempel är att utbildning öppnar för arbete och minskar kriminalitet eller att välutbildade medborgare har en bättre hälsa då de har större kunskap om vad som skapar hälsa respektive ohälsa.

För det andra finns argumentet att barn inte väljer sina föräldrar och därmed inte heller sina förutsättningar för att varken kunna delta i eller klara av skolan. I detta har samhället en viktig roll för att utjämna livschanserna för barn med olika bakgrund. Den samhällsekonomiska effektiviteten kan förbättras genom att även barn från mindre bemedlade hemförhållanden ändå ges möjligheten att fullt ut utveckla sin potential.

För det tredje finns samhällsekonomiska effektivitetsskäl att öppna skolan för alla genom att utbildning minskar spridningen av humankapital och därmed även lönespridningen i ett land. Med detta följer ett minskat behov av omfördelning mellan samhällets olika inkomstgrupper och därmed även ett minskat behov av snedvridande och ineffektiv beskattning.

I dessa ekonomiska argument finns två huvudpunkter inbäddade för att de ekonomiska fördelarna ska kunna skördas fullt ut. Det första handlar om att skolan ska vara tillgänglig och öppen för alla barn. Det vill säga ett tillgänglighetskrav där samhället garanterar tillgängligheten till viss utbildning. Det andra handlar om att

²⁶ Lindensjö och Lundgren (2000)

²⁷ Dahlstedt (2007)

²⁸ Avsnittet bygger dels på von Greiff (2009) och Holmlund m.fl. (2014). I båda dessa rapporter finns fler referenser som djupare behandlar de samhällsekonomiska aspekterna av skola.

utjämna chanserna eller möjligheterna att kunna nå sin fulla potential eller de mål som satts upp. Det vill säga samhället behöver på något sätt stötta de individer som behöver hjälp att nå målen med utbildningen, vilket kan ses som ett kompensationskrav för elever med sämre förutsättningar. Utöver detta bör samhället även försöka stötta alla elever att nå så långt som möjligt och inte enbart klara av vissa minimimål.

Mot denna samhällsekonomiska bakgrund går det att närmare förstå och diskutera likvärdighetsbegreppet såsom det definieras, tolkas och används.

2.2 Likvärdighetens anatomi

Utgångspunkten i vad dagens skollag menar med likvärdighet fanns redan i den så kallade ansvarspropositionen från 1991.²⁹ Tonvikten på likvärdighet har sedan dess vuxit sig starkare och i den senaste skollagen (2010:800) slogs det i författningskommentaren fast att likvärdig utbildning är en del av de grundläggande demokratiska värderingarna och att förmedla dessa är en av de viktigaste uppgifterna för skolväsendet.

Att utbildningen ska vara likvärdig innebär dock inte att skolan ska sträva efter en identisk skolgång för alla elever med lika pedagogik eller resurstilldelning. Grundidén med fritt skolval och fri etableringsrätt för skolor är snarare att öka variationen i pedagogiken, vilket medför att likvärdighet snarare ska tolkas som lika chanser och möjligheter att nå skolans kunskaps- och värdegrundsmål. Detta genom att eleverna själva kan välja den utbildning som passar bäst och att skolor fritt kan etablera sig föra att möta denna efterfrågan. Kvaliteten på elevernas skolgång ska dock vara lika hög, men skolorna kan uppnå målen på olika sätt och anpassat till elevernas olika behov och förutsättningar.³⁰ Likvärdighet i skolan ska nås med hjälp av målen i skollagen, läroplanerna, betygskriterierna, garanterad undervisningstid, ämnen, lärarbehörighet, särskilt stöd, överklagande samt tillsyn och kvalitetsgranskning.

Likvärdighet är dock ett begrepp som inte har någon entydig definition använd av alla och över tid. von Greiff (2009) uttrycker detta efter sin genomgång av begreppets utveckling som:

"Begreppet likvärdighet har alltså varit centralt i den svenska utbildningshistorien. Trots det finns ingen vedertagen definition."³¹

Skolverket har dock i ett flertal omgångar försökt definiera och tolka lagtexten. En tolkning är från Skolverket (2010)

"... skolans övergripande mål om likvärdighet, som i grunden handlar om att alla barn ska ha samma chans till en god utbildning, oavsett samhällsklass, härkomst eller kön och oavsett vilken skola de går i."

En liknande förståelse av begreppet framkommer i Holmlund m.fl. (2014) där likvärdighet ses som alla elevers rätt till utbildning och att skolan ska utjämna livschanser.³² Även i Böhlmark & Holmlund (2011) ges en liknande definition

²⁹ Skolverket (2012)

³⁰ Ds 2009:25.

³¹ von Greiff (2009), s. 30.

³² Holmlund m.fl. (2014)

”skolan ska ta hänsyn till elevers olika förutsättningar för att de ska få lika möjligheter att nå de uppsatta målen i läroplanen, vilket kan kräva omfördelning av resurser.”

Skolverket har i sin senaste tolkning av likvärdighet delat in likvärdighet i tre komponenter som de kallar: lika tillgång till utbildning, lika kvalitet i utbildning samt kompenserande utbildning.³³

2.2.1 Lika tillgång

Med lika tillgång till utbildning menas att skolan ska erbjuda utbildning till alla elever i Sverige oavsett socioekonomisk bakgrund eller geografisk hemvist.

”Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i denna lag.”³⁴

Kön, religion eller sexuell läggning får dessutom inte förhindra lika tillgång till skolväsendet. Dessa grunder står dock inte explicit i skollagen utan med hänvisning till diskrimineringslagen (2008:567).³⁵

Lika tillgång till utbildning kan på en basnivå tolkas som att det är huvudmännens skyldighet att utforma utbildningen på ett sådant sätt att ingen utestängs från möjligheten att ta del av den utbildning som erbjuds. Den kan också tolkas som att alla elever ska ha rätt till samma utbud av skolor, exempelvis i form av närhet och samma grad av valmöjligheter.

Skollagen omfattar förskola, grundskola, fritidshem, samtliga program inom gymnasieskolan och olika vuxenutbildningar och begreppet likvärdighet får därmed olika innebörd beroende på område. De olika innebörderna medför att tillgången kan begränsas och att skolan blir exklusiv i vissa delar. Det finns till exempel urvalsprocesser inom gymnasieskola och vuxenutbildningar som förhindrar lika tillgång för alla elever. Inom förskola och fritidshem får vissa avgifter tas ut och det finns särskilda kriterier för att erbjudas plats. Liknande gäller även för specialskolor och sameskolor som är avsedda för en viss grupp människor i samhället och alltså inte är tillgängliga för alla.

2.2.2 Lika kvalitet

Utöver lika tillgång menar Skolverket att lagen även kräver att utbildningen ska vara av lika kvalitet oavsett var utbildningen bedrivs. Denna tolkning baseras på skollagen.

”Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.”³⁶

Även om kvalitet inte uttrycks explicit menar Skolverket att detta framgår av författningskommentaren där kvalitet beskrivs som en förutsättning för att eleverna ska kunna nå målen.

³³ Skolverket (2012)

³⁴ Skollagen (2010:800, 1 kap. 8§)

³⁵ Prop. 2009/10:165

³⁶ Skollagen (2010:800, 1 kap. 9§)

"Begreppet 'likvärdig' innebär inte att utbildningen ska vara likformig i betydelsen likadan utan att kvaliteten i verksamheten ska vara så hög att de fastställda målen kan uppnås oavsett var i landet verksamheten bedrivs."³⁷

Med detta åsyftas alltså inte att alla har rätt till likadan utbildning, utan att alla har rätt till en utbildning med en sådan kvalitet där målen som har satts upp kan nås.³⁸

2.2.3 Kompensatorisk utbildning

Utöver att kvaliteten ska vara lika tolkar Skolverket att lagen föreskriver att skolan ska vara kompenserande.³⁹ Detta betyder att skolan ska stödja och stimulera eleverna och utgå från elevernas olika förutsättningar och behov. Eleverna ska stimuleras att nå så långt som möjligt, vilket omfattar både de elever med såväl sämre som bättre grundförutsättningar. Utöver detta ska det finnas en strävan att utjämna skillnaderna i elevernas förutsättningar.

"I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen."⁴⁰

Hänsyn till elevernas behov ska göras inom det utrymme som finns för anpassningar av undervisningen och organisationen av utbildningen. Detta menar dock författningsskomentaren endast ska ske

"så länge de [barnen och eleverna] tillförsäkras lika tillgång till likvärdig utbildning"⁴¹

Med detta tolkar Skolverket att lagens krav på utbildning är absolut vad gäller tillgången till utbildning och kvaliteten i utbildning. Vad gäller att kompensera för elevernas olikheter är detta inte ett absolut krav, utan snarare en strävan givet att detta inte inverkar negativt på tillgången och kvaliteten i utbildningen i övrigt.⁴²

Den kompensatoriska delen av likvärdighetsbegreppet är i vissa delar problematisk. Genom att lagen formulerar kravet som att eleverna ska ges stimulans för att utvecklas så långt som möjligt öppnas dörren för att skillnader i resultat mellan elever, skolor eller kommuner inte direkt går att knyta till skillnader i likvärdighet. En likvärdig skola kan vara förenlig med stora skillnader i resultat om elever med goda förutsättningar stimuleras till bättre resultat. Skolverket postulerar dock att betydande skillnader i resultat är ett skäl för att misstänka att likvärdigheten inte är tillfyllest och att skolsystemet därför inte är tillräckligt bra på att kompensera för elevernas skilda förutsättningar.⁴³

³⁷ Prop. 2009/10:165

³⁸ Skollagen (2010:800, 1 kap. 9§)

³⁹ Skolverket (2012)

⁴⁰ Skollagen (2010:800, 1 kap. 4 §)

⁴¹ Prop. 2009/10:165, s. 638

⁴² Skolverket (2012)

⁴³ Skolverket (2010) och Skolverket (2012)

Skolverkets syn på likvärdighet har kritiserats av Professor Kjell-Åke Forsgren för att vara allt för ensidig.⁴⁴ Han menar till exempel att i skolans verklighet betyder ”alla ska nå målen” att alla ska nå godkänt, vilket inte ligger i linje med att likvärdighet i lagens mening ska ge stimulans att ”nå så långt som möjligt”. Den praktiska konsekvensen av detta menar Forsgren är att välmotiverade elever får nöja sig med de lättare kurser som erbjuds för att omotiverade elever ska nå målen.

Han menar vidare att likvärdighet i sig inte behöver motsäga att det uppstår skillnader och motsäger sig lagformuleringen ”uppväga skillnader”. Om fokus inte enbart är att behövsanpassa utbildningen utifrån socioekonomiska grunder, utan även begåvningsgrunder borde en likvärdig skola vara förenlig med stora skillnader i resultat.⁴⁵

Box 1. Likvärdighetsbegreppet i de övriga nordiska länderna

Ett flertal studier diskuterar den nordiska modellen för skolan.⁴⁶ Antikainen (2006) har försökt att precisera vad som karaktäriserar denna modell och drar slutsatsen att det är en skolsektor vars idégrund är präglad av demokrati, jämlikhet, progressivitet och pragmatism. Han poängterar dock att modellen snarare är en ideologi och att skolväsendet i de nordiska länderna varierar på många plan såsom i graden av decentralisering. Samtidigt går skolväsenden över världen mot mera likformiga system, vilket gör det svårt att peka ut vad som skulle vara säreget för den nordiska modellen.⁴⁷

Antikainen menar att aspekten jämlikhet (likvärdighet) inom utbildningsväsendet kan undersökas ur fyra olika aspekter; organisation, tillgång till utbildning, användning av utbildning och utbildningens effekter. Ett skolsystem kan ha ett snävt eller brett perspektiv vad gäller jämlikhet.

Det snäva perspektivet innebär att jämlikhet uppnås när man säkerställer att det inte föreligger några formella hinder, i form av exempelvis lagstiftning, för vissa grupper eller individer för att få tillgång till skolan.

Det breda perspektivet å sin sida innebär att skolväsendet åtar sig ett ansvar att utjämna de skillnader som skapar olikheter och då särskilt med tanke på barns sociala och språkliga grundförutsättningar. Denna tolkning menar att ojämlikheter inte bryts bäst genom att behandla alla grupper på precis samma sätt utan resurserna behöver behövsanpassas. Antikainen menar att det är detta bredare grepp på jämlikhet (eller likvärdighet) som den nordiska skolmodellen tar.⁴⁸

Danmark

Liksom de andra nordiska länderna har den inkluderande skolan varit ett mål under snart ett sekel i Danmark. Fram till 1958 var det dock stora skillnader mellan stads- och landsbygds-skolor, där det var svårt att fortsätta till högre studier för en elev som hade gått på en landsbygds-skola. Efter 1958 tog dock arbetet för en inkluderande skola fart på allvar. Under stora delar av efterkrigstiden förekom nivågrupperingar inom skolor men detta togs bort 1993 i och med att Folkeskolelagen slogs fast, vilken skulle garantera en skola för alla utan nivågrupperingar.

Ungefär 15 % av Danmarks elever gick i privatskola 2010 och den höga andelen förklaras främst av att den politiska inriktningen om att det ska finnas ett fritt skolval. Rasmussen & Moos (2014) menar att skolvalet inte bara handlar om skolkvalitet utan att det också har

⁴⁴ Forsgren (28-05-2014), Forsgren (10-06-2014)

⁴⁵ Forsgren (10-06-2014)

⁴⁶ Bland andra Antikainen (2006); Tjeldvoll (1998); Lie, Linnakylä, & Roe (2003, s. 8); Dahllöf & Selander (1996, s. 199–200)

⁴⁷ Antikainen (2006)

⁴⁸ Antikainen (2006)

sociala och geografiska motiv. Det sistnämnda i och med att många små offentliga skolor på landsbygden har lagts ned och då ersatts av privata skolor som öppnats genom föräldra-initiativ.

