



FULL SYSSLESÄTTNING OCH SOLIDARISK LÖNEPOLITIK

Skolan sviker

– *hur, varför och vad vi kan göra åt det*

Författare: Dany Kessel och Elisabet Olme

Sverige har sedan 1990-talet lidit av hög arbetslöshet och har idag vad som måste beskrivas som massarbetslöshet. Det är uppenbart att den förda ekonomiska politiken inte längre klarar att uppnå full sysselsättning. Det går inte heller att återgå till den politik som dominerade innan 1990-talet.

Vad Sverige behöver är därför en ny ekonomisk politik som förenar full sysselsättning och rättvisa löner med dagens öppna ekonomi. Det är bakgrunden till att LO-kongressen 2012 beslutade att inleda projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik*. Projektet ska resultera i en slutrapport till LOs kongress 2016 samt ett stort antal underlagsrapporter, varav denna är den sjunde.

Det är min förhoppning att denna rapport liksom projektets fortsatta arbete ska bidra till den viktiga diskussionen om hur Sverige åter kan bli ett land med full sysselsättning och om hur den solidariska lönepolitiken kan moderniseras.

Karl-Petter Thorwaldsson

LOs ordförande

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning	6
Inledning	9
1. Läget och utvecklingen i den svenska skolan	11
1.1. Kunskapsutvecklingen i den svenska skolan	12
1.2 Fördelning av resultat över tid	26
1.3 De lågpresterande i svenska skolan	38
2. Hur förklaras skolans misslyckande?	52
2.1 Kompositionen av elevgruppen	53
2.2 Lärarna, eleverna och vad som händer i klassrummet	54
2.3 Skolvalet	66
2.4 Skolans resurser	76
2.5 Betygssystemets inverkan	88
3. Våra policyförslag	91
3.1 Det önskvärda scenariot	91
3.2. Mindre åtgärder – för den som inte vågar	99
3.3 Långsiktiga utmaningar	105
Källförteckning	110

Förord

MORGONDAGENS ARBETSMARKNAD byggs redan idag och i detta är skolan central. I sysselsättningspusslet spelar både nivån och spridningen av kunskap i samhället en stor roll. För att en öppen ekonomi som Sverige ska hålla takten i en globaliserad värld krävs det att arbetskraften har en förmåga att både lära och lära om. För att arbetsmarknaden samtidigt ska vara jämlik och främja svensk produktivitet utveckling behöver den lägsta kunskapsnivån vara hög och en persons möjlighet att nå sin fulla potential måste vara oberoende av hans socioekonomiska bakgrund. Att skolan uppfyller både sitt kunskapsuppdrag och sitt kompensatoriska uppdrag är således fundamentalt för full sysselsättning i ett jämlikt samhälle.

Men larmrapporterna har duggat tätt på senare tid, om kunskapsnivåer som faller och om en svensk skola som blir mindre likvärdig. Detta är allvarliga problem i sig, men också särskilt bekymmersamt ur ett sysselsättningsperspektiv.

Med hjälp av tillgänglig forskning och data går Dany Kessel och Elisabet Olme, båda doktorander i nationalekonomi vid Stockholms universitet, i denna rapport igenom utvecklingen av kunskapsresultaten i den svenska skolan de senaste tjugo åren, vad den kan bero på och vad som kan göras för att få bukt med skolans problem.

Författarna konstaterar att det har skett ett generellt kunskapsfall i den svenska skolan sedan början av 1990-talet. De lägst presterande eleverna har fallit allra mest i kunskapsmätningar, så att skillnader i kunskapsnivåer har ökat, men även det högsta kunskapsresultatet i svensk skola är lägre idag än för runt tjugo år sedan. Mycket av kunskapsstappet verkar ske i övre grundskolan och av de som började gymnasieskolan 2008 hade mer än var femte elev inte fått slutbetyg efter fem år. Den svenska skolan är allt sämre på att uppfylla sitt kunskapsuppdrag.

Kessel och Olme konstaterar därtill att elevernas chanser att nå höga kunskapsresultat såväl som för att få slutbetyg i gymnasiet hänger ihop med framför allt föräldrarnas utbildningsbakgrund. Dessa socioökono-

miska nivåskillnader är både stora och ihållande. Därutöver ökar skillnaderna mellan skolor över tid. Detta tyder på att den svenska skolan blir allt mindre likvärdig och misslyckas även med sitt kompensatoriska uppdrag.

Att förklara kunskapsfallet och de ihållande skillnaderna mellan elever utifrån socioekonomisk bakgrund är dock svårt och kausala samband går sällan att påvisa. Men utifrån den bästa tillgängliga kunskapen går det ändå att närma sig slutsatser.

Kessel och Olme menar att de låga lägstanivåerna av kunskap kan ha påverkats av det fria skolvalet, som verkar ha resulterat i en så kallad osynlig segregation. Men framför allt pekar författarna ut lärarnas försämrade förutsättningar för att göra ett gott arbete som förklaring till varför den svenska skolan sviker både eleverna och sitt samhällsuppdrag idag. Lärares autonomi och auktoritet har kringkurits och lönerna har utvecklats sämre än för många andra yrkesgrupper. Samtidigt är skolans viktigaste verktyg för att nå sina mål just lärarna.

Författarna bedömer att både decentraliseringen och marknadsanpassningen av skolan ligger bakom lärarnas försämrade situation och menar att vägen mot en starkare skola är genom en starkare och kompetentare lärarprofession. Bland deras förslag för att åstadkomma detta finns förstatligande av styrningen och finansieringen av skolan, så att lärarlönerna kan höjas och så att deras tid kan koncentreras mer till undervisningsrelaterad verksamhet. Även en upprustning av lärarutbildningen föreslås så att fler lockas till utbildningen i allmänhet, och till ämnen som har särskilt stor lärarbrist i synnerhet.

Arbetet med rapporten har följts av Agneta Berge för projektets räkning samt även behandlats i projektets externa referensgrupp. Författarna ansvarar själva för rapportens innehåll, slutsatser och förslag.

Denna rapport ingår som ett underlag till projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik* för arbetet med LOs kongressrapport 2016. Rapporten kommer att vara en viktig utgångspunkt för den fortsatta diskussionen om hur skolan kan reformeras för att bidra till en produktiv och jämlik arbetsmarknad.

Stockholm i september 2014

Åsa-Pia Järliden Bergström

Projektledare Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik

Sammanfattning

SKOLAN ÄR VIKTIG i ett samhälle som strävar efter full sysselsättning. Det är i skolan som dagens unga ska få möjlighet att tillägna sig de kunskaper och färdigheter som de kommer att behöva på morgondagens arbetsmarknad. I ljuset av detta är det en mycket oroväckande utveckling vi ser i den svenska skolan sedan 1990-talets början.

De internationella undersökningarna visar att den genomsnittliga kunskapsnivån hos elever i övre grundskolan har fallit kraftigt sedan mitten på 1990-talet inom matematik, naturvetenskap och läsförståelse. Det observerade fallet i genomsnittliga kunskaper verkar gälla alla elevgrupper. Resultaten har fallit för både pojkar och flickor, inrikes och utrikes födda samt elever med hög- respektive lågutbildade föräldrar. Fallet har dessutom påverkat hela distributionen av elever, vilket innebär att resultaten har fallit för såväl låg- som högpresterande. Dock verkar problemen vara särskilt allvarliga i botten av distributionen. De lågpresterande elevernas resultat faller relativt fortare om man jämför med de högpresterande elevernas resultat gör. Dessutom ökar andelen lågpresterande över tid i de internationella undersökningarna. Bilden bekräftas av en allt större andel elever som efter grundskolan saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Stora resultatkillnader mellan olika grupper tyder på att skolan misslyckas med sitt kompensatoriska uppdrag. Framförallt verkar föräldrarnas utbildningsbakgrund vara viktig, men vi observerar även skillnader mellan pojkar och flickor. Även mellan inrikes och utrikes födda elever finns skillnader, men en stor del av denna skillnad försvinner om man kontrollerar för föräldrarnas utbildningsnivå. Skillnaderna är relativt konstanta över tid, men så pass stora att de bör tas på stort allvar. Vi ser också kraftigt ökande skillnader mellan skolor över tid. Detta väcker frågor om hur likvärdig svenska skolan är idag.

Sedan 1990-talets början har det skett stora förändringar i det svenska skolsystemet. Dessutom är det generellt svårt att belägga kausala samband inom skolans värld, då samspelet mellan olika faktorer är komplext.

Detta gör det svårt att med exakthet säga vad som har bidragit till vad, när det gäller utvecklingen i skolan. Med hjälp av teori och den empiri som finns tillgänglig kan man dock dra ett antal slutsatser om vilka saker som har lett fram till dagens situation.

Den generella resultatförsämringen i skolan beror troligen till stor del på försämrade förutsättningar för lärarna att planera, bedriva och utvärdera undervisningen. Vi vet att lärarna är skolans viktigaste resurs och deras arbetsituation har i stor utsträckning förändrats under de senaste 20 åren. Ett flertal reformer, bland annat decentraliseringen och marknadsanpassningen av skolan, har bidragit till att urholka lärarnas autonomi och försvaga deras auktoritet. Dessutom har lärarlönerna halkat efter andra yrkesgruppers löner. Allt detta gör det också mindre attraktivt att söka sig till och stanna kvar i läraryrket. Detta är inte minst problematiskt i ljuset av stora pensionsavgångar och lågt intresse för lärarutbildningen.