Den danska skolpolitiken liknar i stora delar de övriga nordiska länderna. Det har skett ett skifte från en välfärdsfokuserad skola där syftet var att befolkningen skulle utbildas, till en mer konkurrensinriktad skola med fokus på att utveckla individers talanger till sitt yttersta. Tidigare påpekades vikten i att försöka säkerställa att de med inlärningssvårigheter blir en del av en starkare kamratgrupp medan dagens debatt snarare vidhåller vikten att tillgodose behov och stimulera barn med särskild begåvning.⁴⁹ Begreppet likvärdighet används inte i Danmark istället används jämlikhet, ligestilling. I enlighet med lagen ska ett särskilt råd för barns lärande ansvara för att värdera och vara rådgivande åt utbildningsministeriet och utbildningsministern i jämlikhetsfrågor inom skolväsendet.⁵⁰

Norge

I Norge har skolan strävat efter likvärdighet, likeverd, under lång tid och utjämning av skillnader mellan kön, etnisk tillhörighet, demografiska aspekter samt andra grundförutsättningar har stått i fokus. Längre var likvärdighet samstämmigt med lika behandling, men gick liksom Sverige mot en mer behovsanpassad syn på likvärdigheten i slutet av 70-talet.⁵¹ Då influerades den norska skolpolitiken av idéer om att den socialdemokratiska välfärdsmodellen hade nått sin gräns och att det istället krävdes målstyrning istället för styrning genom reglering. 1991 infördes målstyrning i det norska skolväsendet i syfte att överföra ansvar och styrning till lokal nivå. Till skillnad från Sverige var Norge mer konservativt vad gäller att införa privata skolor och i nuläget går 2,6 % av eleverna i privata skolor. Norge utvecklade även en mycket detaljerad läroplan med tydliga instruktioner om vad som bör läras ut i de olika årskurserna, vilka till skillnad från Sverige inte är målstyrande, utan istället fokuserar på vad, när och hur saker ska läras ut.⁵²

Den likvärdiga skolan i Norge ska tillhandahålla en skola för alla där de olika skolorna ska vara så lika varandra i form av innehåll och organisation som möjligt och som tar tillvara på elevers förmågor. Enligt Imsen och Volckmar (2014) kan den norska skolans arbete med likvärdighet ses som uppdelad i fyra dimensioner; resurser, det sociala, det kulturella och diversitet. Enligt resursdimensionen ska Norges elever ha rätt till lika kvantitet, kvalitet, material och resurser i sin utbildning. Enligt den sociala dimensionen ska eleverna få möjlighet att interagera med alla olika sorters elevgrupper. Den kulturella dimensionen ska säkerställa att utbildningen följer läroplanen och innebär att kursinnehållet ska vara ungefär lika för alla elever. Diversitetsdimensionen innebär att elevens individuella behov vid inlärning ska respekteras. Dessa faktorer är inte alltid lättförenliga eller lättimplementerade. En utmaning består i att hitta balans mellan att låta elevers olika förmågor och kulturer blomstra samtidigt som de ska samsas i en gemensam klass. En annan utmaning är att säkerställa att alla skolor lär ut likvärdigt material.⁵³

Finland

Även i Finland reformerades skolan till att vara mer inkluderande under efterkrigstiden. Som ett av de sista nordiska länderna införde Finland en skola för alla i mitten 60-talet och såg på så vis till att alla elever var en del av samma skolsystem.

I dagens Finland är den stora majoriteten skolor offentliga, samtidigt som det finns några skolor drivna av välgörenhetsorganisationer. Privata ägare med vinstsyfte har hittills nekats tillträde till den finska skolsektorn.

⁴⁹ Rasmussen & Moos (2014)

⁵⁰ Folkeskoleloven, LBK nr 665 af 20/06/2014

⁵¹ Solstad m.fl. (2003)

⁵² Imsen och Volckmar (2014)

⁵³ Imsen och Volckmar (2014)

Under 90-talet kom idéer om avskaffandet av den centrala administrationen att påverka skoldebatten i Finland. Skolor och lärare ansågs prestera bättre om de ansvarade och kunde hållas ansvariga för sitt arbete. Styrning via normer ersattes med resultatstyrning. Under denna tid kom även synen på likvärdighet att förändras i Finland. Likvärdighet skulle inte längre innebära att gå i likriktade skolor utan istället att varje elev skulle ges lika möjlighet att få en utbildning anpassad till individen som motsvarar elevens aspirationer och förmågor. Precis som i Sverige kom individens rätt till en skräddarsydd skolgång att få en betydande roll inom begreppet likvärdighet.⁵⁴

Island

Island har på grund av sin glesbefolkning haft en delvis annorlunda utveckling än sina nordiska grannländer. I början av förra seklet var skolorna ambulerande där lärarna gick runt från ort till ort för att undervisa eleverna delar av året. Trots ett försök 1907 att införa obligatorisk skolgång var möjligheten till ambulerande skolgång kvar, vilket resulterade i stora skillnader mellan landsbygden och de mer tätbefolkade områdena. Först 1974 införde Island en ny skollag där alla barn skulle ha lika möjlighet till skolgång, utan undantag.

Den inkluderande skolan är ett system där nivågruppering inte är tillåten och som är obligatorisk för alla barn mellan 6-16 år. Den stora majoriteten skolor är offentliga med knappt 2,8 % av de isländska barnen i privata skolor.

Skolväsendet var centralt styrt fram till 90-talet då kommunerna blev finansiellt och professionellt ansvariga med hjälp av nationella regelverk samt målstyrd läroplan. En mer marknadsorienterad syn växte fram på Island men efter den ekonomiska krisen 2008 har dessa tendenser svalnat och den privata utvecklingen avstannat.

Islands likvärdighetsarbete skiljer sig något från de andra länderna. På det mer tätbefolkade sydvästra Island finns det specialskolor för elever med särskilda svårigheter medan det fram till nyligen inte fanns en enda specialskola på nordvästra Island. Idag finns det en sådan skola, men det innebär fortfarande lång restid för de flesta. Lösningen har varit att inkludera dessa barn i de vanliga klasserna. Fokus på likvärdighetsarbetet har således i mångt och mycket handlat om att vara inkluderande, samt att aktivt arbeta med lärarna om hur de på bästa sätt kan lära ut till geografiskt spridda klasser. Det förekommer kritik om att andra aspekter av likvärdighet såsom kön, klass, kultur och boende i och med detta har tystats ned.⁵⁵

2.3 Sammantagen bedömning

Begreppet likvärdighet såsom det beskrivs, tolkas och används är varken entydigt eller helt klart. Trots detta kan man säga att det finns en tydlig kärna i hur det används med referenser från i lagtext, förarbeten, författningskommentarer och Skolverkets tolkningar. Denna kärna är inte en begreppsdefinition i vanlig mening utan är snarare en beskrivande definition av fyra element som kan sägas ingå i begreppet likvärdighet.

1. Skolan ska vara öppen och inkluderande där alla barn garanteras lika tillgång till utbildning.⁵⁶ Detta kan tolkas som att alla elever ska ha rätt till utbildning och därmed ges lika chanser till den utbildning som eleven efterfrågar och inte utestänga eller begränsa vissa samhällsgrupper till exempel på grund av kön, etnicitet eller funktionshinder. Tolkningen sammanfaller till stor del med det samhällsekonomiska kravet om att skolan ska vara öppen för alla.

⁵⁴ Ahonen (2014)

⁵⁵ Sigurðardóttir m.fl. (2014)

⁵⁶ Baserat på Skollagen 1 kap. 8 §, Prop. 2009/10:165, s. 228-229 och s. 636-637.

2. Skolan ska vara likvärdig vad gäller kvalitet för att alla barn och elever kan nå de fastställda målen.⁵⁷ Detta betyder att målen kan nås på olika sätt beroende på de lokala behoven och förutsättningarna. Kvaliteten ska dock vara lika hög oavsett var eller i vilken form verksamheten bedrivs. Likvärdig betyder inte att utbildningen ska vara likformig och likadan för alla.
3. Skolan ska behövsanpassa utbildningen till enskilda barn och elever för att deras talanger ska utvecklas så långt som möjligt.⁵⁸ Detta gäller oavsett vilka förutsättningar eleverna har, dvs. både de elever med såväl sämre som bättre grundförutsättningar ska stimuleras att nå så långt som möjligt. Målet är inte att alla barn och elever ska nå lika långt utan att skolan ska möjliggöra att varje elev når så långt som möjligt, oavsett fallenhet. Detta går utöver vad som anges i punkt 2 där syftet är att kvaliteten ska vara så hög att alla kan nå målen. Istället innebär denna del av likvärdighetsbegreppet att skolan utöver att verka för att eleverna ska nå målen, även måste behövsanpassa sig så att barnen och eleverna når så långt som möjligt.
4. Skolan ska uppväga för olikheter i barnens och elevernas förutsättningar.⁵⁹ I detta ligger att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag beträffande de barn och elever som har sämre förutsättningar. Med detta avses att ovidkommande faktorer inte bör påverka barnens och elevernas utbildning. Ovidkommande faktorer är till exempel hemförhållanden, kön, klass och etnicitet.

Intressant är att lagstiftaren i propositionen⁶⁰ även implicit rangordnar de fyra delarna genom att säga att det finns utrymme för anpassningar till behoven hos olika barn och elever så länge barnen och eleverna tillförsäkras lika tillgång och kvalitet. Detta betyder att punkterna 1 och 2 går före punkterna 3 och 4 och att behövsanpassning och compensation endast ska ske så länge tillgången och kvaliteten kan garanteras. En tolkning av detta är att skolan därmed fokuserar på att alla barn ska få tillgång till skola och att kvaliteten först och främst måste uppnås, med följden att skolan fokuserar på att eleverna ska nå målen, vilket Kjell-Åke Forsgren påpekar vara den realiteten som råder inom skolväsendet.⁶¹ En liknande hypotes framförs även av Holmlund m.fl. (2014) som menar att det målrelaterade betygssystemet, i kombination med en mer homogen elevsammansättning på skolor, kan ha kommit att inriktas på att alla elever ska nå betyget godkänt.

För att fullständigt kunna värdera om den svenska skolan är likvärdig är det nödvändigt att samtliga fyra komponenter utvärderas, vilket innebär att man måste försöka hitta mått på varje enskild del i likvärdighetsbegreppet. De olika delarna är dock sammanflätade med varandra på begreppsnivå och redan innan begreppen operationaliserats till mätbara objekt. Detta tar sig uttryck på flera sätt. Det är till exempel nödvändigt att skolan är kompenserande redan för att kunna garantera lika tillgång till utbildning. Exempel är att extra resurser till exempel måste avsättas för att även barn i glesbygdsområden ska kunna få tillgång till skolan. Det är dessutom svårt att separera likvärdig kvalitet för att alla elever ska kunna nå målen från behövsanpassning till enskilda elever. Även om likvärdig kvalitet kan ses som en grundförutsättning som ska vara uppfylld oavsett elevsammansättning är elevanpassning mer eller mindre en nödvändighet för att bistå samtliga elever att nå de uppsatta målen. Exakt var denna gräns går mellan absoluta krav på likvärdighet i kvalitet och en strävan efter behövsanpassning och compensation är oklar.

⁵⁷ Baserat på Skollagen 1 kap. 9 §, Prop. 2009/10:165, s. 228-229 och s. 637.

⁵⁸ Baserat på Skollagen 1 kap. 4 §, Prop. 2009/10:165, s. 219-222 och s. 634.

⁵⁹ Baserat på Skollagen 1 kap. 4 §, Prop. 2009/10:165, s. 219-222 och s. 634.

⁶⁰ Prop. 2009/10:165, s. 638

⁶¹ Forsgren (28-05-2014), Forsgren (10-06-2014)

Det är dock inte klarlagt huruvida likvärdighet såsom det tolkas, används och mäts verkligen korresponderar mot vad lagstiftaren avser. Här finns en betydande osäkerhet som Skolverket försökt överbrygga. Skolverket är även de som gått längst i sin begreppsanalys och diskussion kring hur likvärdighet ska förstås. Analysen måste dock ändå värderas som fattig, inte bara i termer av hur likvärdighet kan sättas samman med hur begrepp som likvärdighet och jämlikhet diskuteras i en praktisk filosofisk mening, utan även utifrån måtteori, och hur andra ingående begrepp ska förstås. Exempel är att varken målet om att alla elever ska stimuleras att nå så långt som möjligt eller begreppet kompensatorisk skola problematiseras eller analyseras i någon djupare utsträckning. Utöver det saknas en analys av vad till exempel spridningsmåttene egentligen mäter. Det kan mycket väl vara så att spridningen reflekterar den politiska ambitionen för likvärdigheten i tidpunkten. Förändringar över tiden kan då ses som förändringar i hur samhället menar att resurser och resultat bör spridas. Med en sådan tolkning av måtten går det inte att säga att skolan blivit mer eller mindre likvärdig, utan bara att politiken ändrat inriktning och värdering av hur en likvärdig skola ska vara.

3 Hur mäts likvärdighet?

Givet uppdelningen av likvärdighetsbegreppet i de fyra elementen i föregående kapitel bör en komplett värdering av hur likvärdigheten i skolan undersöka och väga samman samtliga fyra. En sådan värdering måste dock innehålla flera olika metoder för att värdera och mäta likvärdighet.

3.1 Principiell bakgrund

Likvärdighet i tillgång kan till exempel mätas genom värdera om regler eller andra formella betingelser hindrar att olika barn och elever har olika tillgång till utbildning beroende på geografisk hemvist, kön eller bakgrund. Alternativt hur den fria etableringsrätten eller skolvalet påverkat elevernas tillgång till skola.

Kvalitetsaspekten i begreppet likvärdig skola kan utvärderas på flera sätt. Det finns möjligheter att värdera olika skolor och hur väl de uppfyller de formella krav som ställs på skolan via till exempel Skolinspektionens inspektioner. Här finns till exempel krav på pedagogik, lokaler och ekonomi som både enskilt och sammantaget kan indikera hur väl en skola uppfyller kvalitetskraven.⁶² Detta är en typ av mått som tar fasta på de formella aspekter som ska vara uppfyllda för att kvaliteten ska garanteras. Det går även att mäta hur resurser fördelas över landet och mellan skolor för att utjämna skillnader till exempel i elevsammansättning. Utöver detta finns möjligheter att värdera likvärdigheten baserat på skolornas resultat. En stor variation i resultat mellan skolor eller kommuner kan ses som en indikator på att kvaliteten på utbildningen inte är likvärdig mellan skolor eller kommuner.⁶³

En stor del av litteraturen handlar om skolans kompensatoriska uppdrag och hur väl skolväsendet utjämnar skillnaderna i förutsättningar mellan elever. Utgångspunkten för dessa analyser är tanken att alla barn och elever ska ha lika livschanser eller möjligheter att utbilda sig på lika villkor givet deras förutsättningar. En likvärdig skola kan i detta sammanhang förenklat beskrivas som en skola där endast elevens egna karaktäristika i form av begåvning förklarar elevens skolresultat. Inga andra ovidkommande faktorer såsom kön eller bakgrund har betydelse för resultatet.⁶⁴ Med ett sådant synsätt kan den kompensatoriska delen i begreppet likvärdig skola mätas genom hur stor spridningen är i elevernas resultat efter att man justerat för samtliga ovidkommande faktorer.

3.1.1 Från absoluta mått till relativa

Ett problem i detta sammanhang är svårigheten att sätta en absolut gräns för hur liten spridningen i resultat måste vara för att skolväsendet ska kunna sägas vara likvärdigt och tillräckligt kompensatoriskt. Skälet till detta är dels att det troligtvis alltid kommer finnas en naturlig grundläggande spridning i resultat som är svår att kompensera för, till exempel att alla lärare inte kan vara lika bra, dels att skillnader i elevernas olika begåvning får genomslag i deras resultat och därmed skapar spridning i resultat.

⁶² Sundén och Petersen (2015)

⁶³ Holmlund m.fl. (2014) och Skolverket (2012)

⁶⁴ Matti (2009)

Vilken nivå på spridningen i resultat som anger när skolväsendet ska ses som likvärdigt är därmed mycket svårt att avgöra. Till detta kan även kopplas elementet i likvärdighetsbegreppet att skolan ska stimulera alla elever att nå så långt som möjligt. Beroende på hur väl olika skolor eller kommuner implementerar detta och hur mottagliga eleverna är för sådan stimulans kan detta i sig under vissa förutsättningar öka spridningen i resultat och borde i sådana fall tolkas som att skolan är mer likvärdig.

Det är således svårt att direkt svara på frågan om den svenska skolan uppfyller målet med att vara likvärdig och i absoluta termer säga hur likvärdig den är. För att ändå kunna uttala sig om hur likvärdig skolan är analyseras likvärdigheten i den svenska skolan oftast utifrån ett tidsperspektiv och jämfört med andra länder. Frågeställningarna besvaras därför oftast i relativa mått och formuleras istället i termer av om likvärdigheten ökat eller minskat över tiden eller hur likvärdigheten i Sverige står sig i en internationell jämförelse. Detta medför i sin tur ytterligare problem som att eleverna byts ut över tiden och att skolsystemen internationellt skiljer sig åt och har andra målsättningar och därför per se kan skilja betydligt åt vad gäller likvärdighet.

3.1.2 Nivåindelning av måtten

Förutsättningarna för utbildning i olika kommuner och skolor skiljer sig och är beroende på ett flertal faktorer som kommunernas egna förutsättningar i form av demografi och ekonomi, men även av elevernas och lärarnas sammansättning. Detta betyder att skolväsendet har ett övergripande kompensatoriskt uppdrag som handlar om att justera för skillnader i grundläggande förutsättningar och som i sig inte har att göra med att enskilda barn och elever har olika förutsättningar. Det övergripande uppdraget att utjämna skillnaderna för att driva undervisning geografiskt (till exempel på kommunnivå) och mellan skolor eller skolområden kan ses som kvalitetsaspekten i likvärdighetsbegreppet. Detta knyter an till att samtliga barn och elever har rätt till en likvärdig undervisning i form av kvalitet. I detta ligger då att värdera huruvida kommuner, huvudmän och myndigheter kan garantera att kvaliteten på utbildningen är sådan att den kan sägas vara likvärdig över landet och mellan skolor bortsett från elevernas egna förutsättningar.

Det går därför att göra en distinktion mellan två olika delar av utjämning eller kompensation i skolväsendet. Den första är den utjämning som sker på övergripande nivå för att garantera att elementet kvalitet i likvärdighetsbegreppet är uppfyllt. Den andra delen är den kompensation som ska utjämna skillnader i förutsättningar mellan barn och elever.

3.1.3 Övergripande mått

Det går dock att mäta kombinationen av kvalitetselementet och det kompensatoriska elementet sammantaget. Skolverket (2012) menar att spridningen i elevernas resultat på nationell nivå är ett uttryck för likvärdighet och att betydande och ökande skillnader i resultat indikerar att skolsystemet blir sämre på att leverera lika förutsättningar för alla elever att utvecklas efter sina egna förutsättningar. Ett sådant mått måste dock kompletteras med nivån på resultaten. Ur ett samhällsperspektiv är det till exempel att föredra höga resultat med stor spridning framför låga resultat med stor spridning, vilket indikerar att det bör finnas en balans mellan nivån på resultaten och spridning av resultaten för att värdera likvärdighet. Ett exempel som illustrerar betydelsen av detta är att det inte är önskvärt med låg spridning som även kommer med låga resultat.

Utöver att mäta resultat finns även argument för att värdera andra mått för att se hur väl skolan når målet om likvärdig kvalitet. Skolverket (2006) och Skolverket (2012) menar att skolornas elevsammansättning i sig är ett utvärderingsmått för likvärdighet som i sig inte har med elevernas resultat att göra som att toleransen för olika samhällsgrupper minskar eller att möjligheterna att förmedla en gemensam värdegrund försvåras. I detta finns det därför ett självändamål att elevsammansättningen är blandad vad gäller både socioekonomiska faktorer och härkomst. Skolverket menar därför att elevsammansättningen inom skolsystemet med avseende på socioekonomi och utländsk bakgrund i sig är direkta mått på likvärdighet.

3.2 Mått på likvärdig tillgång

Hur skolor väljer att etablera sig kan medföra att vissa områden och därmed att vissa barn och elever får en bättre tillgång till skolan. På detta sätt kan skolreformerna med fri etableringsrätt för skolor ha påverkat tillgången både positivt och negativt. De fristående skolornas etableringsmönster är därför ett intressant mått för att utvärdera om tillgången till skolor skiljer sig geografiskt. Skolverket (2013) problematiserar huruvida alla elever i Sverige verkligen får lika tillgång till utbildning. Utbudet av till exempel gymnasieskolor och program ser olika ut beroende på var i landet en elev befinner sig vilket påverkar den reella valmöjligheten för studenterna.⁶⁵

Tillgången till skola kan även ha påverkats av det fria skolvalet. Föräldrar med en viss bakgrund kan ha bättre förutsättningar, vara mer aktiva och mer informerade i att välja den skola som på bästa sätt passar deras barn.⁶⁶ Detta innebär även att skolväsendet informerar om valmöjligheterna och dess konsekvenser på ett sådant sätt att tillgången inte begränsas för vissa grupper. Mått som visar på denna dimension av kravet på lika tillgång är till exempel om elevens socioekonomiska förutsättningar påverkar antingen avståndet mellan bostad och skola eller valet av skola. Ett annat mått är om elevsammansättningen på den lokala kommunala skolan påverkar valet av att välja en fristående skola.

3.3 Mått på likvärdig kvalitet

Kvalitetselementet i likvärdighetsbegreppet omfattar flera aspekter som påverkar elevernas utbildning och de studieresultat de uppnår. Det finns i huvudsak tre sätt som används för att mäta om kvaliteten i skolan är likvärdig. Det första handlar om att värdera om skolorna uppfyller de formella krav som ställs på huvudmännen att bedriva skola. Det andra utgår från resurstilldelningen och mäter hur resurserna fördelas i förhållande till olikheter i förutsättningar mellan till exempel kommuner och skolor. Det tredje sättet utgår direkt från hur elevernas resultat fördelar sig efter till exempel kommuner och skolor.

3.3.1 Likvärdig formell kvalitet

När nya skolor etableras måste de uppfylla vissa formella krav som specificeras i ett antal olika lagar, förordningar och föreskrifter.⁶⁷ Skolinspektionen har ansvar för att dels kontrollera att de fristående skolorna uppfyller grundkraven vid etableringen och att kvaliteten på skolan är tillräckligt hög för att utbildningen inte ska bli lidande, dels att löpande kontrollera att utbildningen bibehåller sin kvalitet på samtliga skolor. Den senare granskningen görs med hjälp av exempelvis dokumentstudier, besök och intervjuer med främst rektorer och lärare. Skolinspektionen vill genom denna metod

⁶⁵ Skolverket (2012)

⁶⁶ Böhlmark & Holmlund (2011)

⁶⁷ Sundén och Petersen (2015)

se om den berörda skolans huvudman har formulerat tydliga mål för verksamheten, om det görs uppföljningar för förbättringsåtgärder samt om huvudmannen klargör hur arbetet ska bedrivas.⁶⁸ Om Skolinspektionen finner brister får skolan ett åtgärdsföreläggande och vid allvarliga brister utgår även vite.⁶⁹ Om Skolinspektionen finner stora skillnader i skolornas utövande påverkas likvärdigheten, i synnerhet beroende på hur verkningskraftiga de förelagda åtgärderna är då detta avgör om kvalitetsskillnaderna kvarstår eller inte. Denna typ av brister i likvärdigheten kan sägas vara absoluta och inte relativa eftersom eleverna kan sägas gå i skolor som Skolinspektionen värderar inte uppfylla de grundläggande kvalitetskraven.

Även spridning i hur kommunerna bedriver sitt kvalitetsarbete kan leda till geografiska skillnader och därmed mindre likvärdighet. Hur olika kommuner arbetar med att garantera eller förstärka likvärdighet kan ge följder även för kvaliteten. Likvärdigheten avgörs här av om de olika kommunerna arbetar med frågan på liknande sätt, under förutsättning att de arbetar med frågan överhuvudtaget.⁷⁰

3.3.2 Likvärdiga resurser

Förutsättningarna för att driva undervisning mellan kommuner, skolor och inom skolor kan skilja sig betydligt åt. Målet är därför att skolor med sämre förutsättningar till exempel på grund av elevsammansättningen ska tilldelas extra resurser för att eleverna ska få samma möjligheter att nå skolans mål som elever i skolor med bättre förutsättningar. Hur stora resurserna är, hur de fördelas och används för att jämna ut de initiala möjligheterna att bedriva en likvärdig skola kan därför indikera hur mycket skolväsendet kompenserar för att till exempel elevsammansättningen på en skola är mer ogynnsam än på en annan.

Efter decentraliseringsreformen väljer kommunerna själva hur resurserna ska fördelas mellan skolor i kommunen och i förlängningen hur kommunen kompenserar för skillnader i elevsammansättningen. Detta betyder att skolor med samma elevsammansättning kan få olika resurstilldelning beroende på vilken kommun de tillhör. Detta illustrerar att den geografiska aspekten av likvärdig kvalitet är av vikt, vilken är central i diskussionen kring ett återförstatligande av skolan. Stora skillnader mellan kommunerna hur resurserna fördelas kan därför indikera ett geografiskt likvärdighetsproblem för skolan om fördelningen av resurserna påverkar eleverna möjligheter till utbildning.

Denna aspekt av kompensation för att skapa likvärdiga resurser mellan kommuner och skolor skiljer sig från att skolan ska vara kompensatorisk vad gäller elevernas förutsättningar. Skillnader i resursbehov mellan skolor utgår visserligen från de enskilda eleverna bakgrund, men det är en skillnad i nivå mellan de två. Resurstilldelningen för att kompensera på skolnivå är övergripande och mäter att insatsen efter behov är tillfyllest och inte är snedfördelad mellan skolor. En kompensatorisk skola för att utjämna skillnader i elevernas förutsättningar handlar mer om att se de enskilda elevernas resultat och att dessa inte skiljer sig mellan olika samhällsgrupper på ett otillfredsställande sätt.

Mått på resurstilldelningen kan vara resursvariabler som lärartäthet, klasstorlek, andelen obehöriga lärare eller andelen omfördelade resurser. Dessutom kan andelen nyutexaminerade lärare ha betydelse för likvärdigheten eftersom nyutexaminerade

⁶⁸ Skolinspektionen (2015:01)

⁶⁹ Skolinspektionen, Olika sorters beslut (12-02-2015)

⁷⁰ Holmlund m.fl. (2014)

lärare dels är mindre erfarna, dels har visat sig ha sämre genomsnittliga betyg och därmed indirekt även kunskaper.⁷¹ Denna aspekt går att ta hänsyn till genom så kallad kvalitetsjusterad lärartäthet.