Vi kan dock inte utesluta att det finns flera orsaker bakom den generella nedgången i resultat. Till exempel är det möjligt att neddragningarna i skolan på 1990-talet, förändringar i hur resurser prioriteras och det fria skolvalets genomslag kan ha haft negativa effekter på resultaten generellt. Det verkar dock sannolikt att dessa saker har påverkat vissa grupper mer än andra. Det fria skolvalet ser ut att ha resulterat i en osynlig segregation som ökat skillnaderna mellan olika skolor, vilket i sin tur troligen har bidragit till de låga lägstanivåerna och den ökande andelen lågpresterande. Sannolikt har även en för låg grad av kompensering i resursfördelningen och införandet av en skarp gräns för godkänt påverkat resultaten i botten av distributionen.

För att vända den negativa trenden i skolan kommer stora satsningar att behövas. Vi tror att en stark och kompetent lärarprofession är en förutsättning för att åstadkomma en skola där alla elever får med sig en kunskapsgrund som är tillräcklig för ett samhälle med en ambition om full sysselsättning. Att bygga upp en stark lärarprofession kommer att kräva omfattande och kostnadskrävande reformer. För att det överhuvudtaget ska vara möjligt tror vi, bland annat, att styrningen och finansieringen av skolan bör förstatligas. Detta gör det möjligt att höja lärarnas löner, låta lärarnas tidsanvändning fokusera mer på undervisningsrelaterad verksamhet, höja yrkets status och påverka graden av

kompensation i resursfördelningen. Vi tror också att en lokalt förankrad och forskningsanknuten skolmyndighet, befolkad av lärare, kan bidra till att utveckla pedagogiken i skolan, utvärdera verksamheten och fortbilda lärarkåren. Dessutom bör en omfattande satsning på lärarutbildningen genomföras, för att höja kvaliteten på utbildningen men också locka studenter till de ämnen där vi snart kommer att sakna lärare.

Inledning

SKOLAN ÄR CENTRAL för varje samhällsbygge som strävar efter en välfärdsstat med full sysselsättning. En stabil kunskapsbas behövs för att företag ska kunna anställa och för att nya innovationer ska vara möjliga. Lågstanivåerna måste hållas upp om man inte vill ha människor i samhället utan förmåga att hävda sig på arbetsmarknaden. Detta är anledningen till att denna rapport om skolan tagits fram inom ramen för LOs projekt *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik*.

De flesta aktörer inom skolan är överens om att systemet inte presterar på den nivå som det måste om vi ska kunna upprätthålla ett samhälle där alla kan ha ett gott liv och känna sig som en del av samhällsbygget. Skolan är dock även något som engagerar långt utanför dessa kretsar, i undersökningar av hur svenska väljare rankar olika frågor hamnar skolan ofta i topp. Att skolan därför är ett hett debatterat ämne är inte förvånande.

Problemen vi står inför verkar omfattande, ett generellt kunskapsfall i storleksordningen 10 procent på tjugo år, en lärarkår med allt sämre förutsättningar att göra sitt jobb och en växande grupp i botten av distributionen som verkar halka efter allt mer. Samtidigt handlar debatten ofta om att tillskriva skuld och utspelen som kommer från de politiska partierna ter sig ofta som symboliska i sin karaktär.

I denna rapport försöker vi ta ett helhetsgrepp på skolan, vi frågar oss vad som har hänt och hur det ser ut idag. Vi diskuterar vilka underliggande faktorer som varit avgörande och lägger fram en skiss på ett åtgärdsprogram som vi tror kan lösa den prekära situation som den svenska skolan befinner sig i. Vi diskuterar också skolans framtida utmaningar och hur dessa kan hanteras. Vi hoppas med denna rapport kunna bidra både till en gemensam verklighetsbeskrivning av hur det ser ut i skolan och visa på vilken typ av åtgärder som sannolikt behövs för att skapa en skola som kan ligga till grund för ett gott samhälle med full sysselsättning.

Stockholm den 28 augusti 2014

Dany Kessel och Elisabet Olme

Rapportens disposition och begränsningar

I rapporten begränsar vi oss till att diskutera grundskolan och gymnasiet. Förskolan och vuxenutbildningen lämnas i stort obehandlade. Detta för att rapporten ska bli hanterlig och läsbar. Vidare diskuterar vi inte i detalj hur våra förslag bör finansieras. Att diskutera finansiering för ett enskilt policyområde ter sig inte som speciellt produktivt. Skolan är också en del av samhället i stort och påverkas av och påverkar hela tiden sin omgivning. Detta innebär att vi med jämna mellanrum snuddar vid områden som arbetsmarknadspolitik eller socialpolitik. Vi har även i dessa situationer valt att inte ge oss in i dessa diskussioner. Detta innebär att om förutsättningarna inom andra samhällsområden radikalt förändras kan våra förslag behöva omvärderas.

I kapitel 1 kommer vi att redogöra för vad vi faktiskt observerar. Detta är byggt på data och tidigare gjorda undersökningar. I kapitel 2 kommer vi att söka efter förklaringar till det vi observerar. Dessa är ibland svårkvantifierade och när de går att kvantifiera är det nästan alltid så gott som omöjligt att belägga kausala samband. Det finns helt enkelt för många interagerande faktorer som spelar in. Därmed blir delar av kapitel 2 mer spekulativa och resonerande. Vi utvärderar helt enkelt vilka berättelser om skolan som ser ut att ha bäring. I kapitel 3 kommer vi att redogöra för våra policyförslag. Dessa förslag kommer dels att bygga på det vi konstaterat tidigare men också utgå från utmaningar för skolan som vi ser kommer framöver.

1. Läget och utvecklingen i den svenska skolan

I SKOLDEBATTEN IDAG finns många förutfattade meningar om hur den svenska skolan har utvecklats och hur situationen ser ut idag. I detta kapitel är vår ambition därför att, utifrån de data och de undersökningar som finns tillgängliga, ge en bild av läget och utvecklingen de senaste 20 åren samt presentera vår tolkning av dessa data och resultat. Eftersom denna rapport tar avstamp i strävan mot full sysselsättning är vi särskilt intresserade av resultatens utveckling och distribution samt av hur många och vilka som, på olika sätt, faller igenom systemet. I del 1.1 tittar vi på hur den övergripande kunskapsnivån har utvecklats, i del 1.2 kommer vi att diskutera hur fördelningen av resultat ser ut och har utvecklats för att sedan i del 1.3 titta specifikt på den grupp elever som presterar lägst.

Sammanfattning av kapitel ett

Mycket av detta är allmän vetskap och därför sammanfattar vi våra observationer redan nu så att den som anser sig någorlunda bevandrad i dessa frågor kan få en snabb överblick av utvecklingen i skolan och sedan direkt gå vidare till kapitel två.

Vi konstaterar att det har skett ett generellt kunskapsfall i den svenska skolan sedan mitten på 1990-talet, att gruppen lågpresterande elever tenderar att öka över tid samt att kunskapsnivån hos denna grupp är oroväckande låg, att det är stora skillnader i prestation mellan olika grupper av elever i skolan även om dessa inte verkar ha ökat signifikant över tid samt att skillnaderna mellan skolor ökar över tid. Detta ger en dyster bild av vad som har hänt i den svenska skolan under de senaste 20 åren.

För att titta på kunskapsutvecklingen över tid använder vi oss framförallt av de internationella undersökningarna. Detta beror på att en omfattande betygsinflation, framförallt på gymnasiet men även i viss mån på grundskolan, har gjort betygen värdelösa som informationskälla om elevernas faktiska kunskapsnivå. Att de nationella proven är starkt korrelerade med betygen gör att även dessa blir problematiska

att använda för att studera kunskapsutvecklingen över tid. I de internationella undersökningarna framträder ett tydligt mönster. I grundskolans tidiga åldrar har inga större förändringar skett, men på de tester som genomförs i övre grundskolan har svenska elevers genomsnittliga resultat trendmässigt sjunkit sedan mitten av 1990-talet. Resultatförsämringarna finns både hos låg- och högpresterande elever och gäller för samtliga ämnesområden. Gruppen av lågpresterande elever verkar dock öka snabbare än vad det generella tappet skulle indikera och deras kunskapsnivå är oroväckande låg. Problemen i botten av distributionen kan också exemplifieras med en ökande andel elever som efter grundskolan saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Socioekonomiska faktorer har stor påverkan på elevernas prestationer och, av variablerna vi ofta mäter, är det framförallt föräldrarnas utbildningsbakgrund som är betydelsefull. Nämnvärda skillnader finns dock även mellan flickor och pojkar, samt svensk respektive utländsk bakgrund. Större delen av de skillnader som finns mellan elever med svensk respektive utländsk bakgrund försvinner dock om man kontrollerar för föräldrarnas utbildningsnivå. De skillnader vi observerar mellan dessa tre grupper verkar vara ganska konstanta över tid, men magnituden väcker frågor om skolan uppfyller sitt kompensatoriska uppdrag.

Slutligen ser vi ökade skillnader mellan skolor. Skolvariansen, som mäter hur stor del av variationen i betyg som kan förklaras av skillnader mellan skolor, har ökat kraftigt sedan 1990-talet. Även om skolvariansen fortfarande är låg i ett internationellt perspektiv är detta en oroväckande trend, som indikerar bristande likvärdighet i skolsystemet.