Lärartäthet är dock omtvistat som mått på att beskriva en skolas kvalitet.⁷² Måttet påverkas i sig av hur väl antalet platser i skolan fylls upp och hur många lärare som då är anställda. Används även lärarna i genomsnitt mer effektivt och undervisar fler klasser påverkar även detta. Skolor som genomgående fyller upp sina platser och är mer effektiva får därmed automatiskt en lägre lärartäthet utan att detta behöver vara korrelerat med dålig kvalitet. Utöver detta beror även lärartätheten i en skola på vilka årskurser som skolan undervisar. Detta medför att lärartätheten i skolor med olika sammansättningar av årskurser naturligt skiljer sig åt.

Resurser som mått är dessutom ifrågasatt eftersom resurserna i sig har ett kompensatoriskt element där svaga elever prioriteras, dvs. sambandet mellan resurser och resultat är i detta perspektiv negativt. Även hur föräldrarna reagerar på och själva kompenserar för skolans resurstilldelning har betydelse. Resurstilldelning kan därför ses som ett mått i sig på ambitionen att skapa likvärdighet och som en insats för att skapa goda resultat i skolan. Mindre skillnader i resurstilldelning behöver därför inte ha tydliga koppling till skillnader i det faktiska utfallet i form av resultat.

Konkurrensen om eleverna i en kommun har även positiva effekter på elevernas resultat. Böhlmark & Lindahl (2015) visar på att en högre andel friskoleelever i kommunen medför att eleverna i genomsnitt får högre betyg när de går ut grundskolan, detta samtidigt som utgifterna för skolan inte ökat. Detta kan i sin tur tolkas som att kommuner med en högre andel friskoleelever är mer resurseffektiva och uppnår bättre resultat givet insatta resurser än andra kommuner. I förlängningen har detta konsekvenser för likvärdigheten i skolan mellan kommuner eftersom kommuner som är mer öppna för att konkurrensutsätta skolan använder resurserna mer effektivt och ger eleverna bättre förutsättningar att nå målen.

3.3.3 Likvärdiga resultat

En väg för att värdera huruvida att skolväsendet levererar en likvärdig utbildning i form av kvalitet är att mäta spridningen i elevernas resultat uppdelat efter olika geografiska områden, mellan skolor och inom skolor. Skillnader i resultat kan tolkas som skillnader i kvalitet och är skillnaderna betydande kan detta tolkas som att likvärdigheten vad gäller den grundläggande kvaliteten inte nås.⁷³ Detta kan tolkas som att eleverna har olika förutsättningar på grund av att de bor i olika kommuner, går i olika skolor eller klasser med olika kvalitet.

Utöver detta är det viktigt att förstå att en ökning eller minskning i spridningen i resultat inte direkt kan tolkas som att likvärdigheten försämrats eller förbättrats. Spridningen kan till exempel öka genom att de bäst presterande grupperna uppnår än bättre resultat, vilket kan vara i linje med att undervisningen ska anpassas så att alla elever når så långt som möjligt. En sådan ökning i spridningen är svår att överföra i termer av att likvärdigheten försämrats. Omvänt är det svårt att se att likvärdigheten förbättrats om spridningen i resultat minskar på grund av att de högpresterande grupperna presterar sämre. Det är därför viktigt att förstå vad som ligger bakom att spridningsmått ändrats innan man drar slutsatser om hur likvärdigheten påverkats.

⁷¹ Böhlmark & Holmlund (2011)

⁷² Bergström (2015), Hamilton (2015)

⁷³ Skolverket (2012)

Nivån där spridningen uppkommer kan indikera var problemen finns

Beroende på vilken nivå som variationen i resultat uppkommer pekar detta även på var eventuella brister i likvärdigheten finns. Om variationen i resultat är hög eller ökande mellan skolor kan detta tolkas som att faktorer på skolnivå ger olika förutsättningar till barn och elever att nå målen i skolan. I förlängningen betyder detta en risk för att den skola som eleven går i får en större inverkan på elevens resultat.⁷⁴

Om variationen mellan kommuner är hög eller ökande kan detta indikera att de förutsättningar som kommuner förser eleverna med för att klara av skolan skiljer sig mellan kommuner och att vissa kommuner brister i sin skolpolitik. För de kommunala skolorna har kommunen huvudmannaskapet, men kommunen har resursansvaret för samtliga skolor i kommunen. Skillnader i resultat mellan kommuner och mellan skolor inom kommunen kan då till viss del tolkas som hur skickliga kommunerna är att bedriva skolverksamhet. Även hur resultaten varierar mellan klasser inom skolor kan även detta visa på att individerna inte ges lika utgångsförutsättningar för att klara av skolan.

3.3.4 Förändrad elevsammansättning och dess konsekvenser

En större spridning i resultat över tiden eller en högre spridning i Sverige jämfört med andra länder innebär dock inte entydigt att likvärdigheten försämrats eller är sämre i Sverige. En hög eller ökande spridning kan även vara resultatet av att eleverna över tiden fördelas i olika skolor efter till exempel förmåga, begåvning eller bakgrund. Denna fördelning kan ske mellan kommuner, skolområden, skolor och inom skolor och klasser.⁷⁵ Följden är att spridningen i resultat även beror på elevsammansättningen och inte enbart på kvalitetsskillnader. En hög eller ökande spridning i resultat mellan skolor eller kommuner i Sverige jämfört över tiden eller med andra länder ska därför inte per automatik tolkas som att likvärdigheten har minskat eller är sämre i Sverige.

Orsaker till förändrad elevsammansättning

Faktorer som kan bidra till att elevsammansättningen förändras över tiden är boendesegregation, elevers val av skola samt skolors val av elever (så kallad cream skimming).⁷⁶

Boendesegregation är en viktig del eftersom boendet och närheten till skola i stora delar styr vilken skola eleven och föräldrarna väljer att gå i. Här finns även vissa formella faktorer såsom bland annat fördelningsprinciper eller utformningen av upptagningsområden som i sig kopplar samman boendesegregation och hur eleverna fördelas till olika skolor.

Sammansättningen av elever på skolorna kan även vara en följd av att eleverna själva väljer skola mer eller mindre beroende på elevens bakgrund. Exempelvis kan möjligheten att välja skola innebära att elever med föräldrar till högutbildade i större utsträckning väljer skola, och även typ av skola, jämfört med elever med föräldrar med lägre utbildningsnivå. Det fria skolvalet där elever själva får välja skola kan således betyda att spridningen i resultat ökat i och med att elever sorterats om efter deras val.

Utöver detta finns möjligheten att skolorna även väljer elever. Utgångspunkten är tanken att skolorna vill ha elever med goda förutsättningar att klara skolan. Det svenska skolsystemet tillåter dock inte att skolor antar elever baserat på deras bakgrund eller

⁷⁴ Skolverket (2012)

⁷⁵ Gustafsson (2006)

⁷⁶ Böhlmark m.fl. (2015)

studieresultat. Fri etableringsrätt för skolor kan ändå bidra till att elevsammansättningen blir mer homogen. En möjlig mekanism för detta är att fristående skolor kan etablera och marknadsföra sig i områden där elevsammansättningen i befolkningen är sådan att den passar skolan.

Resultatmåttén måste justeras för elevsammansättningen på skolan

Att eleverna fördelas mellan skolor efter deras förmåga att klara av skolans krav har till följd att variationen i resultat mellan skolor mer eller mindre kan förklaras av att skillnader i elevsammansättningen mellan skolorna. För att ta hänsyn till detta måste därför mått på spridningen i resultat på skolnivå antingen justeras eller kompletteras. Först med en sådan kompletterande analys går det att uttala sig om huruvida kvaliteten på skolorna skiljer sig åt och om likvärdigheten med avseende på kvalitet inte är tillfyllest.

Möjliga effekter av en förändrad elevsammansättning

Förändringar i skolornas elevsammansättning kan ställa högre krav på att skolan kompensera för att elevernas bakgrund elevsammansättningen skiljer sig åt. Detta eftersom elevernas grundförutsättningar för att klara skolan kan komma att skilja sig åt. Via kamrateffekter kan elevernas prestation påverkas av de övriga eleverna i klassen eller skolkamraterna i närheten. En förändrad elevsammansättning kan på detta sätt medföra att elevens resultat förstärks eller försvagas beroende på vilka elever som går i skolan och att elevens förutsättningar därmed inte är likvärdiga beroende på vilken skola som väljs. Detta hänger även samman med att eleverna i ökad utsträckning kan komma att nivågrupperas i den meningen att elever med likvärdig begåvning eller lika tidigare studieresultat sorteras ihop. Följden kan i sin tur vara att utbildningen blir mer effektiv och anpassas efter elevgruppernas förutsättningar. Ytterligare effekter är att lärarna justerar sina resultatkrav på eleverna baserat på elevgrupper samt att spridningen på skolornas kvalitet ökar på grund av att till exempel de bästa och mest erfarna lärarna söker sig till skolor med högpresterande elever.

3.4 Mått på kompensatorisk utbildning

Elevernas bakgrund har visat sig ha stor betydelse för deras resultat och betyg i skolan både i Sverige och internationellt. För att utjämna de skillnader i förutsättningar som elevernas bakgrund medför har skolväsendet ett viktigt kompensatoriskt uppdrag. De två huvudsakliga faktorer som tas upp i litteraturen och som kan påverka elevernas förutsättningar är elevens socioekonomiska bakgrund och elevens härkomst. Inom den socioekonomiska delen inryms bland annat elevens familjebakgrund där föräldrarnas utbildningsnivå, yrkesstatus, ekonomi och sociala nätverk. Det finns även ett starkt samband mellan elevernas härkomst och deras resultat i skolan där individer födda utomlands, har utländsk bakgrund eller har invandrat efter skolstarten uppnår sämre resultat. Det finns även ett samband mellan socioekonomisk bakgrund och härkomst som tar sig uttryck i att elever med utländsk bakgrund även har sämre socioekonomiska förutsättningar.

Hur väl skolsystemet lyckas kompensera för elevernas bakgrund och ge alla elever lika förutsättningar trots initiala skillnader kan därför ses som en indikator på likvärdighet. På samma sätt som med spridning i resultat mellan skolor eller klasser kan en stor eller ökande samvariation i elevernas resultat med elevernas bakgrund indikera att skolväsendet inte fullt ut lyckas med sitt kompensatoriska uppdrag. Betydande skillnader i betyg mellan till exempel elever med högutbildade föräldrar jämfört med lågutbildade kan då ses som att skolpolitiken inte förmår utjämna förutsättningarna mellan elever med avseende på deras familjebakgrund.

Det finns olika mått för mäta den kompensatoriska delen av likvärdighetsbegreppet. Det enklaste måttet är att utvärdera hur resultaten skiljer sig mellan elever med olika bakgrund. Bakgrund definieras ofta i termer av föräldrarnas utbildningsnivå eller inkomst och elevens härkomst i form av utländsk bakgrund, född utomlands eller är invandrad efter skolstart. Andra mått mäter effekten av olika bakgrundsfaktorer för elevens resultat, till exempel genom samvariationen mellan bakgrund och resultat eller syskoneffekter där effekten av hemförhållanden kan uppskattas genom att jämföra resultat mellan syskon. Skolverket påpekar att det även finns dolda aspekter som inte går att kontrollera för såsom hur mycket stöd som eleven får hemifrån.

De svårigheter som kan uppkomma med sådana mått på likvärdighet är att elevens begåvning eller fallenhet även är beroende av elevens socioekonomiska bakgrund. Detta medför att det är svårt att säga hur stor del av resultatskillnaderna som beror dels på elevens begåvning, dels på elevens bakgrund. Till detta ska läggas att en mer homogen elevsammansättning per se kan få betydelse för elevens resultat genom till exempel kamrateffekter eller skolans kravnivå.

4 Hur likvärdig är skolan?

Det finns flera studier som direkt försöker utvärdera likvärdigheten i skolan genom att värdera ett flertal av de ovan nämnda måtten. Det finns utöver detta en stor mängd studier som på ett eller annat sätt försöker utvärdera hur ett eller några mått utvecklas över tiden eller de svenska förhållandena i en internationell jämförelse. Litteraturen är inte helt enig i alla delar och resultaten skiljer sig beroende på val av till exempel mått, datatillgång eller periodval.

Det råder dock enighet om att spridningen i elevernas resultat har ökat både på nationell nivå, mellan kommuner, skolområden och skolor samt att skillnaden i elevsammansättning mellan skolor ökat under en längre period både vad gäller utifrån föräldrarnas utbildningsnivå och elevens härkomst.⁷⁷ Skolverket menar att den ökade spridningen i resultat och skillnaden i elevsammansättning visar på att likvärdigheten försämrats över tid.⁷⁸ Andra menar dock att utvecklingen i sig inte behöver vara ett tecken på att likvärdigheten försämrats, utan att utvecklingen går att förklara av andra faktorer till exempel att eleverna sorterats på ett sådant sätt som förklarar resultaten.⁷⁹ Även om litteraturen i vissa delar är överens om resultaten kan tolkningarna av desamma vara olika.

4.1 Är tillgången till skolan likvärdig?

De fristående skolorna etablerar sig främst i storstadsområden, i områden med högre utbildad befolkning, med en högre andel elever, med högre andel utländskt påbrå eller med en högre andel barn.⁸⁰ Det är inte klarlagt om dessa etableringsmönster beror på en högre efterfrågan i områden på fristående skolor eller om de fristående skolorna ser befolkningsunderlaget i området som en mer attraktiv underlagsgrupp än i andra områden. Etableringsmönstren kan även vara ett resultat av kommunernas politiska vilja, inställning och hantering av fristående skolor. Det kan vara så att fristående skolorna i större utsträckning undviker att etablera sig i kommuner där den politiska majoriteten är emot den fria etableringsrätten eller det fria skolvalet då en etablering kan uppfattas innebära ekonomiska risker. Andras skäl kan vara att ersättningsnivåerna uppfattas som otillräckliga.

Klarlagt är att alla elever inte har samma utbud av skolor i närområdet, men det är inte klarlagt hur detta påverkar en elev att välja skola.⁸¹ Om de fristående skolornas etableringsmönster förstärker eller försvagar likvärdigheten i skolan är således inte helt tydligt.

Ett större antal skolor i kommunen leder till ökade resultatskillnader i betyg mellan skolor inom kommunen.⁸² Det finns även tecken på att ett större skolutbud ger ett ökat resultat för svagare elevgrupper som de med lägre socioekonomisk status eller utländsk bakgrund. Fler skolor i närområdet leder bland annat till att elever med utländsk bakgrund i större utsträckning påbörjar universitetsstudier.⁸³

⁷⁷ Se bl.a. Skolverket (2006, 2012), Gustavsson (2006), Böhlmark & Holmlund (2011, 2012), Holmlund m.fl. (2014)

⁷⁸ Skolverket (2006, 2012)

⁷⁹ Holmlund m.fl. (2014), Fredriksson & Vlachos (2011)

⁸⁰ Holmlund m.fl. (2014)

⁸¹ Holmlund m.fl. (2014)

⁸² Böhlmark & Holmlund (2011)

⁸³ Edmark m.fl. (2014)

Elever med god socioekonomisk bakgrund gör i större utsträckning ett aktivt val av skola än elever med sämre grundförutsättningar.⁸⁴ Elevsammansättningen på den lokala kommunala skolan påverkar dessutom elevernas val att välja en fristående. Är elevsammansättningen i den kommunala skolan sådan att eleverna har starka socioekonomiska förutsättningar väljer eleverna med god bakgrund i högre grad även den kommunala skolan. Är dock elevsammansättningen mindre fördelaktig väljer elever med goda förutsättningar i högre grad en fristående skola.⁸⁵

I en studie av Andersson m.fl. (2012) visas att främst barn till föräldrar med bättre socioekonomiska förutsättningar har längre avstånd till skolan i och med det fria skolvalet. De menar bland annat att det finns större sociala kostnader för barn med lägre socioekonomisk bakgrund att åka långt, och att familjen därför i högre utsträckning avstår från att välja skola. Ur denna aspekt kan skolans likvärdighet i tillgång till skolan tolkas som bristfällig.

4.2 Är kvaliteten på skolan likvärdig?

I huvudsak tre sätt kan användas för att mäta om kvaliteten i skolan är likvärdig: hur pass väl skolorna uppfyller formella krav som ställs, hur resurserna fördelas i förhållande till olikheter i förutsättningar mellan till exempel kommuner och skolor och hur elevernas resultat fördelas sig efter till exempel kommuner och skolor.

4.2.1 Är skolan likvärdig vad gäller de formella kraven?

Skolinspektionen är ansvarig för att godkänna nyetableringar av skolor och inspektera skolor i drift. Viktiga skäl till att Skolinspektionen har ansvaret är att förhindra att godkännandet styrs av lokala politiska förutsättningar samt att kvaliteten på nyetablerad skolor upprätthåller en grundläggande och gemensam kvalitet över hela riket. Detta i sig är en stark garant för att skolorna håller likvärdig grundläggande kvalitet när de startas.

I sin tillsyn har dock Skolinspektionen funnit brister i skolornas arbete med trygghet och studiero med anmärkningar på fler än hälften av alla inspekterade grund- och gymnasieskolor. Andra brister är i det pedagogiska ledarskapet, det systematiska kvalitetsarbetet, i särskilt stöd till elever samt i tillgången till exempelvis modersmål och elevhälsa.⁸⁶

Vem som har huvudmannaskapet har visat sig påverka hur det systematiska arbetet drivs inom skolorna, vilket hänger samman med om huvudmannen har tydliga mål- och styrdokument som följer de nationella målen. De stora friskolehuvudmännen har här ett tydligt kvalitetsarbete med uppdelning i ansvarsroller och mål som följer de nationella. För både kommuner som huvudmän samt för enskilda huvudmän finns däremot fallgropar som måste undvikas för att uppnå likvärdig kvalitet mellan skolorna. Hos de kommunala huvudmännen sker lätt en målförskjutning där huvudmannens primära fokus snarare hamnar på en övergripande nivå. När dessa mål sedan bryts ned till mer konkreta sådana sker lätt en förskjutning från de nationella målen och de olika målen är inte alltid klart kopplade till varandra. För de enskilda huvudmännen är ofta rektorn ansvarig för styrningen. I detta fall blir det viktigt att rektorn kan vara både pedagogisk ledare samt ha ett styrande perspektiv. När ansvaret tillfaller enskilda personer på detta vis menar Skolinspektionen att skolan blir sårbar och beroende av enskilda starka individer.⁸⁷

⁸⁴ Bunar & Kallstenius (2005)

⁸⁵ Holmlund m.fl. (2014)

⁸⁶ Skolinspektionen (2015:1164)

⁸⁷ Skolinspektionen (2015:01)

Det finns vidare synpunkter på hur Skolinspektionens tillsynsverksamhet går till. Riksrevisionen (2013) har granskat denna verksamhet och menar att tillsynen inte når de direkta förutsättningarna för lärande och därmed förbiser de viktigaste pusselbitarna för en skola präglad av god kvalitet.

Holmlund m.fl. (2014) visar att kommunernas skolplaner tidigare hade ett relativt lågt fokus på kompetensutveckling, kompensatoriska resurser och personalförsörjning och att dessa frågor fått allt lägre prioritet och blivit vagare. Mål om ökad likvärdighet nämns knappt alls i kommunernas skolplaner, med undantag för större kommuner och kommuner med hög andel utrikesfödda elever eller större skillnader i elevsammansättning mellan skolor.⁸⁸

Brister i uppfyllnad av de formella kraven kan ses som absoluta brister i skolkvalitet då de formella kraven sätter gränsen för vad staten menar måste vara uppfyllt för att framgångsrikt kunna driva en skola med god kvalitet. De formella kvalitetskraven är absoluta och om många skolor brister i uppfyllnad visar detta på absoluta skillnader i likvärdighet eftersom skillnaderna inte utvärderas relativt andra skolor utan mot statens absoluta krav.

4.2.2 Är skolan likvärdig vad gäller resurstilldelning?

Resurstilldelningen till skolor för att kompensera för elevsammansättning mäts i stor utsträckning i form av lärartäthet. Ett flertal rapporter undersöker utvecklingen över tid⁸⁹, men alla använder dock inte måttet för att diskutera likvärdighet. Diskussionen kring lärartätheten handlar även om att justera lärartätheten med avseende på andelen obehöriga lärare⁹⁰, lärarlöner⁹¹ och att de nytexaminerade lärarna med tiden har fått sämre förmåga mätt i betyg och i militärtester⁹².

Resultaten visar på att resursfördelningen är kompensatorisk där skolor med svaga elevförutsättningar kompenseras med en högre kvalitetsjusterad lärartäthet. Detta gäller för skolor med sämre förutsättningar vad gäller både föräldrarnas inkomst och elevernas härkomst.⁹³ Sett mellan kommuner har fördelningen blivit mer kompensatorisk med tiden, särskilt gäller detta de kommuner som har de svagaste elevförutsättningarna och skillnader i den generella lärarkvaliteten har minskat.⁹⁴ Dessutom verkar inte spridningen i lärartäthet ha ökat över tiden (alternativt ha ökat sedan kommunaliseringen), vilket indikerar att likvärdigheten ur ett resursperspektiv inte försämrats över tid.⁹⁵

Sammantaget visar resultaten på att resursfördelningen är kompensatorisk och att detta inte ändrats nämnvärt över tiden och i så fall att mot det bättre. Det finns därför inget som tyder på att resursfördelningen i sig påverkat skolornas kvalitet och i förlängningen elevernas resultat. Resurser kan därför inte förklara den ökade spridningen i elevernas resultat mellan kommuner och skolor. Likvärdigheten vad gäller skolornas kvalitet mätt som fördelning av resurser kan därför sägas vara oförändrad eller förbättrats sedan mitten av 1990-talet.

⁸⁸ Holmlund m.fl. (2014)

⁸⁹ Fredriksson och Öckert (2008), Skolverket (2009), Böhlmark & Holmlund (2011), Holmlund m.fl. (2014)

⁹⁰ Andersson (2012)

⁹¹ Holmlund m.fl. (2014)

⁹² Grönqvist och Vlachos (2008)

⁹³ Böhlmark & Holmlund (2011), Holmlund m.fl. (2014), Skolverket (2013)

⁹⁴ Holmlund m.fl. (2014)

⁹⁵ Skolverket (2009), Holmlund m.fl. (2014)

Både Skolinspektionen och Skolverket är dock ense att kommunernas resurstilldelning utifrån behov är förhållandevis försiktig och kan vara mer kompensatorisk.⁹⁶ Förutom att resursomfördelningen skiljer sig betydligt mellan kommuner⁹⁷ menar Skolinspektionen (2014) till och med att resursomfördelningen i vissa kommuner är så pass låg att det är osannolikt att omfördelningen har effekt. Detta indikerar att skolan har ett möjligt likvärdighetsproblem mellan kommuner, men än så länge verkar detta inte ha medfört större skillnader än tidigare vad gäller till exempel lärartäthet.

4.2.3 Är skolan likvärdig vad gäller resultat?

Det råder enighet om att skillnaderna i elevernas resultat har ökat mellan skolor och kommuner, vilket har dokumenterats i ett flertal rapporter.⁹⁸ Detta betyder att den skola eleven går i och vilken kommun som skolan tillhör idag har ett större samband med det resultat som eleven uppnår.

Samtidigt har skillnaderna i elevförutsättningar ökat mellan kommuner, skolor och skolområden, vilket i sin tur bland annat har drivits av en ökande boendesegregation.⁹⁹ Hur de ökade resultatskillnaderna ska tolkas utifrån ett likvärdighetsperspektiv beror därför dels på hur man tolkar att resultatskillnader i sig påverkar likvärdigheten, dels på hur mycket av de ökade resultatskillnaderna som kan förklaras av att eleverna över tid i större utsträckning kommit att sorteras bland annat på grund av en ökad boendesegregation eller av andra faktorer.

Den ökade spridningen i resultat på skolnivå kan förklaras av förändringar i elevsammansättningen på skolorna

I OECD (2014) uppskattas att cirka 20 procent av spridningen i elevernas resultat i läsförståelse kan förklaras av vilken skola de går i. Detta kan jämföras med ett genomsnitt i OECD länderna på 42 procent.¹⁰⁰ Spridningen i elevernas resultat som kan förklaras av vilken skola de går i har dock ökat över tiden och uppskattas i dagsläget till mellan 11-20 procent beroende på studie.¹⁰¹ De ökade resultatskillnaderna mellan skolor kan tolkas som en ökad spridning i skolornas kvalitet och därmed en lägre likvärdighet mellan skolor. Ett flertal studier pekar dock på att andra faktorer än skolornas kvalitet förklarar den ökade spridningen i elevernas resultat mellan skolor.¹⁰² Den viktigaste faktorn i detta sammanhang är hur skolans elevsammansättning påverkat elevernas resultat. Enligt Holmlund m.fl. (2014) förklarar förändringar i skolornas elevsammansättning helt de ökade skillnaderna mellan skolor. Förändringar i elevsammansättningen kan i sin tur till 50 procent förklaras av en ökad boendesegregation.

Spridningen i resultat mellan klasser och kommuner har ökat

Det är dock inte endast eventuella skillnader i kvalitet mellan skolor som är av betydelse för likvärdigheten. Även hur kvaliteten upprätthålls mellan kommuner och mellan klasser är av vikt.

⁹⁶ Skolverket (2011, 2013), Skolinspektionen (2014)

⁹⁷ Skolverket (2013), Skolinspektionen (2014)

⁹⁸ Björklund m.fl. (2004), Böhlmark & Holmlund (2011), Fredriksson & Vlachos (2011), Gustafsson & Yang Hansen (2009, 2011) och Skolverket (2006, 2012), Andersson m.fl. (2012) Gustafsson & Yang Hansen skrev ingenting ihop 2009

⁹⁹ Holmlund m.fl. (2014), Böhlmark m.fl. (2015)

¹⁰⁰ OECD (2014)

¹⁰¹ Skolverket (2012), Holmlund m.fl. (2014), Östh m.fl. (2013), OECD (2014)

¹⁰² Böhlmark & Holmlund (2011), Holmlund m.fl. (2014)

Skolverket (2012) visar på att spridningen i resultat mellan klasser ökade mellan 1998 och 2011. Detta samtidigt som att den socioekonomiska sammansättningen mellan klasser varit oförändrad. De menar att en förklaring till detta, utöver att datamaterialet är osäkert, kan vara att nivågruppering och profilklasser blivit allt vanligare på skolorna. Detta skulle i sin tur betyda att likvärdigheten och kvaliteten på skolorna upprätthålls enligt ovanstående resultat, men dock inte mellan klasser.

Spridningen i elevernas resultat som beror på vilken kommun eleven tillhör är genomgående liten men har ökat under senare år.¹⁰³ Skolverket menar dock att kommuntillhörigheten har ökat i anmärkningsvärd betydelse mellan 2008 och 2011, men menar samtidigt att denna ökning är svår att förklara utifrån ökade kvalitetsskillnader mellan kommuner.¹⁰⁴ Böhlmark & Holmlund (2014) visar dock att om hänsyn tas till kommunernas socioekonomiska sammansättning i form av föräldrarnas utbildningsnivå, inkomst och härkomst minskar kommunens betydelse för elevernas resultat till en närmast obetydlig nivå som inte ändrat sig över tid.

4.3 Är skolan kompensatorisk?