1.1. Kunskapsutvecklingen i den svenska skolan

När man studerar resultaten i den svenska skolan finns det i huvudsak fyra instrument man kan använda sig av. Dessa är betyg, nationella prov, internationella jämförelser och nationella utvärderingar. Dessa instrument har olika svagheter och därmed olika användningsområden. Vi har kategoriserat instrumenten i två kategorier efter deras användningsområden. Den första kategorin innehåller instrumenten nationella prov och betyg, som i huvudsak kan användas för att studera resultatens distribution, medan den andra kategorin består av nationella utvärderingar och internationella jämförelser som framförallt kan användas för att

studera den övergripande kunskapsutvecklingen. I del 1.1.1 kommer vi att diskutera varför betygens och de nationella provens utveckling inte kan anses ge en korrekt bild av kunskapsutvecklingen. I del 1.1.2 kommer vi att redogöra för utvecklingen vi ser i de nationella utvärderingarna och internationella jämförelserna.

1.1.1. Betygsinflationen

De nationella proven och betygen är relativt tätt sammanlänkade. Enligt Skolverkets rapport *Provbetyg – Slutbetyg – Likvärdig bedömning?* (2007) är korrelationen mellan provresultat och slutbetyg i årskurs nio runt 80 procent. Systemen interagerar alltså i väldigt hög utsträckning och bristerna de har om man vill använda dem för att utvärdera kunskapsutvecklingen över tid är likartade. Dessa problem har diskuterats mer ingående i exempelvis rapporten *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan: problem och möjligheter* (2014). Vi kommer här att redogöra för det, i våra ögon, mest omfattande problemet, som i sig självt helt underminerar systemens legitimitet när det kommer till att ge en korrekt bild av kunskapsutvecklingen. Detta problem är inflationen i betygssystemet.

Betygssystemets utveckling

I mitten på 1990-talet övergick Sverige till ett målrelaterat betygssystem. Innan dess tillämpades en relativ betygsskala med fem steg, där andelen elever som skulle erhålla ett visst betyg var förutbestämd. Det främsta syftet med detta system var att rangordna eleverna för att åstadkomma ett rättvist urval till högre studier. Den enskilda elevens betyg innehöll ingen information om elevens faktiska kunskapsnivå, utan enbart dess kunskaper relativt övriga elever i samma årskull. Därmed blir den genomsnittliga betygsutvecklingen i princip noll oavsett om elevernas kunskaper ökar, minskar eller är oförändrade över tid.

1994 infördes ett målrelaterat betygssystem. Med ett sådant system ska läraren bedöma elevens faktiska kunskaper och utifrån detta avgöra vilket betygssteg dessa kunskaper motsvarar. Betygen är inte förankrade i några standardprov, men de nationella proven är delvis tänkta att underlätta bedömningen av elevernas prestationer. Detta innebär i teorin att det blir möjligt att studera kunskapsutvecklingen över tid, men

sannolikt har det varit en omfattande betygsinflation sedan systemet infördes. Den första elevkullen som gick ut grundskolan och påbörjade gymnasiet med målrelaterade betyg var de som gick ut nian år 1998. Då tillämpades en betygsskala med tre godkända och ett icke godkänt betyg. Den elevkull som gick ut grundskolan 2011 var de första att betygsättas med den nuvarande betygsskalan, med fem godkända och ett icke godkänt betyg.

Teorin bakom betygsinflationen

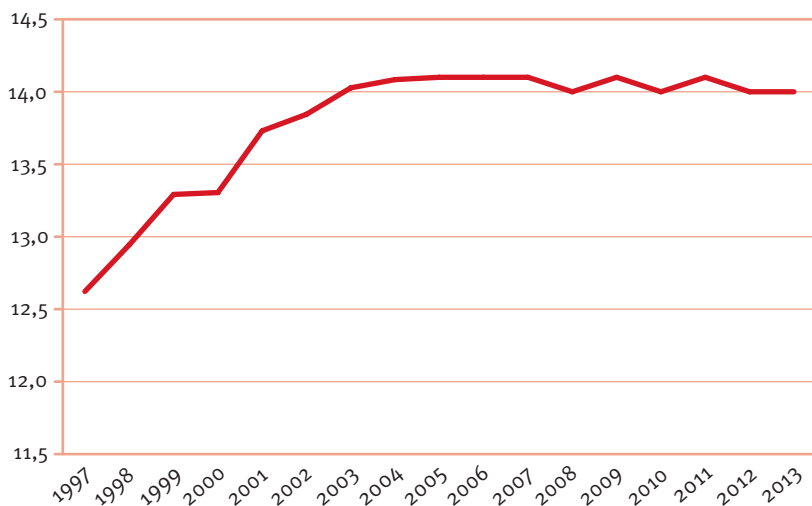
Skolverket (2012a) diskuterar betygsinflationen i sitt PM *Betygsinflationen – betygen och den faktiska kunskapsutvecklingen*. Med utgångspunkt i ett mikroekonomiskt ramverk formulerar de ett antal teser. Först och främst konstaterar de att systemets nuvarande utformning med målrelaterade betyg och ett fritt skolval har en tendens till betygsinflation inbyggt. Att en skola ger bra betyg blir en fördel i konkurrensen om eleverna. Detta inbyggda problem kan förstärkas ytterligare av den individuella lönesättningen som för vissa lärare är relaterad till elevernas resultat och av rätten för fristående skolor att göra vinst på skolverksamhet. Inflationen borde också vara starkare i mer konkurrensutsatta områden och i ämnen där det finns mindre normerande krafter (avsaknad av nationella prov, vaga kursplaner och likande). Det finns dock faktorer som kan dämpa inflationen där den främsta kanske är en stark profession och ett gediget samtal om bedömning och betyg.

Betygsinflationen i data

De empiriska observationerna stämmer väl med teserna härledda ur det teoretiska ramverket ovan. I diagram 1.1 kan vi se den övergripande utvecklingen av slutbetygen i gymnasiet under det målrelaterade betygssystemet. I och med införandet av det målrelaterade betygssystemet ser man en mycket kraftig uppgång i genomsnittsbetyg, från 12,5 till 14,0.

Detta skulle naturligtvis kunna representera en kunskapsökning men i en studie från 2004 visar Cliffordsson att uppgången i betygen för kohorterna som går ut gymnasiet 1998, 1999 och 2000 inte leder till någon ökning i poänggenerering när eleverna börjar på läkar- eller civilingenjörsprogram. Under den här perioden såg man också försämrade resultat i KTHs förkunskapsprov, lösningsfrekvensen föll från runt 55

Diagram 1.1 Genomsnittligt meritvärde, riket, 1997–2013



Källa: Skolverkets statistik.

procent ner till 45 procent mellan 1998 och 2001 (Brandell 2012). Detta indikerar att ökningen är ren betygsinflation.

Givet att det vi observerade i början av perioden var inflation blir det svårt att veta hur vi ska tolka den relativa stabilitet i betygen som vi ser från 2003 och framåt. Det kan vara så att kunskapsnivån och därmed betygen har stabiliserats. Det kan dock också vara så att man slog i ett betygstak runt 2003 och att man, sedan dess, genom en "osynlig" betygsinflation, trots fallande kunskaper och färdigheter hos eleverna upprätthåller denna nivå av betyg. Eftersom vi inte har något tillfredsställande mått på kunskap på gymnasiet (där få internationella utvärderingar görs) är dock denna fråga svår att svara på.

I grundskolan ser mönstret lite annorlunda ut. Ökningen av betygen är långsammare men positiv och relativt konstant under hela perioden. Tittar man på Skolverkets betygsstatistik ser man att totalt ökade det genomsnittliga meritvärdet från 201 till 211 under perioden 1998 till 2011. Det motsvarar ungefär fem procent över 13 år. Detta är att jämföra med en ökning på 11 procent över sex år som vi observerade i gymnasiet.

Även om mekanismerna är svagare finns de likaväl på högstadiet som på gymnasiet. Att denna ökning skulle representera en kunskapsförbättring ter sig därmed som relativt osannolikt, speciellt i ljuset av att vi, i de internationella undersökningarna, ser ett resultatfall i alla ämnen under denna period.

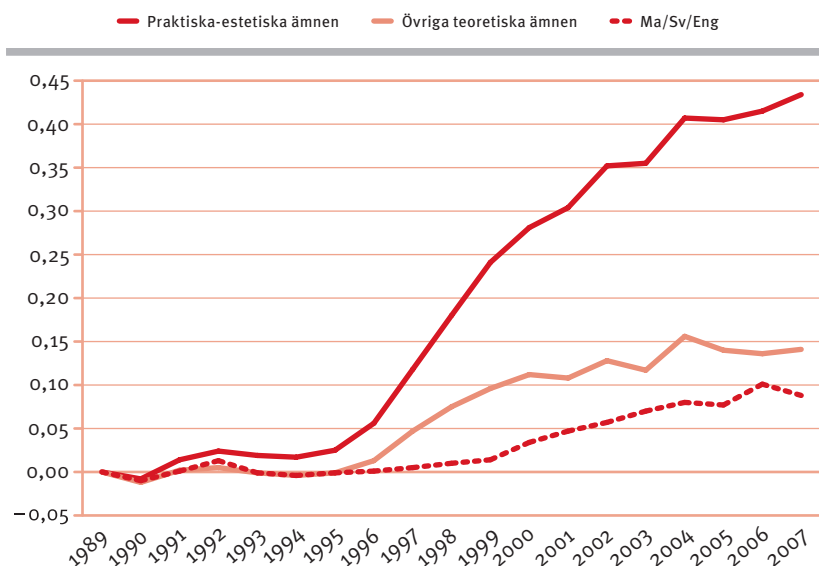
Man kan också titta på hur utvecklingen skiljer sig mellan olika ämnen. I diagram 1.2 kan man se betygsutvecklingen i grundskolan mellan 1989 och 2007 uppdelat i tre kategorier. Den första består av ämnen med nationella prov (svenska, engelska, matematik), den andra kategorin är övriga teoretiska ämnen och den tredje kategorin är praktiska-estetiska ämnen. Som förväntat är utvecklingen i stort sett noll under perioden med det relativa betygsystemet. Efter det syns dock stora skillnader i hur betygen i de olika kategorierna utvecklar sig. I de ämnen som har nationella prov ökar betygen minst, medan de ökar mycket snabbare i praktiska och estetiska ämnen där de nationella proven i kan antas ha en mycket liten disciplinerande effekt. Tittar man enbart på matematik, där det nationella provet kan antas vara mest normerande, ser man ingen förändring alls över tid. Dessa observerade skillnader kan naturligtvis vara ett uttryck för förändringar i kunskaper och färdigheter inom elevkollektivet men kan också tolkas som stöd för tesen att betygsinflationen kommer att vara större i ämnen där de normerande effekterna är mindre. Likande jämförelser mellan olika ämnen på gymnasiet visar samma mönster.