Familjebakgrunden har betydelse för elevernas skolresultat och är en indikator på hur likvärdigt utbildningssystemet är. I en likvärdig skola ska en elevs familjebakgrund ha relativt liten påverkan på skolgången för att utjämna skillnader i livschanser och möjligheterna att nå målen med utbildningen.

4.3.1 Kompensation vad gäller familjebakgrund och kön

Elevers familjebakgrund är alla de faktorer som påverkar eleven inom hemmet. De bakgrundsfaktorer som litteraturen främst använder är socioekonomiska mått på föräldrarnas inkomst och utbildningsnivå. Andra variabler kan vara till exempel antal böcker i hemmet.¹⁰⁵ Det finns ett flertal studier som analyserar effekten av föräldrarnas utbildningsnivå och inkomstnivå och samtliga påpekar att familjebakgrunden mätt i dessa termer har en stor absolut effekt på de svenska elevernas skolresultat.¹⁰⁶ Detta resultat påpekas även av OECD som menar på att familjebakgrunden har betydelse i de flesta skolsystem internationellt.¹⁰⁷ Gustafsson & Yang-Hansen (2011) finner att föräldrarnas utbildningsnivå ökade i betydelse under perioden 1998-2004, men därefter minskat något fram till och med 2008.¹⁰⁸ Fredriksson & Vlachos (2011), Böhlmark & Holmlund (2011) och Holmlund m.fl. (2014) finner däremot inte att familjebakgrund har fått ökad betydelse över tid. En möjlig orsak till de skilda resultaten kan vara datatillgången och till viss del även val av metod.

En annan metod är att mäta hur mycket föräldrar och hemmet påverkar barnen genom jämföra resultaten mellan syskon. På detta sätt kan man isolera föräldrarnas betydelse för barnens resultat. Holmlund m.fl. (2014) samt Böhlmark & Holmlund (2011) finner dock ingen större förändring över tid på elevernas grundskoleresultat även om de finner tendenser till att familjebakgrunden fått viss ökad betydelse. Flickor presterar genomgående bättre resultat än pojkar, men det finns ingen tydlig indikation om flickornas resultat förbättrats eller försämrats jämfört med pojkarna över tid.¹⁰⁹

¹⁰³ Skolverket (2012), Gustafsson & Yang Hansen (2011), Böhlmark & Holmlund (2011)

¹⁰⁴ Skolverket (2012)

¹⁰⁵ Holmlund m.fl. (2014), Skolverket (2012)

¹⁰⁶ Gustafsson & Yang-Hansen (2011), Fredriksson & Vlachos (2011) och Böhlmark & Holmlund (2011)

¹⁰⁷ OECD (2010)

¹⁰⁸ Gustafsson & Yang-Hansen (2011)

¹⁰⁹ Holmlund m.fl. (2014), Böhlmark & Holmlund (2011)

4.3.2 Kompensation vad gäller härkomst

Utländsk härkomst har visats vara starkt betydande för elevens resultat. Hur skolan kompenserar för ofördelaktig härkomst är därför en viktig komponent i skolans likvärdighetsarbete.¹¹⁰ En distinktion i litteraturen är mellan effekterna av att vara född i Sverige men med utländsk bakgrund och att vara utlandsfödd. Utöver detta kan gruppen utlandsfödda elever även delas upp efter vilken ålder de invandrat till Sverige.

Studierna är samstämmiga i att utländsk bakgrund har en påfallande negativ effekt på skolresultaten. Elever med utländsk bakgrund men födda i Sverige har något lägre resultat än de med svensk bakgrund. Elever födda utomlands har dock betydligt sämre resultat än elever födda i Sverige. De elever som invandrat före sju års ålder uppnår resultat i nivå med andra barn med utländsk bakgrund. Barn som invandrat senare uppnår dock lägre resultat och når i många fall inte behörighet till gymnasieskolan. Skolinspektionen menar att detta beror på att det saknas ett samlat tillvägagångssätt inom skolan för att hantera nyanlända elever och att eleverna inte förstår undervisningen och därmed kommer efter sina jämnåriga kamrater.¹¹¹

Hur detta utvecklats över tid är råder dock inte enighet om. Skolverket menar att effekten av att vara utlandsfödd har fått större betydelse över tid.¹¹² Holmlund m.fl. finner dock inte att några generella förändringar i de relativa resultaten mellan inrikes- och utrikesfödda elever. Däremot har resultaten för nyanlända elever försämrats över tid. Detta fenomen beror troligen på att invandringen i allt högre grad skiftat till flyktinginvandring, vilket förändrat elevsammansättningen av de nyanlända från barn med relativt god skolgång i hemlandet till barn med mer bristfällig skolgång fram till ankomsten till Sverige.¹¹³

Heller Sahlgren (2015) har undersökt hur stor effekt de senaste årens flyktingströmmar har haft på Sveriges PISA-resultat och finner att om man begränsar PISA-resultaten till att omfatta elever med föräldrar födda i Sverige och till dem som oftast pratar svenska i hemmet försvinner en betydande del av den genomsnittliga negativa utvecklingen i elevernas resultat.¹¹⁴ Detta är en tydlig indikation på hur betydande en elevs härkomst är för elevens resultat i skolan och därmed hur viktigt det är för skolan att kompensera för denna faktor. Skolverket har därför fått i uppdrag av regeringen att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov även för elever med annat modersmål än svenska. Det uttalade syftet är att stärka likvärdigheten i denna dimension. Regeringen har även beslutat om en utredning som ska lämna förslag på åtgärder för att säkra kommuners möjlighet tillgodose nyanländas rätt till utbildning.

4.3.3 Särskilt stöd

Oavsett bakgrund är vissa elever i behov av särskilt stöd om eleven har inlärningsproblematik, social problematik eller vissa funktionsnedsättningar. Skolan har till uppgift att i så stor utsträckning som möjligt tillgodose dessa behov i den ordinarie klassen. I vissa fall görs dock bedömningen att det är bättre att eleven får gå i en särskild undervisningsgrupp eller i lokaler skilda från den ordinarie skolan, en så kallad resursskola. Skolinspektionen (2014) har funnit att det finns stora brister i detta sär-

¹¹⁰ Skolverket (2012), Holmlund m.fl. (2014), OECD (2015)

¹¹¹ Skolinspektionen (2009)

¹¹² Skolverket (2012)

¹¹³ Holmlund m.fl. (2014), Skolverket (2012)

¹¹⁴ Heller Sahlgren (2015)

skilda stöd. Bland annat upplever en majoritet av föräldrarna att de själva fått kämpa för att eleverna ska få särskilt stöd. Detta tyder på att elevens familjebakgrund avgör om denne får det specifika stöd den är i behov av. Vidare tvingas många av eleverna stå länge i kö och måste under upp till två år vistas i en miljö som redan bedömts vara direkt dålig.¹¹⁵ Den kompensatoriska delen av likvärdighet brister således inom detta område, även om det inte är klarlagt hur detta har förändrats över tid.

4.3.4 Hur kompensatorisk är skolan?

En elevs socioekonomiska respektive utländska bakgrund har och har haft stor påverkan på det resultat som eleven kan förväntas uppnå. Utöver detta får vissa elever inte det särskilda stöd efter sitt behov av. Detta visar på att skolan inte fullt ut kompenserar eleverna med avseende på deras förutsättningar. Samtidigt finns inga tydliga och samstämmiga belägg på att elevernas bakgrund har en större betydelse för deras resultat idag än tidigare. Däremot har elevsammansättningen ändrats i och med att andelen elever med utländsk bakgrund ökat. Detta har medfört att antalet elever med sämre förutsättningar har ökat.

I internationella mätningar ligger Sverige högt rankat vad gäller likvärdighet och OECD (2015) drar slutsatsen att Sverige är ett relativt jämlikt land där 15-åringars socioekonomiska bakgrund har mindre betydelse för matematikresultaten jämfört med snittet inom OECD. Sverige rankas ungefär som de andra nordiska länderna, vilket ligger i linje med andra bedömningar av Sverige och de nordiska länderna.¹¹⁶ Däremot har Sverige en högre andel elever som ligger längre från det svenska medelvärdet än OECDs genomsnitt för samma mått. Skillnader i PISA resultat mellan klasser är dock betydligt lägre i Sverige än andra OECD-länder.¹¹⁷

Mot bakgrund av att lagen menar att skolan ska sträva efter att utjämna skillnader mellan elevers förutsättningar kan dagens skolväsende sägas vara kompensatoriskt vad gäller elevernas initiala förutsättningar att nå målen med skolan. Skolan kan däremot inte sägas nå hela vägen fram där elevernas resultat till fullo kan sägas bero enbart på deras egen begåvning eller fallenhet.

4.4 Elevsammansättning och likvärdighet

Skolsegregation¹¹⁸ används i två helt olika betydelser i forskningslitteraturen och i politiska sammanhang. Inom forskningen är begreppet neutralt och ska även så förstås. I den politiska debatten är segregation negativt värdeladdat. I diskussionen här används inte ordet skolsegregation utan elevsammansättning.¹¹⁹ Orden ska här förstås som synonyma där en mer homogen elevsammansättning på skolorna efter till exempel härkomst ska förstås som en ökad skolsegregation efter härkomst.

Diskussionen kring betydelsen av förändrad elevsammansättning i skolorna tar sin utgångspunkt i en förmodan om att sammanhållningen och toleransen i samhället ökar när barn och elever med olika bakgrund från olika miljöer möts och lär känna

¹¹⁵ Skolinspektionen (2014:06)

¹¹⁶ OECD (2015), Matti (2009), Blossing m.fl. (2014)

¹¹⁷ Skolverket (2010), Böhlmark & Holmlund (2011)

¹¹⁸ Skolsegregation används i litteraturen som ett tekniskt forskningsbegrepp utan normativ extension och med denotationen hur elever från olika samhällsgrupper exponeras för andra grupper. Politiskt används dock begreppet i en negativ konnotativ betydelse där segregation per se är dåligt. För att undvika medvetna eller omedvetna missförstånd i diskussionen bör man vara klar över vilken betydelse av begreppet som avses.

¹¹⁹ Svenskt Näringsliv har begärt att vi i denna rapport använder ett mer neutralt värdeladdat ord som elevsammansättning istället för orden skolsegregation och elevsortering.

varandra.¹²⁰ Skolverket menar att ett samhälle där elever med olika bakgrund och förmågor i större utsträckning möts på skolorna förbättrar både skolans möjligheter att förmedla en gemensam värdegrund och enskilda individernas livschanser.¹²¹

Det finns även intresse att undersöka hur elevsammansättningen i skolan påverkar undervisningen samt elevernas lärande och resultat. Inom denna litteratur visas att ett mer homogent elevunderlag kan påverka likvärdigheten i skolan genom olika mekanismer. Dessa mekanismer utgår från att elevsammansättningen i sig kan påverka elevernas resultat och därmed även likvärdigheten i skolan. Exempel är att elevens skolprestationer även påverkas av klasskamraterna (så kallade kamrateffekter), att eleverna grupperas efter sina förutsättningar att klara av studierna (så kallad nivågruppering) eller att lärarna anpassar undervisningen till elevgruppens förmåga (så kallad kravnivåjustering).

Skolornas elevsammansättning har blivit mer homogen

I Böhlmark m.fl. (2015) konstateras att elevsammansättningen på svenska skolor har blivit mer homogen med avseende på elevernas härkomst och föräldrarnas utbildningsnivå.¹²² Detta innebär att elever exponeras i något högre grad mot elever med liknade härkomst än elever i tidigare årskullar. Under lång tid har denna förändring följt utvecklingen av boendesegregationen och den mer homogena elevsammansättningen kan till största del förklaras av en allt högre grad av att eleverna även är mer boendeselegerade. Utöver boendesegregation förklarar friskoleexpansionen cirka 18 procent av förändringen i elevsammansättningen avseende utländsk eller svensk bakgrund.¹²³ Utöver detta finns vissa regionala skillnader där elevsammansättningen blivit mer homogen i till exempel storstadsområden, medan förändringen varit mindre eller obefintlig i andra kommuntyper.¹²⁴

Det är dock möjligt att boendesegregationen skulle ökat än mer utan ett fritt skolval. Skälet är att föräldrar utan möjligheter att välja skola istället väljer bostadsområde beroende på tillgång till skola i närområdet. Studier inom området har främst gjorts i utlandet där ett ökat skolval visats medföra mindre boendesegregation.¹²⁵

I detta sammanhang bör dock påpekas att skillnaderna i elevsammansättning mellan skolor i Sverige klassas som låg till genomsnittlig i ett internationellt perspektiv och att den svenska ökningen över tiden inte kan sägas ha ändrat denna klassning.¹²⁶

Elevsammansättningens påverkan på likvärdigheten

Frågan är då om en mer homogen elevsammansättning i skolan försämrat likvärdigheten i den svenska skolan? Denna fråga kan delas upp i två delfrågor.

Den första delfrågan är om en mer homogen elevsammansättning per se har inverkat negativt på likvärdigheten. Skolverket argumenterar för att elevsammansättningen är ett mått på likvärdighet i sig och att om skolorna blir mer homogena i sin elevsammansättning

¹²⁰ Levin 1998, Blomqvist och Rothstein 2000

¹²¹ Skolverket (2012)

¹²² Även Skolverket (2012) och andra rapporter visar på samma resultat.

¹²³ Även Skolverket (2006, 2012) och Böhlmark & Holmlund (2011) och Böhlmark m.fl. (2015) har även kommit till liknade slutsatser.

¹²⁴ Skolverket (2012)

¹²⁵ Heller Sahlgren (2015)

¹²⁶ Böhlmark m.fl. (2015)

sättning kan detta medföra negativa konsekvenser för sammanhållningen i samhället.¹²⁷ På detta sätt kan därför likvärdigheten sägas ha försämrats i den svenska skolan.

Den andra delfrågan handlar om den mer homogena elevsammansättningen på skolorna efter elevernas förmåga medfört att skolan är mindre likvärdig på grund av att kamrateffekter eller andra mekanismer påverkar elevernas resultat. Ett flertal studier visar dock på att den förändrade elevsammansättningen i skolan enbart ska ses som en omflyttning av elever mellan skolor utan negativa konsekvenser.¹²⁸ En konsekvens är dock att skillnaderna i resultat mellan skolor ökat. Detta är dock en naturlig följd av att eleverna med liknande förutsättningar att uppnå samma resultat i större utsträckning går i samma skola.¹²⁹

Slutsatsen som kan dras av detta är att eleverna uppnår de resultat som de kan förväntas nå oberoende av skolans elevsammansättning. Följden av ett sådant resonemang är att den mer homogena elevsammansättningen på svenska skolor över tiden inte kan sägas ha medfört några negativa konsekvenser för elevernas skolresultat, alternativt att skolan har lyckats kompensera för de eventuella negativa följderna av den ändrade elevsammansättningen.

¹²⁷ Skolverket (2012)

¹²⁸ Böhlmark & Holmlund (2011), Holmlund m.fl. (2014)

¹²⁹ Holmlund m.fl. (2014)

5 Avslutande diskussion

Trots att likvärdighet endast beskrivs i övergripande termer och relativt odetaljerat i lagtext och förarbeten råder en förvånansvärd stor enighet om hur likvärdighetsbegreppet ska förstås och mätas. Det råder dock inte fullständig samstämmighet om hur likvärdig den svenska skolan är, hur likvärdigheten utvecklats över tiden eller till följd av skolreformerna. I vissa delar kan detta tillskrivas metodval och datatillgång, men i andra fall beror värderingen på synsätt och tolkning av resultaten.

Den stora enigheten i tolkning och använda mått har troligtvis sin grund i att fokus är att utvärdera likvärdigheten pragmatiskt och inte att förstå vad likvärdighet betyder i en större filosofisk mening. Det är sällan heller i de utvärderande organisationernas eller forskarnas uppgift eller möjlighet att fullt ut göra en fullständig begreppsanalys. Följden av att likvärdighet sällan, alternativt svepande, diskuteras av de som använder begreppet är att både tolkningarna och måtten som används kan vara begränsade och inte fullt ut korrespondera mot det som lagstiftaren egentligen avser med likvärdighet. Det är därför tillfredställande att Vetenskapsrådet har tagit till sin uppgift att förtydliga begreppet med dessa problem i åtanke. Arbetet ska genomföras utifrån ett större perspektiv med ett vetenskapsteoretiskt anslag och med politisk filosofisk grund.¹³⁰

I detta avsnitt sammanfattas kort tidigare avsnitt för att kunna ge en bild av hur likvärdigheten i den svenska skolan värderas, i vilka delar skolreformerna har påverkat likvärdigheten samt hur likvärdigheten möjligtvis kan förstärkas.

5.1 Likvärdighet i tillgång

Alla elever har inte samma tillgång till skolor i sitt närområde, vilket till viss del kan förklaras av att de fristående skolorna i större utsträckning valt att etablera sig i vissa typer av områden. Möjligheten till fri etableringsrätt och de fristående skolornas etableringsmönster verkar inte ha påverkat likvärdigheten i den svenska skolan negativt vad gäller tillgång. Snarare finns det vissa indikationer på att ett större utbud av skolor i elevens närområde verkar kunna ge positiva effekter för de elever som har sämre förutsättningar. Detta har tolkats som att den fria etableringsrätten i kombination med valfriheten har haft positiva effekter för likvärdigheten via ett ökat utbud av skolor och konkurrens, dock inte jämt fördelat över landet.¹³¹

Samtidigt gör elever med goda grundförutsättningar i större utsträckning än andra elever aktiva val av skola och de är även beredda att resa längre för att få tillgång till en passande skola. Det är möjligt att detta beror på underliggande sociala kostnader eller kunskaper som försvårar för elever med sämre grundförutsättningar att aktivt välja skola, till exempel genom reskostnader eller informationsbrister.

Det kan finnas möjligheter att förstärka likvärdigheten genom att stimulera tillgången på skolor ytterligare eller informationen om skolvalet och därmed de reella möjligheterna att välja skola.¹³² Detta gäller i synnerhet för svaga elevgrupper som genom

¹³⁰ Vetenskapsrådet (2014b)

¹³¹ Böhlmark & Lindahl (2015)

¹³² Böhlmark & Holmlund (2011)

en ökad tillgång kan ges ökade reella möjligheter att välja skola och även förhoppningsvis stimuleras till att vara mer aktiva i val av skola. Nya skyldigheter trädde i kraft den 1 juli, 2015 där kommunnämnden ska lämna saklig, relevant och jämförbar information. Witterblad (2015) har föreslagit en betygslignande kvalitetsredovisning av skolorna för att underlätta jämförelsen.

Vidare skulle ett mer aktivt skolval kunna stimuleras genom en mer kompensatorisk resurstilldelning mellan kommuner och inom kommuner som styrs till områden där de fristående skolorna i mindre utsträckning har etablerat sig. Att öppna en fristående skola är dock förenat med höga kostnader och tar dessutom tid.¹³³ Utvärderingar av huruvida resurstilldelningen till skolorna är likvärdig visar på att resurserna fördelas mer kompensatoriskt idag än tidigare och att resurssvaga kommuner fått ökad tilldelning. Genom att arbeta vidare i denna riktning kan således likvärdigheten troligtvis förbättras. En annan åtgärd för att öka utbudet är då att i större utsträckning möjliggöra att eleverna kan resa till andra skolor, både inom och mellan kommuner.

5.2 Likvärdighet i kvalitet

5.2.1 Likvärdig formell kvalitet

Det finns tydliga brister i skolornas kvalitet vad gäller hur de formella kvalitetskraven uppfylls. Här har kommunerna ett stort ansvar för att skolorna i kommunen arbetar med likvärdighetsfrågorna. Utifrån ett statligt perspektiv är det viktigt att man tillser att samtliga kommuner arbetar med frågan och då på ett likartat sätt. Huruvida kommunerna arbetar med likvärdighet får dessutom inte vara en kommunal resursfråga och bör därför ingå som en del i till exempel Skolinspektionens uppdrag att värdera kontinuerligt.

I och med den fria etableringsrätten har betydelsen av andra huvudmannaskap än det kommunala ökat. Det finns indikationer på att till exempel större friskolehuvudmän arbetar bättre med likvärdighetsfrågorna än övriga huvudmän och därmed skapar bättre förutsättningar för en skola med högre kvalitet. Om detta även betyder att de större friskolehuvudmännen i större utsträckning än andra huvudmän klarar de formella kraven visar detta på ett problem med likvärdigheten. Skälet till detta är att de formella kraven som staten satt upp kan ses som absoluta kvalitetskrav och grundförutsättningar för att kunna driva en skola med tillräckligt hög kvalitet.

Likvärdigheten kan i detta sammanhang förbättras genom Skolinspektionens arbete. Riksrevisionen har bland annat kritiserat att Skolinspektionen inte har tillräckligt med resurser för att på ett effektivt sätt genomföra sin tillsyn och inspektion. De menar även att Skolinspektionen inte genomför sin tillsyn utifrån en riskanalys där skolor med högre risk för kvalitetsbrister även i högre utsträckning granskas.

Det bör dessutom påpekas att likvärdighet vad gäller kvalitet även bör utgå från att samtliga skolor, oavsett huvudman, inspekteras och ges etableringstillstånd utifrån likvärdiga grunder.

5.2.2 Likvärdiga resurser

Staten ska kompensera skolorna och kommunerna för deras olikheter i förutsättningar vad gäller elevsammansättningen, och över tid har compensationen ökat. Resursfördelningen sker dock inte alltid utifrån dagens behov, utan många gånger

¹³³ Sundén & Petersen (2015)

baserat på tidigare års resursfördelning.¹³⁴ Det finns således en tröghet i systemet och fördelningen anpassar sig endast långsamt till förändringar i elevsammansättningen. En snabbare eller mer direkt resursfördelningsmodell kan därför ge en resursallokering som passar skolans behov bättre och därmed även förstärka likvärdigheten.

Mot bakgrund av att både Skolinspektionen och Skolverket bedömer att kommunernas resurstilldelning utifrån behov är förhållandevis försiktig kan förbättrade möjligheter att fördela resurser efter regionala och socioekonomiska behov bidra till att likvärdigheten förbättras. Svenskt Näringsliv (2014) föreslår till exempel att en nationell skolpeng bör införas för att uppnå en bättre resursfördelning i skolan.

5.2.3 Likvärdiga resultat

Spridningen i resultat mellan skolor och kommuner har ökat. Flera studier argumenterar för att den ökade spridningen i resultat mellan skolor inte visar på en ökad spridning i kvalitet utan beror på att elever i högre grad går i skolor där eleverna har mer liknande förutsättningar. En slutsats av detta är att likvärdigheten vad gäller skolornas kvalitet inte kan sägas ha försämrats med tiden.¹³⁵ I förlängningen har detta tolkats som att valfrihetsreformen kompletterat med fri etableringsrätt går att förena med en likvärdig skola vad gäller kvalitet på skolorna.¹³⁶

Skolverket (2012) resonerar på liknande sätt men med en något annan terminologi. De kommer dock fram till att likvärdigheten vad gäller skolornas kvalitet har försämrats. Skälet till detta är att spridningen i skolornas resultat har ökat så pass kraftigt och att den mer homogena elevsammansättningen betyder allt mer för elevernas resultat. De utesluter inte att kvalitetsskillnaderna mellan skolorna har ökat och menar att kamrateffekter och lärarnas förväntningar på eleverna sannolikt har betydelse för elevernas resultat. Slutsatsen de drar är att decentraliseringsreformerna i början av 1990-talet med stor sannolikhet har bidragit till denna negativa utveckling.

Det ska dock tilläggas att Skolverket är relativt ensamma om att hävda att kamrateffekter har påverkan på likvärdigheten i skolan. Heller Sahlgren (2015b) pekar på att det inte finns någon samstämmighet i kamraternas påverkan på elevens resultat och framförallt inte hur detta sker. Det finns en rad olika möjliga kamrateffekter. Exempelvis kan det vara negativt för svaga elever att vara omgivna av alltför högpresterande elever.¹³⁷ Samtidigt kan det vara positivt att vara omgiven av elever som är något högre presterande än en själv.¹³⁸ Det är dessutom möjligt att grupperingar även uppstår bland elever i heterogena klasser, vilket i sin tur leder till kamrateffekter.¹³⁹ Sammanfattningsvis är det svårt att dra generella slutsatser.

Hur motverka eventuella negativa effekter av en mer homogen elevsammansättning?

Elevsammansättningen på skolorna beror förutom på skolpolitiken även på demografiska förändringar.¹⁴⁰ Immigrationen till Sverige har inte varit jämt fördelad över landets kommuner och bostadsområden, vilket medfört att boendesegregationen både efter härkomst och socio-ekonomiska förutsättningar ökat. Boendesegregationen har

¹³⁴ Vetenskapsrådet (2014a)

¹³⁵ Böhlmark & Holmlund (2011), Holmlund m.fl. (2014) och till viss del Skolverket (2012)

¹³⁶ Böhlmark & Holmlund (2011)

¹³⁷ Burke & Sass (2013)

¹³⁸ Hoxby & Weingarth (2006)

¹³⁹ Carrell m.fl. (2013)

¹⁴⁰ Böhlmark m.fl. (2015)

i sin tur i stor utsträckning påverkat skolornas elevsammansättning. Detta innebär att bostadspolitiken har en avgörande betydelse för elevsammansättningen på landets skolor och i förlängningen möjligen även på likvärdigheten i skolan.

Böhlmark och Holmlund (2011) argumenterar för att de negativa effekterna som kan uppkomma på grund av en större skillnad i elevsammansättningen mellan skolor bör motverkas, vilket även är linje med Skolverkets analys.¹⁴¹ De föreslår att informationen om skolvalet måste vara objektiv, tydlig och lättbegriplig där mått på skolornas kvalitet ska framgå. Detta för att skapa likvärdiga möjligheter för familjerna att göra aktiva val baserat på kvalitet. De föreslår även att antagningen till fristående skolor i större utsträckning ska genomföras slumpmässigt och inte utifrån kriterier som kötid, syskonförtur eller närhet till skolan. Sådana kriterier verkar för en mer sorterad skola eftersom familjer med bättre förutsättningar till exempel sätter sina barn i kö till skolan tidigt. För den kommunala skolan bör närhetsprincipen gälla i första hand och ett slumpmässigt antagande i andra hand. Värt att notera är att detta inte gäller för gymnasiet eftersom antagningen där är baserad på elevernas resultat.

Heller Sahlgren (2013) menar dock att lottnings bör införas för samtliga skolor, även de kommunala, och att detta bör kompletteras med bidrag för transportkostnader. Ett annat förslag för att minska sorteringen i skolan är att höja åldersgränsen innan barn får ställas i kö till fristående skolor.¹⁴²

Skolvalet är obligatoriskt i flera kommuner, till exempel Nacka och Sollentuna. Det är tänkbart att detta sänker trösklarna för grupper som annars inte skulle utnyttja sin valfrihet. Hamilton (2015) argumenterar för att ett obligatoriskt skolval kunna stärka likvärdigheten genom att sänka trösklarna för familjer som annars inte väljer skola.