Skolverkets slutsats i sitt PM är att det är svårt att i strikt mening bevisa att det föreligger betygsinflation men att både det strukturella ramverket och empirin talar för det. Att vi inte kan bevisa inflationens existens innebär också att vi inte på ett tillförlitligt sätt kan kvantifiera den. Detta gör betygen till ett dåligt instrument när det kommer till att uppskatta kunskapsutvecklingen över tid.

De nationella proven och betygsinflationen

Att betygen lider av inflation begränsar också värdet av de nationella proven när det kommer till att mäta kunskapsutvecklingen i den svenska skolan. Systemens nära koppling kan leda till att inflation i betygen sätter press på en inflation i de nationella proven. Proven rättas i regel av betygsättande lärare och det finns delprov där bedömaren har rela-

Diagram 1.2 Betygsutveckling 1989–2007 i tre kategorier av ämnen d-värde

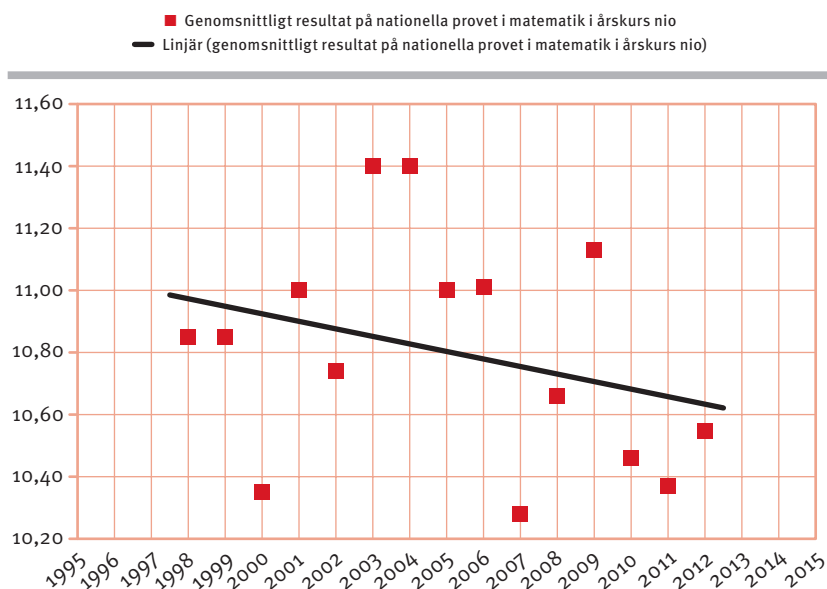


Källa: Skolverket (2009).

tivt stor frihet i betygsättningen. Tesen om att det kan föreligga inflation i de nationella proven stärks av att korrelationen mellan betygen och resultaten på de nationella proven inte verkar ha förändrats över tid (Skolverket, 2007) och när Skolinspektionen (2012a) rättade om nationella prov fann de att omrättande lärare som själv inte hade någon kontakt med eleven i genomsnitt gav lägre betyg än den ursprungliga rättaren. Samtidigt som de nationella proven kan ha en normerande effekt på betygen är det alltså inte omöjligt att betygsinflationen kan ha motsatt effekt på resultaten i de nationella proven.

Mekanismerna beskrivna ovan bör dock inte ha någon omfattande effekt på de nationella proven i den lägre grundskolan vilket innebär att dessa prov borde kunna användas för att få en bild av kunskapsutvecklingen i de lägre åldrarna. Utformningen av dessa prov har dock ändrats över tid och redovisningen av resultaten är bristfällig. En analys av materialet som finns tillgängligt ger dock inga indikationer på att några

Diagram 1.3 Genomsnittligt resultat på de nationella proven i matematik i årskurs nio, 1998–2012



Källa: Skolverkets statistik.

omfattande resultatförändringar skett i den lägre grundskolan. Resultaten från de nationella proven i matematik på den övre grundskolan kan eventuellt också användas. Dessa prov lämnar inte mycket utrymme i rättningen vilket innebär att betygsinflationen inte bör slå över i dessa resultat. I diagrammet ovan ser vi att resultaten varierar mycket från år till år och man ska därför inte dra några långtgående slutsatser från detta men om skattar en trendlinje ser man ett fall på några procent över tid.

1.1.2. Kunskapsutvecklingen i internationella undersökningar och nationella utvärderingar

Då varken betyg eller nationella prov utgör tillförlitliga mått på elevernas kunskaper måste vi förlita oss på internationella undersökningar och nationella utvärderingar för att få en bild av hur kunskapsutvecklingen

har sett ut över tid. Vi börjar med de internationella undersökningarna för att sedan snabbt nämna de nationella utvärderingarna.

Beskrivning av de internationella undersökningarna

Den kanske mest kända internationella undersökning är PISA (Programme for International Assessment), som genomförts av OECD var tredje år sedan 2000. PISA mäter 15-åriga elevers (majoriteten av dessa går i årskurs nio) kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Ett av dessa tre ämnesområden utgör vid varje undersökning huvudområdet.¹ Syftet med PISA är att mäta kunskaper som anses viktiga inför vuxenlivet. Stor vikt läggs vid tolkning, reflektion och problemlösningsförmåga. Vidare finns också de internationella IEA²-studierna PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) som undersöker läsförståelsen hos 9–10-åringar och TIMSS (Trends in Mathematics and Science Study), som undersöker kunskaperna i matematik och naturvetenskap i årskurs fyra och åtta samt på gymnasiet.

Kunskapsfallet i de internationella undersökningarna sedan mitten av 1990-talet

Överlag ser resultaten bra ut i de få undersökningar som har gjorts på yngre elever. I årskurs fyra har eleverna en fortsatt god läsförmåga även om trenden är svagt nedåtgående. Medan matematikkunskaperna inte visar några större förändringar mellan 2007 och 2011 så noteras en förbättring av kunskaperna inom naturvetenskap. Detta stämmer överens med den relativa stabilitet som vi har observerat i de senaste årens nationella prov för de yngre eleverna.

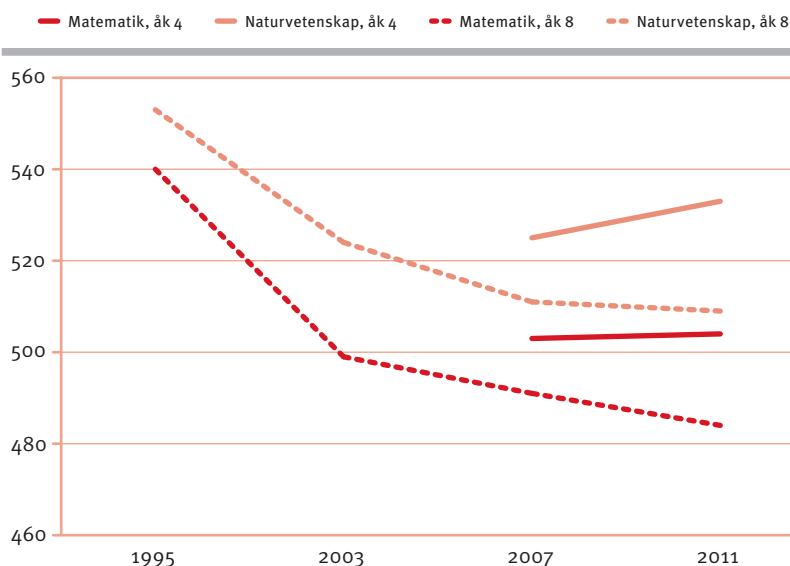
I årskurs åtta och nio finns däremot en tydligt nedåtgående trend vad gäller kunskaperna inom matematik och naturvetenskap, såväl som i läsförståelse. Kunskapsfallet sedan mitten av 1990-talet är omfattande. I PISA 2012 presterar Sverige under genomsnittet i OECD i samtliga ämnesområden.

Diagrammen 1.4 till 1.6 visar de svenska elevernas medelvärde i de

1 År 2000 var läsförståelse huvudområde, 2003 var matematik huvudområde, 2006 var naturvetenskap huvudområde, 2009 var läsförståelse huvudområde och i den senaste undersökningen 2012 var huvudområdet matematik.

2 International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

Diagram 1.4 Resultat i TIMSS, 1995–2011



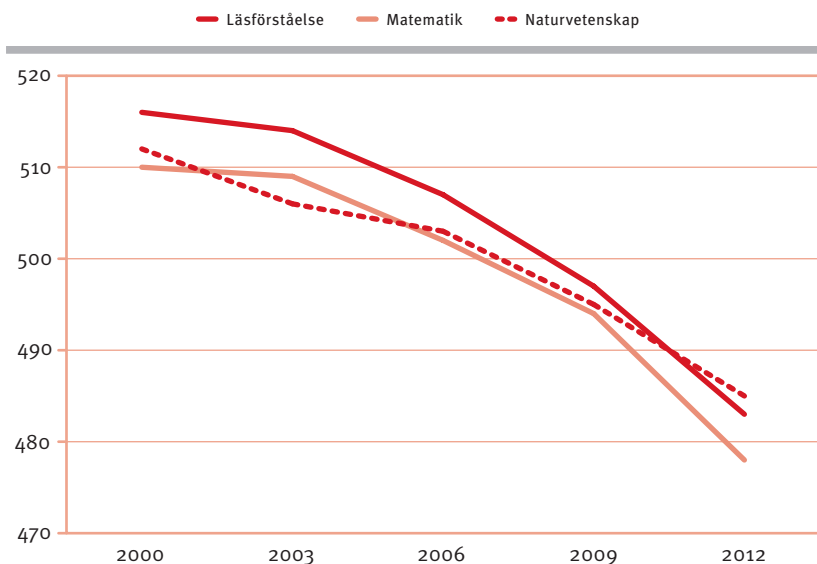
Källa: IEA.

undersökningar som gjorts sedan 1995. Det är tydligt att det kunskapsfall som diskuterats och debatterats inte kan hänföras till ett särskilt ämnesområde, utan ser ut att vara en generell försämring av skolans förmåga att producera bra resultat.

I TIMSS undersökningar observerar vi ett stort fall mellan 1995 och 2003 för eleverna i årskurs åtta i både naturvetenskap och matematik. Därefter fortsätter resultaten att uppvisa en negativ trend i båda ämnena, även den negativa utvecklingen har avtagit sedan 2003. PISAs undersökningar går inte lika långt tillbaka i tiden. Den första genomfördes år 2000 och den senaste år 2012. Trenden är negativ under hela perioden för såväl naturvetenskap och matematik som läsförståelse.

Resultaten i PISA och TIMSS verkar dock stämma ganska bra överens om man jämför resultaten i matematik och naturvetenskap i tidsmässigt närliggande undersökningar. En skillnad är dock att medan den negativa trenden verkar tillta under de två senaste mätningarna i PISA,

Diagram 1.5 Resultat i PISA, 2000–2012



Källa: OECD.

så verkar den avta i TIMSS mätningar. Vissa skillnader mellan dessa två undersökningar är dock att vänta. Dels utförs de i olika årskurser och dels kan provens olika utformning mycket väl gynna eller missgynna olika elevgrupper.

Att de genomsnittliga resultaten försämrats över tid kan inte härledas till försämrade kunskaper hos en isolerad elevgrupp. Den negativa utvecklingen inom läsförståelse och naturvetenskap i PISAs undersökningar förklaras framförallt av en ökande andel lågpresterande elever. Det är idag bara fyra länder inom OECD som har en större andel svaga läsare (under nivå 2) än Sverige. Inom matematik är fallet mellan PISA 2003 och 2012 den största uppmätta nedgången av samtliga länder som deltog i PISA 2012. Fallet i matematik beror på en resultatförsämring hos elever på samtliga nivåer, det vill säga hög- såväl som lågpresterande (Skolverket 2013a). Även i TIMSS matematikprov faller kunskaperna hos alla elever och andelen lågpresterande ökar oroväckande, men det är

Diagram 1.6 Resultat i TIMSS Advanced, 1995–2008



Källa: IEA.

minskningen av andelen högpresterande elever som framförallt förklarar de försämrade genomsnittliga resultaten (Skolverket 2012c).

Den sammantagna bilden från de internationella undersökningarna indikerar alltså en omfattande försämring av kunskaperna hos elever i övre grundskolan inom samtliga ämnesområden och hos elever på samtliga prestationsnivåer. Denna negativa utveckling verkar också stämma ganska bra överens med den trend vi observerar när det gäller det nationella provet i matematik i övre grundskolan. Att vi inte ser motsvarande försämringar i de internationella undersökningar som har genomförts i årskurs fyra tyder på att vi har en mycket svag kunskapsutveckling mellan grundskolans årskurs fyra och årskurs åtta/nio.

På gymnasienivå finns TIMSS Advanced som mäter kunskaperna i matematik och naturvetenskap i årskurs tre hos elever på de naturvetenskapliga/tekniska programmen. Denna har genomförts vid två tillfällen, 1995 och 2008. Mellan dessa två tillfällen har kunskaperna sjunkit

markant inom båda ämnesområdena. Hur omfattande slutsatser som ska dras ska dras av detta är dock oklart då det är väldigt långt mellan mättillfällena och grupp sammansättningen kan ha ändras, exempelvis i samband med att teknikprogrammet introducerades.

Tabellen på nästa sida sammanfattar de svenska resultaten i de internationella mätningarna. Medelvärdet för varje undersökning anges, såväl som förändringen i medelvärde mellan den tidigaste och senaste undersökningen.

Kritik mot de internationella undersökningarna

Det har framkommit en del kritik mot de internationella undersökningarna. En sådan kritik är att undersökningarna inte mäter alla de mål som den svenska skolan har och att svenska elever lär sig saker som inte kommer fram i utvärderingarna. Det kan mycket väl vara så att det finns omätbara kunskaper och färdigheter som svenska elever har och som de har förbättrat över tid. Eftersom de är omätbara är detta dock inget vi kan veta. För att vi ska avfärda utvecklingen vi ser i de internationella undersökningarna baserat på denna kritik måste vi dock först och främst anta att dessa osynliga kunskaper och färdigheter står i motsats till de kunskaper som mäts i de internationella mätningarna. Vidare måste man också argumentera att de kunskapsfall vi observerar i de internationella undersökningarna är värda den potentiella förbättringen i dessa osynliga kunskaper och färdigheter.

En annan kritik som förts fram är att eleverna inte tar PISA-undersökningen på allvar och därför presterar dålig. Kristoffer Örstadius på Dagens Nyheter lyckades matcha enskilda elevers och skolors resultat på PISA med betyg och nationella prov.³ Han upptäckte att flera elever som gjort bra ifrån sig på de nationella proven hade väldigt dåliga resultat på proven som ligger till grund för PISA-undersökningen. Han menade att det kan handla om att eleverna är mer provtrötta idag än tidigare eftersom antalet nationella prov i årskurs nio har ökat signifikant sedan de tidigare mätningarna. Problemet med denna kritik är att vi ser likande trender i de andra internationella undersökningarna som skrivs innan eleverna har börjat skriva de nationella proven. Vi ser också samma ut-

³ Se artikel här: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/darfor-kan-pisa-testet-vara-missvisande/>

Tabell 1.1 Sammanfattning av resultaten på de internationella utvärderingarna

	Läsförståelse			Matematik			Naturvetenskap/fysik			
	PIRLS åk. 4	PISA åk. 9	TIMSS åk. 4	PISA åk. 9	TIMSS åk. 8	TIMSS Gymn.	TIMSS åk. 4	PISA åk. 9	TIMSS åk. 8	TIMSS Gymn.
1995					540	502			553	578
2000		516		510				512		
2001	561									
2003		514		509	499			506	524	
2006	549	507		502				503		
2007			503		491		525		511	
2008						412				97
2009		497		494				495		4
2011	542		504		484		533		509	
2012		483		478				485		
Δ	-19	-33	1	-32	-56	-90	8	-27	-44	-81

Anm: Resultaten i PIRLS, TIMSS och PISA är normaliserade så att det internationella medelvärdet är 500 och standardavvikelsen 100. Förändringen är skillnaden i medelvärde mellan tidigaste och senaste observationen i tabellen.

Källa: OECD och IEA.

veckling i det nationella provet i matematik och de nationella utvärderingarna. En annan tes är att eleverna inte tar PISA på allvar då det inte är betygsgrundande, detta har dock inte förändrats över tid. Möjligen kan det vara så att lärarnas eller elevernas attityder har förändrats men vi har än så länge inga tydliga indikationer på att så skulle vara fallet. Vidare är det så att PISA bygger på att varje elev gör ett urval av frågor. Den enskilda elevens resultat kan därför se underliga ut. Vidare är det en signifikant andel av eleverna som inte skriver de nationella proven (proven ges en viss dag och är man borta den dagen så ges inget annat tillfälle att skriva provet) och man kan anta att det inte är slumpmässigt vilka dessa elever är. PISA strävar efter ett mer representativt urval vilket kan förklara skillnader mellan skolornas resultat i PISA och på de nationella proven. Slutsatsen är att kritiken inte innebär att vi ska avfärda den trend vi ser i de internationella undersökningarna. Kritiken är dock en värdefull påminnelse om hur svårt det är att definiera och mäta kunskap.

De nationella utvärderingarna bekräftar kunskapsfallet

Nationella utvärderingar genomfördes av Skolverket 1989, 1992, 1995, 1998 och 2003. I dessa utvärderingar har man, över tid, använt liknande prov för att skatta kunskapen i olika ämnen. Framförallt liknade utvärderingarna år 1992 och år 2003 varandra vilket innebär att man kan använda dessa nationella utvärderingar för att studera kunskapsförändringar över denna period. Båda dessa fokuserar på resultaten i årskurs nio och överlag kan man säga att resultaten ligger i linje med det vi sett i de internationella undersökningarna. Vi ser fall i läsförståelse, matematik och naturvetenskap medan resultaten i engelska inte uppvisar någon förändring. Vi ser också en ökad spridning i resultaten inom alla ämnen (Skolverket, 2009).