Resultatjustering genom central rättning

Gustafsson och Yang-Hansen (2009) visar att betygen ökar över tiden, och klart mer i ämnen som saknar nationella prov, samtidigt som kunskapsnivån har sjunkit som den mäts i nationella utvärderingar och i internationella kunskapstest. Detta indikerar att kravnivån på svenska elever har sänkts samtidigt som skolornas olika tolkningar av betygsriterierna bidragit till den ökade spridningen i resultat mellan skolor.¹⁴³ Här finns förslag på att införa fler nationella prov, i fler ämnen och en centralt administrerad rättning för att få en mer kontrollerad och rättvisande betygssättning.¹⁴⁴ Förutom att detta kan försäkra likvärdigheten genom att begränsa skillnaderna i resultat mellan skolor innebär detta ett steg mot en mer rättssäker betygssättning. Utöver detta finns argument för att tester och uppföljning på detta sätt kan stärka elevernas resultat i allmänhet. Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att göra en översyn av de nationella proven för grund- och gymnasieskolan. Åtgärder som utreds är bland annat att digitalisera de nationella proven samt olika metoder för att säkerställa lika bedömning av proven.¹⁴⁵

¹⁴¹ Böhlmark & Holmlund (2011)

¹⁴² Valtersson & Hamilton (2015)

¹⁴³ Böhlmark & Holmlund (2011)

¹⁴⁴ Böhlmark & Holmlund (2011)

¹⁴⁵ Utbildningsdepartementet (kommittédirektiv 2015:36)

5.3 Kompensatorisk utbildning

Elevers familjebakgrund har stor betydelse för elevers skolprestation och elever med sämre socioekonomiska förutsättningar och utländsk bakgrund uppnår i genomsnitt sämre resultat. Betydelsen av dessa bakgrundsfaktorer har inte förändrats över tiden, vilket indikerar att varken reformerna av skolväsendet eller samhällsutvecklingen i övrigt har förändrat situationen. Lagen föreskriver att skolan ska sträva efter att utjämna skillnader i elevernas bakgrund, men inte att detta är ett absolut mål.

Detta betyder att en likvärdig skola inte behöver kompensera fullt ut för skillnader mellan elever och att en likvärdig skola är fullt förenlig med skillnader i elevernas resultat. Detta synsätt gör det mycket svårt att värdera huruvida den svenska skolan är likvärdig i absolut mening. Att skillnaderna i resultat inte förändrats över tiden och att samhället inte vidtagit åtgärder för att i större grad utjämna skillnaderna kan dock tolkas som att nivån vi ser idag är politiskt acceptabel. Utöver detta visar internationella jämförelser på att den svenska skolan kan ses som mer likvärdig vad gäller att kompensera för elevernas bakgrund än andra länder och på jämförbar nivå som de andra nordiska länderna. Frågan är om åtgärder för att öka kompensationsgraden i skolsystemet accepteras av allmänheten eller om åtgärder riktade mot vissa delar i systemet är enklare att motivera.

Böhlmark och Holmlund (2011) menar att man kan motivera en högre kompensationsgrad i skolsystemet eftersom en hög andel av eleverna inte når godkänt i kärnämnen och att detta i sin tur beror på föräldrarnas bakgrund. Detta bör i sin tur genomföras via åtgärder som stärker de svagare eleverna utan att detta påverkar de andra eleverna. De ger inga konkreta åtgärdsförslag, men pekar dels på att en utbyggnad av förskolan i Norge medförde att elever från socioekonomiskt svaga hemförhållanden gynnades¹⁴⁶, dels att den undervisningsmetod som används har betydelse för hur väl elever med olika familjebakgrund lyckas.¹⁴⁷ Regeringen har i detta sammanhang gett Skolverket i uppdrag att förstärka likvärdigheten med satsningar på nyanlända elever.

¹⁴⁶ Havnes och Mogstad (2009)

¹⁴⁷ Björklund m.fl. (2010)

Referenser

Ahonen, S. (2014). A School for All in Finland. In *The Nordic Education Model* (pp. 77-93). Springer Netherlands.

Andersson, E., Malmberg, B., & Östh, J. (2012). Travel-to-school distances in Sweden 2000–2006: changing school geography with equality implications. *Journal of transport geography*, 23, 35-43.

Antikainen, A. (2006). In search of the Nordic model in education. *Scandinavian journal of educational research*, 50(3), 229–243.

Björklund, A., Edin, P. A., Freriksson, P., & Krueger, A. B. (2004). Education, equality and efficiency: An analysis of Swedish school reforms during the 1990s. IFAU rapport 2004:1

Björklund, A., Fredriksson, P., Gustafsson, J. E., & Öckert, B. (2010). Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: Vad säger forskningen? [Labour market effects of Swedish education policy: What does the research say?] (Report 2010: 13).

Blossing, U., & Söderström, Å. (2014). A school for every child in Sweden. In *The Nordic Education Model* (pp. 17-34). Springer Netherlands.

Bunar, N. & Kallstenius, J. (2005). I min gamla skola lärde jag mig fel svenska – en studie om skolvalfriheten i det polariserade urbana rummet. Norrköping: Integrationsverket

Burke, M. & Sass T. (2013): Classroom Peer Effects and Student Achievement. *Journal of Labor Economics* 31(1):51-82.

Böhlmark, A. and Lindahl, M. (2015) Independent Schools and Long-Run Educational Outcomes - Evidence from Sweden's Large Scale Voucher Reform, *Economica* 82, 508–551.

Böhlmark, A., & Holmlund, H., (2011). 20 år med förändringar i skolan. Vad har hänt med likvärdigheten? SNS förlag.

Böhlmark, A., Holmlund, H., & Lindahl, M. (2015). Skolsegregation och skolval. IFAU 2015:5

Carrell, S., Sacerdote, B. & West, J. (2013): From Natural Variation to Optimal Policy? The Importance of Endogenous Peer Group Formation. *Econometrica* 81(3):855-882.

Dahllöf, U., & Selander, S. (Eds.). (1996). Expanding colleges and new universities. Selected case studies from non-metropolitan areas in Australia, Scotland and Scandinavia. Uppsala, Sweden: Acta Universitatis Upsalienses, Uppsala Studies in Education 66.

Dahlstedt, M. (2007). I val (o) frihetens spår: Segregation, differentiering och två decennier av skolreformer. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 12(1), 20–38.

Departementspromemoria, Ds 2009:25

- Edmark, K., Frölich, M., & Wondratschek, V. (2014). Sweden's school choice reform and equality of opportunity. *Labour Economics*, 30, 129–142.
- Edmark m.fl. (2015) Det fria skolvalet, varken mirakelmedicin eller undergångsrecept. *Ekonomisk debatt* 2/2015
- Fredriksson P & Vlachos J (2011). Reformen och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse? Finanspolitiska rådet. *Studier i finanspolitik* 2011/3.
- Fredriksson, P. & Öckert, B. (2008). Resources and student achievement – evidence from a Swedish policy reform. *Scandinavian Journal of Economics*, Wiley Blackwell, vol. 110(2), 277-296, 06.
- Grönqvist, E. och Vlachos, (2008). One size fits all? The effects of teacher cognitive and non-cognitive abilities on student achievement. *Working Paper Series* 2008:25. IFAU.
- Gustafsson, J-E (2006). Barns utbildningssituation. Bidrag till ett kommunalt barn-index. *Rädda Barnen*. Stockholm.
- Gustafsson J-E & Yang Hansen K (2011). Förändringar i kommunskillnader i grundskoleresultat mellan 1998 och 2008. *Pedagogisk forskning i Sverige* 2011 årg 16 nr 3 s.161–178.
- Havnes, T., & Mogstad, M. (2009). No child left behind: universal child care and children's long-run outcomes. Discussion paper no. 582. Statistics Norway, Research Department.s
- Heller Sahlgren, G. (2013). Att skapa en fungerande skolmarknad. *Timbro* juni 2013.
- Heller Sahlgren, G. (2015). Invandringen och Sveriges resultatfall i Pisa. *IFN Policy Paper* nr 71.
- Heller Sahlgren, G. (2015b). Olika barn leka bäst? Kamrateffekter och utbildningspolitiska implikationer för Sverige. *IFN Policy Paper* nr 72.
- Holmlund, H. et al. (2014). Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola. *IFAU* 2014:25
- Hoxby, C. & Weingarth, G. (2006): Taking Race Out of the Equation: School Reassignment and the Structure of Peer Effects. Opubliserat manuskript, Department of Economics, Harvard University, Cambridge, MA.
- Imsen, G., & Volckmar, N. (2014). The Norwegian School for All: Historical Emergence and Neoliberal Confrontation. In *The Nordic Education Model* (pp. 35–55). Springer Netherlands.
- Lie, S., Linnakyla, P., & Roe, A. (2003). Northern lights on PISA: Unity and diversity in the Nordic countries in PISA 2000. Oslo, Norway: University of Oslo, Department of Teacher Education and School Development.
- Lindensjö, B., & Lundgren, U. P (2000) Utbildningsreformer och politisk styrning. HLS förlag.
- Matti, T. (2009). Northern lights on PISA 2006. Nordic Council of Ministers.
- OECD (2010). PISA 2009 Results: Overcoming Social Background – Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II).

OECD (2014). Does it matter which school a student attends? PISA in Focus 27.

OECD (2015). Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective. OECD

Prop. (2009/10:165). Den nya skollagen – för kunskao, valfrihet och trygghet

Rasmussen, A., & Moos, L. (2014). A School for Less Than All in Denmark. In The Nordic Education Model (pp. 57–75). Springer Netherlands.

Riksrevisionen (2013). Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?

Sigurðardóttir, A. K., Guðjónsdóttir, H., & Karlsdóttir, J. (2014). The Development of a School for All in Iceland: Equality, Threats and Political Conditions. In The Nordic Education Model (pp. 95–113). Springer Netherlands.

Skolinspektionen (2009). Utbildning för nyanlända elever – rätten till en god utbildning i en trygg miljö. Stockholm. Skolinspektionen. Övergripande granskningsrapport 2009:3.

Skolinspektionen (2014). Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet. Stockholm. Skolinspektionen. Kvalitetsgranskning 2014:01

Skolinspektionen (2015:01). Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus.

Skolinspektionen (2015:1164). Regelbunden tillsyn 2014. Hämtad från: <http://www.skolinspektionen.se/Documents/publikationssok/statistikrapporter/reg-tillsyn/statistikrapport-regelbunden-tillsyn-2014.pdf>

Skolinspektionen (12-02-2015). Olika sorters beslut. Hämtad från: <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Tillsyns--och-granskningsbeslut/Olika-sorters-beslut/>

Skolverket (2006). Vad händer med likvärdigheten i svensk skola? En kvantitativ analys av variation i likvärdighet över tid. Rapport 275. Stockholm.

Skolverket (2009). Likvärdig betygssättning i gymnasieskolan: En analys av sambandet mellan nationella prov och kursbetyg Rapport 338. Stockholm: Skolverket. Hämtad från: www.skolverket.se/publikationer?id=2286

Skolverket (2010). Morgondagens medborgare. ICCS 2009: svenska 14-åringars kunskaper, värderingar och deltagande i internationell belysning. Rapport 345. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2011). Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv, Rapport 365. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2012). Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid, Rapport 374. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2013). Kommunernas resursfördelning till grundskolor, Rapport 391. Stockholm: Skolverket.

Solstad, K. J., Rønning, W., & Karlsen, E. (2003). Tema-og prosjektarbeid og bruk av lokalt lærestoff etter L97. Sluttrapport fra prosjektet ”Likeverdig skole i praksis”. Bodø: Nordlandsforskning, NF-rapport, (24-2004).

Sundén, D & Petersen, L. (2015). Etableringshinder i välfärden.

Svenskt Näringsliv (2014). Nationell skolpeng och ökat självstyre för skolorna. Svenskt Näringsliv april 2014.

Tjeldvoll, A. (Ed.) (1998). Education and the Scandinavian welfare state in the year 2000. New York: Garland.

Utbildningsdepartementet. Kommittédirektiv 2015:36. Översyn av de nationella proven för grund- och gymnasieskola.

Vetenskapsrådet (2014a). Barns och ungas utbildning i ett segregerat samhälle – mångfald och migration i valfrihetens skola. Motala: Danag.rd LiTHO.

Vetenskapsrådet (2014b). Likvärdighet i Utbildning. Hämtad 2015-06-23 från: <http://www.vr.se/amnesomraden/amnesomraden/utbildningsvetenskap/forskningpagaraktuella-projektinoutbildningsvetenskap/forskningpagarpagaendeprojekt/likvardighetiutbildning.4.5a947f0d145b21c17098eb.html>

von Greiff, C. (2009). Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:5

Witterblad, M. (2015). Så får vi mera välfärd för pengarna. Konkurrens, styrning och en effektiv resursanvändning. Svenskt Näringsliv.

Media

Bergström, B. (2015). Lärartäthet är inget mått på kvalitet hos en skola. DNDebatt 2015-02-16.

Forsgren, K. (2014). Skolverket ger falsk bild av enig forskning. SvD 28 maj 2014.

Forsgren, K. (2014). Viss ideologi anas i Skolverkets tolkning. SvD 10 juni 2014.

Hamilton, U. (2015). Att jämföra lärartätheten mellan skolor som har olika kombinationer av årskurser är som att jämföra äpplen och päron. Friskolebloggen 05 juni 2015.

Hamilton, U (2015). Obligatoriskt skolval ger mer blandade klasser. Dagens Samhälle 07 september 2015. <http://www.dagensamhalle.se/debatt/obligatoriskt-skolval-ger-blandade-klasser-17995?pack=18194>

Larsson, H.-A. (2003). Efter 50 år av reformer. Forskning & Framsteg 1 oktober 2003.

Valtersson, M. & Hamilton, U. (2015). Skolvalet bidrar till integrationen. Göteborgs-Posten 26 november 2015.

Lagar och författningar

Folkeskoleloven, LBK nr 665 af 20/06/2014

SFS (2010:800) (Skollagen)

Lgr80 (Läroplan för grundskola)

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00