1.1.3. Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att vi ser väldigt liknande mönster och trender i de internationella undersökningarna, de nationella utvärderingarna och de nationella prov som är tillförlitliga. Det vi ser är en signifikant försämring av resultaten i den övre grundskolan och potentiellt också i gymnasiet. Vi kan också konstatera att detta inte, i

någon större utsträckning, kan förklaras av på försämrade resultat i den lägre grundskolan. Magnituden av det observerade kunskapsfallet verkar vara mellan fem och tio procent.

1.2 Fördelning av resultat över tid

Även om de nationella proven och betygen inte kan användas för att få en trovärdig bild av kunskapsutvecklingen över tid kan de potentiellt användas för att ge en bild av hur olika grupper klarar sig relativt varandra och hur deras relativa prestation förändras över tid. För att jämförelsen över tid faktiskt ska reflektera förändrade skillnader i kunskaper krävs att de faktorer som gör det olämpligt att använda betygen och de nationella proven som indikatorer på kunskap inte påverkar olika grupper olika över tid. Om exempelvis betygsinflationen är högre på skolor där vissa grupper av elever går eller om lärarnas attityder kring kön eller utländsk härkomst har förändrats kan detta slå igenom i resultaten och skymma relativa förändringarna i kunskap och färdigheter. Här kan de internationella jämförelserna och de nationella undersökningarna användas för att underbygga eller avfärda de trender vi observerar.

I del 1.2.1 kommer att börja med att diskutera de skillnader man kan observera i genomsnitt mellan grupper, i del 1.2.2 diskuterar vi skillnaden mellan skolor för att sedan i 1.2.3 sammanfatta.

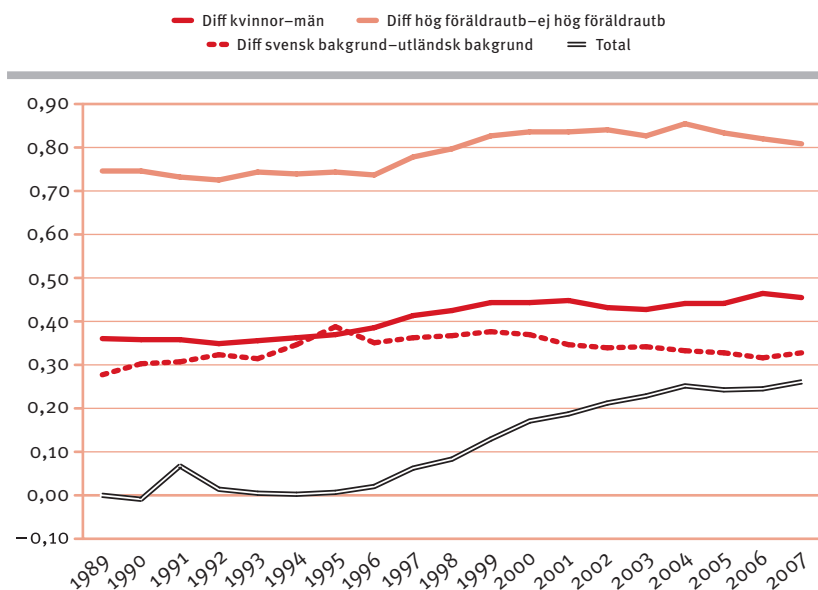
1.2.1 Skillnader i genomsnitt mellan grupper

När det kommer till betygens fördelning är omfattande analyser redan gjorda och i de områden där tillgängliga data tillåter att slutsatser dras råder relativt konsensus (se till exempel Skolverket, 2009).

Stora nivåskillnader i genomsnittsbetyg mellan olika grupper

Diagram 1.7 är taget från rapporten *Den Svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: Vad säger forskningen?* (Björklund m.fl. 2010). I diagrammet framgår den tidigare nämnda ökningen över tid i betygen på grundskolan som började i och med att det nya betygsystemet infördes. Att denna inte stämmer helt överens med de siffror vi redogjort för tidigare beror på att på den horisontella axeln i diagrammet visas standardavvikelseenhetsmättet som ofta betecknas Cohens *d*. Detta mått har fördelen att man kan jämföra variabler som normalt inte lå-

Diagram 1.7 Betygsutveckling i grundskolan, totalt och skillnad mellan grupper, 1989–2007, standardiserade medelvärdesiffror



Källa: Björklund m.fl. (2010).

ter sig jämföras och att det har relativt enkla och allmänt accepterade tolkningsregler där ett värde runt 0,2 räknas som litet, ett värde runt 0,5 som medel och ett värde runt 0,8 som högt.

I diagrammet kan man också se hur genomsnittsbetygen skiljer sig mellan olika grupper och hur dessa skillnader har utvecklats över tid. Tydligt är att skillnaden mellan elever med hög- och lågutbildade föräldrar är väldigt stor.⁴ Man kan också urskilja en ökning av denna skill-

⁴ Högutbildade definieras i detta fall som alla med åtminstone en tvåårig eftergymnasial utbildning medan övriga definieras som lågutbildade. Dessa begrepp, precis som begreppet utländsk bakgrund hanteras dock på flera olika sätt i källmaterialet till denna rapport. Vi har valt att konsekvent använda den term som de ursprungliga författarna använder och att inte redogöra för definitionerna i varje enskilt fall då vi inte ansett att det tillför något. Vid intresse finns dock definitionerna alltid tillgängliga i källmaterialet.

nad under slutet på 1990-talet. Huruvida detta brott faktiskt existerar är dock omdiskuterat eftersom det inte är robust mot metodval. Därför bör man vara försiktig med att dra några större slutsatser av detta.⁵ Studier av Skolverket (2006), Fredriksson och Vlachos (2011) och Böhlmark och Holmlund (2012) ser ingen ökning av sambandet mellan resultat och familjebakgrund vilket är ytterligare en anledning att vara skeptisk. Om det har skett en ökning är den också begränsad och har avstannat vilket innebär att det vi ska ta med oss från diagrammet framförallt är den stora nivåskillnaden mellan elever med hög- respektive lågutbildade föräldrar.

Vidare ser man att flickor i allmänhet har bättre betyg än pojkar även om skillnaderna inte är lika markanta som de man kan se mellan elever vars föräldrar har olika utbildningsbakgrund. Trendmässigt ser skillnaderna mellan flickor och pojkar också ut att öka. Skillnaderna mellan elever med svensk och utländsk bakgrund är mindre än de mellan pojkar och flickor och ingen tydlig trend över tid kan utläsas.

I rapporten *Får alla elever samma chans? – om likvärdigheten i den svenska grundskolan* från 2012 undersöker Lärarnas Riksförbund hur betygen har utvecklats för låg-, medel- och högpresterande elever inom olika kategorier. De tittar på kohorterna födda 1983, 1987, 1991 och 1995. Överlag ser de samma mönster som ovan att pojkar, elever med lågutbildade föräldrar och barn födda utomlands har sämre resultat. Vidare ser man att skillnaderna mellan grupperna är som störst bland de elever som presterar sämst och som minst bland de elever som presterar bäst. Tittar man exempelvis på den tionde percentilen för de som har föräldrar med enbart gymnasieutbildning och jämför dem med den tionde percentilen för dem som har föräldrar som inte har eftergymnasial utbildning ser man att de genomsnittliga meritvärdena för dem med högutbildade föräldrar är 70 poäng (eller 67 procent) högre. Samma jämförelse i den 90:e percentilen ger oss en skillnad på 40 poäng (15 procent). Detta indikerar tydlig att skolan misslyckas med sitt kompensatoriska uppdrag.

Mönstret är mer eller mindre samma för kohorterna födda 1983 och 1995 (och även för kohorterna däremellan som vi inte redovisar här). Överlag ser det också ut som att resultaten för utrikes födda elever och

5 För en diskussion om detta, se IFAU (2012) *Lika möjligheter? Familjebakgrund och skolprestationer 1988–2010*.

Tabell 1.2 Meritvärde för elever födda 1983, slutbetyg 1999, uppdelat på elevers olika bakgrund/härkomst, 10:e, 50:e (median) och 90:e percentilen, samt medelvärde

Bakgrund/härkomst	10:e percentil	Median	90:e percentil	Medelvärde	Antal elever
Född i Norden, minst en förälder född i Norden	135	210	280	206	90 148
Född i Norden, ingen förälder född i Norden	100	200	280	195	4 123
Född i övriga Europa eller Nordamerika	75	190	270	185	3 459
Född i övriga världen	40	180	260	168	4 881

Källa: Lärarnas Riksförbund 2012.

Tabell 1.3 Meritvärde för elever födda 1995, slutbetyg 2011, uppdelat på elevers olika bakgrund/härkomst, 10:e, 50:e (median) och 90:e percentilen, samt medelvärde

Bakgrund/härkomst	10:e percentil	Median	90:e percentil	Medelvärde	Antal elever
Född i Norden, minst en förälder född i Norden	150	215	290	213	74 652
Född i Norden, ingen förälder född i Norden	125	205	285	204	7 733
Född i övriga Europa eller Nordamerika	50	190	275	179	1 986
Född i övriga världen	20	175	265	154	3 729

Källa: Lärarnas Riksförbund 2012.

elever med lågutbildade föräldrar har försämrats lite i relation till övriga. Det ser också ut som att spridningen ökat mer i den tionde percentilen än för medianen och den 90:e percentilen. Båda dessa trender drivs dock sannolikt till stor del av kompositionseffekter. Detta är tydligt om man jämför med gruppen elever vars föräldrar har en förgymnasial utbildning kortare än nio år i de två kohorterna där meritvärdet

Tabell 1.4 Meritvärde för elever födda 1983, slutbetyg 1999, uppdelat efter föräldrarnas utbildningsnivå, 10:e, 50:e (median) och 90:e percentilen, samt medelvärde

Högsta utbildningsnivå i hemmet	10:e percentil	Median	90:e percentil	Medelvärde	Antal elever
Förgymnasial utbildning					
kortare än nio år	95	180	255	180	8 279
Förgymnasial utbildning nio (tio) år	100	185	255	182	14 984
Gymnasial utbildning					
Eftergymnasial kortare än två år	130	195	265	196	40 066
Eftergymnasial två år eller längre	165	220	285	220	5 528
Forskarutbildning	170	235	295	229	17 929
	185	255	305	247	1 216

Källa: Lärarnas Riksförbund 2012.

Tabell 1.5 Meritvärde för elever födda 1995, slutbetyg 2011, uppdelat efter föräldrarnas utbildningsnivå, 10:e, 50:e (median) och 90:e percentilen, samt medelvärde

Högsta utbildningsnivå i hemmet	10:e percentil	Median	90:e percentil	Medelvärde	Antal elever
Förgymnasial utbildning					
kortare än nio år	45	180	255	168	2 349
Förgymnasial utbildning nio (tio) år	105	190	265	188	10 050
Gymnasial utbildning					
Eftergymnasial kortare än två år	140	205	275	204	45 184
Eftergymnasial två år eller längre	170	240	300	233	7 154
Forskarutbildning	175	245	305	238	16 887
	195	270	315	260	1 194

Källa: Lärarnas Riksförbund 2012.

för den tionde percentilen faller från 95 till 45. Denna grupp minskar dock från över 8 000 till ungefär 2 300 elever under perioden och det blir därför svårt att hävda att gruppens sammansättning är den samma vid de två mättillfällena.

Överlag följer andra tidigare undersökningar samma mönster. Det finns stora skillnader mellan genomsnitten för olika högsta utbildnings-

nivå i hemmet. Det finns också en del skillnader mellan pojkar och flickor samt mellan utrikes och inrikes födda även om dessa inte är lika stora. Vi ser också potentiellt små ökningar över tid i dessa skillnader i medelvärden men skillnaderna är så pass små att de kan anses vara av sekundär relevans. Liknande mönster ser man om man studerar de nationella proven i de lägre årskurserna eller betygen i gymnasiet.

Utländsk bakgrund eller utbildningsbakgrund?

I de ovan redovisade resultaten redovisas ofta genomsnittliga värden för eller skillnader mellan olika grupper. Dessa grupper överlappar dock i viss mån, exempelvis har en större andel elever födda utanför Norden föräldrar som inte har en gymnasieutbildning jämfört med gruppen född i Norden. Tidigare studier har funnit att när man kontrollerar för socioekonomiska faktorer förlorar utländsk bakgrund mycket av sitt förklaringsvärde när det kommer till skolresultat. För att kontrollera detta har vi använt data från Skolverkets databas SIRIS. I denna databas har vi alla högstadieskolor under alla läsår från 1998/1999 till 2012/2013. För varje år har vi information om andelen av eleverna som har utländsk bakgrund, föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå (från 1–3 där 1 är förgymnasial och 3 är eftergymnasial) och det genomsnittliga meritvärdet på skolan.

Vi använder regressionsanalys för att skatta ett linjärt samband mellan dessa variabler. Det kan naturligtvis finnas icke-linjära samband här men resultaten ger i alla fall en bild av hur sambanden ser ut. I tabell 1.6 redogör vi för resultaten från den här regressionsanalysen. Uppifrån och ned presenterar vi först sambandet mellan genomsnittligt meritvärde och andel med utländsk bakgrund, sedan presenterar vi sambandet mellan föräldrars genomsnittliga utbildningsnivå och genomsnittligt meritvärde och slutligen presenterar vi sambandet när hänsyn har tagits till båda dessa variabler.

I den första regressionen ser vi att koefficienten är relativt stor och signifikant, -72 . Detta ska läsas som att om vi jämför en skola där andelen elever med utländsk bakgrund är noll med en där andelen är ett borde vi, i genomsnitt, se en skillnad i meritvärde på 72 . Detta motsvarar ett betygssteg högre i 14 av 16 ämnen på grundskolan. I den andra kan vi se att sambandet mellan föräldrars genomsnittliga utbildning och genomsnittligt meritvärde också är relativt starkt. Om man jämför en

Tabell 1.6 Regressioner på genomsnittligt meritvärde i årskurs sex 1998–2013

Variabel	Koefficient	Robusta standardfel	P-värde
Regression, andel med utländsk bakgrund på genomsnittligt meritvärde			
Andel utländsk bakgrund	-72,39619	1,851122	0,000
Regression, genomsnittlig nivå av föräldrars utbildning på genomsnittligt meritvärde			
Föräldrars genomsnittliga utbildning	66,16487	0,5674453	0,000
Regression, andel med utländsk bakgrund och genomsnittlig nivå av föräldrars utbildning på genomsnittligt meritvärde			
Föräldrars genomsnittliga utbildning	62,0444	0,5739025	0,000
Andel utländsk bakgrund	-31,51423	1,44031	0,000

Källa: Skolverkets databas SIRIS.

skola där alla föräldrar har gymnasieutbildning med en där alla föräldrar har högskoleutbildning borde genomsnittseleven ha ett betygssteg högre i 13 av 16 ämnen.

När vi kör båda variablerna samtidigt kan vi se att sambandet mellan genomsnittliga meritvärde och andel elever med utländsk bakgrund mer än halveras medan sambandet mellan föräldrars genomsnittliga utbildning och genomsnittligt meritvärde inte förändras speciellt mycket. Detta indikerar att det faktiskt är socioekonomiska faktorer som har det verkliga förklaringsvärdet och att sambanden man ser mellan utländsk bakgrund och utbildningsresultat i huvudsak reflekterar de skillnader i betyg som finns mellan elever med föräldrar med olika utbildning och samvariationen mellan utländsk bakgrund och föräldrarnas utbildning.

Sambandet mellan andelen med utländsk bakgrund och faktiskt meritvärde är fortfarande statistiskt signifikant men för betygen relativt oviktigt. Om vi jämför en skola där andelen elever med utländsk bakgrund är noll med en där andelen är ett så har genomsnittseleven ett betygssteg högre i sex av 16 ämnen. En stor del av detta verkar dock förklaras av nyanlända (som kom mellan de var 13 och 16 år) som inte rimligtvis kan förväntas prestera samma resultat som elever som växt upp i Sverige (Skolverket 2009).

Slutsatsen av detta är alltså att det i huvudsak är socioekonomiska faktorer som förklarar skillnaderna i resultat och att utländsk bakgrund har ett ganska begränsat förklaringsvärde.

Tendenser till ökad spridning i de internationella undersökningarna

I tabell 1.7 redogör vi för hur variationen av resultat har utvecklats i de internationella undersökningarna. Den totala variationen är beräknad som standardavvikelsen i elevresultatet. Vi ser ingen ökad variation i de lägre årskurserna eller i matematik i årskurs nio, däremot ser vi en statistiskt säkerställd ökning i variationen i läsförståelse och naturkunskap. I de internationella undersökningarna finns alltså vissa indikationer på en ökad spridning i resultaten.

I den senaste undersökningen från PISA finns ingen signifikant skillnad mellan flickor och pojkar när det gäller det genomsnittliga resultatet i matematik. Däremot presterar flickor bättre än pojkar i läsförståelse och naturkunskap. Tittar man på utvecklingen över tid ser vi att kunskaperna försämras hos såväl flickor som pojkar, men nedgången är

Tabell 1.7 Total variation över tid i de internationella undersökningarna

Studie	Ämnesområde	Årskurs	2000	2001	2003	2006	2007	2009	2011	2012	Trend
PISA	Läsförståelse	9	92,2		95,6	98,2		98,6		106,8	+16%*
PISA	Matematik	9			94,7	89,7		93,8		91,7	-3%
PISA	Naturvetenskap	9				94,2		99,8		99,7	+6%*
PIRLS	Läsförståelse	4		65,8		63,6			65,3		-1%
TIMSS	Matematik	4					66,5		66,8		+/-0%
TIMSS	Naturvetenskap	4					73,6		74,8		+2%
TIMSS	Matematik	8			71,2		70,1		67,5		-5%
TIMSS	Naturvetenskap	8			73,9		78		80,6		+9%*

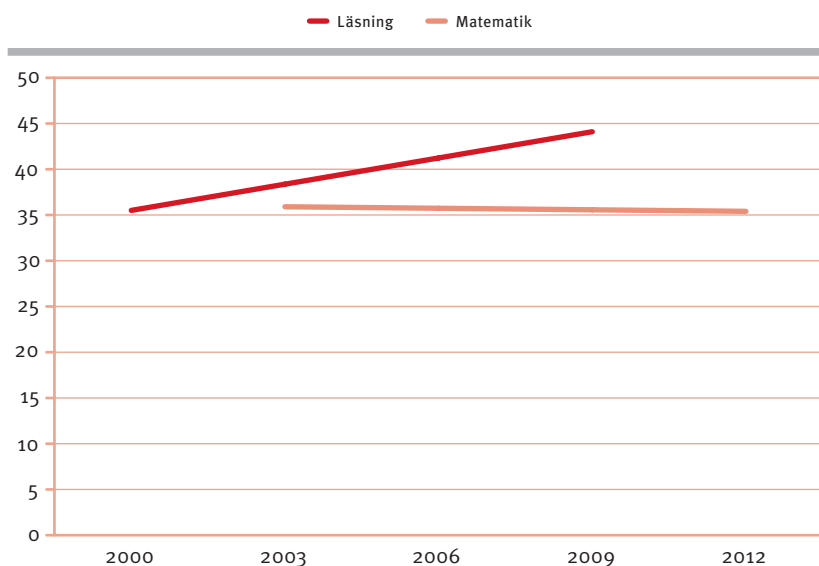
Anm. 1: PISA avser 15-åringar men för enkelhets skull har årskurs 9 angetts i tabellen.

Anm. 2: Den totala variationen är beräknad som standardavvikelsen i elevresultatet.

Anm. 3: Trend anges som kvoten mellan senaste och tidigaste värde där ett trendvärde större än 1,00 anger en ökning över tid och trendvärde mindre än 1,00 avser en minskning över tid. Signifikant förändring mellan senaste och tidigaste värde är markerad med * i kolumnen Trend.

Källa: Skolverket (2014).

Diagram 1.8 Betydelsen av socioekonomisk bakgrund, PISA



Källa: Skolverket (2014).

större för pojkarna vilket resulterar i ökade skillnader mellan flickor och pojkar. Framförallt ökar andelen lågpresterande pojkar inom samtliga ämnesområden över tid (Skolverket 2013a).

I TIMSS senaste undersökningar i årskurs fyra och åtta finns inga signifikanta skillnader mellan flickor och pojkar, varken i matematik eller i naturvetenskap. Tittar man på den nedåtgående trenden i matematik sedan 1995, så förklaras den av lika stora försämringar i resultaten hos såväl flickor som pojkar. I naturvetenskap var dock pojkarna bättre än flickorna i TIMSS 1995, men deras resultat har försämrats i större utsträckning än flickornas och idag finns inga skillnader mellan könen (Skolverket 2014).

Andelen elever med utländsk bakgrund har ökat sedan år 2000 då den första PISA-undersökningen genomfördes och uppgick vid tillfället för PISA 2012 till 15 procent. I denna grupp är cirka 60 procent födda i Sverige. Tittar man på resultaten i matematik är prestationerna av elever med utländsk bakgrund betydligt sämre än elever med svensk bakgrund. Den

Tabell 1.8 Relation mellan antal böcker i hemmet och resultat, TIMSS och PIRLS

	2001	2003	2006	2007	2011	Trend
TIMSS Matematik åk 8		51,3		39,3	40,3	- 11,0
TIMSS Naturvetenskap åk 8		52,9		52,4	57,4	4,5
TIMSS Matematik åk 4				31,3	36,5	5,2
TIMSS Naturvetenskap åk 4				40,8	43,1	2,3
PIRLS Läsförståelse åk 4 (enligt elever)	30,8		29,0		37,2	6,4
PIRLS Läsförståelse åk 4 (enligt föräldrar)	29,4		33,3		39,2	9,8

Källa: Skolverket (2014).

negativa trenden i matematikkunskaper för alla elever är dock påfallande lik trenden om man tittar enbart på elever födda i Sverige. Endast en marginell del av den totala resultatförsämringen kan förklaras av en ökande andel utrikes födda. En del av nivåskillnaden mellan dessa grupper kan förklaras av socioekonomiska faktorer. Tas hänsyn till detta försvinner en del men inte hela skillnaden mellan grupperna. Att skillnaderna mellan elever med svensk och utländsk bakgrund är större i Sverige än den genomsnittliga skillnaden mellan dessa grupper i OECD kan delvis förklaras av Sveriges relativt stora flyktinginvandring (Skolverket 2013a).

När det kommer till socioekonomisk bakgrund kan vi i PISA se att sambandet ökar när det kommer till läsförståelse medan det inte verkar göra det för matematik. Detta bygger på ett index som bygger på faktorer som föräldrarnas yrke, utbildningsnivå och kulturella kapital.

TIMSS har nyligen börjat med ett liknande index men det kan av olika skäl ännu inte användas. Däremot kan man titta på antalet böcker i hemmet och hur det är relaterat till resultat på proven. I tabell 1.8 är måttet på påverkan av antal böcker i hemmet skattad. Sambandet är bara signifikant matematik i årskurs 8 och läsförståelse i årskurs 4.

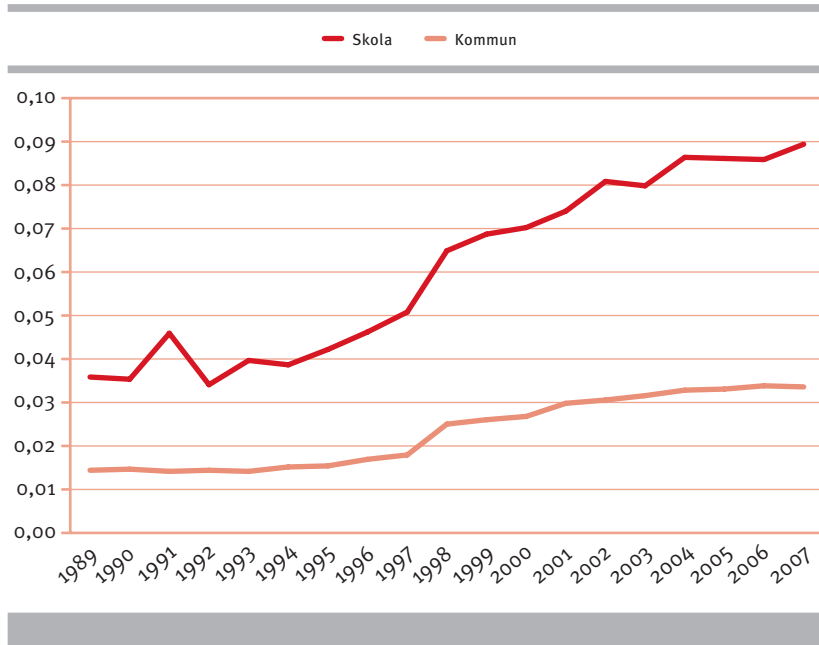
Överlag bekräftar de internationella undersökningarna det vi ser när vi tittar på betygen, när det gäller kön, inhemsk/utländsk bakgrund samt socioekonomisk bakgrund. Det finns dock några skillnader som kan vara värda att nämna. I de internationella undersökningarna pre-

sterar pojkarna inte systematiskt sämre än flickorna i den grad som betygen antyder. De internationella undersökningarna indikerar också att elevens socioekonomiska bakgrund blivit viktigare över tid, åtminstone när det gäller kunskaperna i matematik. Här är det dock svårt att göra en bedömning av vilket material som är mest trovärdigt. Betygen har flera mätpunkter vilket gör det lättare att urskilja trender över tid men är samtidigt mindre tillförlitliga när det gäller att mäta kunskap jämfört med de internationella undersökningarna. I de senare finns dock inte lika många mätpunkter att tillgå.

1.2.2. Skolvariationen i betyg

Det finns stora nivåskillnader i resultaten mellan olika grupper av elever i skolan, men dessa skillnader verkar vara mer eller mindre konstanta över tid. Samtidigt ser vi stora ökningar i skillnader på skol- och kommunnivå.

Diagram 1.9 Variation i betyg som kan härledas till skolor respektive kommuner, 1989–2007

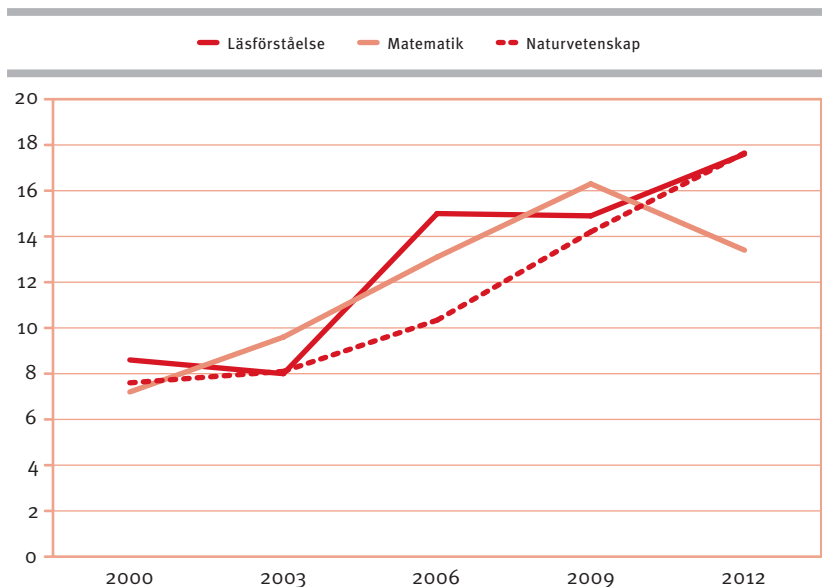


Källa: Björklund m.fl. (2010).

I diagram 1.9 ser vi att skillnaderna var konstanta innan kommunaliseringen och det fria skolvalet. Man kan se en svag ökning, framförallt mellan skolor, under början på 1990-talet. Från 1997 ser vi en snabbare ökning i skillnad mellan skolor och vi ser också att skillnaderna mellan kommunerna börjar växa. Skillnader mellan skolor var 2007 tre gånger så hög som den var 1990 och skillnader mellan kommuner var 2007 på samma nivå som skillnaderna mellan skolor var 1990.

Vi ser ett likande mönster om vi tittar på resultaten i de internationella undersökningarna. Variationen mellan skolor är låg i Sverige, sett ur ett internationellt perspektiv. Samtidigt har variansen mellan skolor ökat över tid inom nästan alla ämnesområden. Undantaget från denna ökande trend är matematik, där variationen mellan skolor efter att ha uppvisat en ökande trend sedan minskade mellan PISA 2009 och PISA 2012. Diagram 1.10 illustrerar utvecklingen i mellanskolsvariation över tid.

Diagram 1.10 Utveckling av mellanskolsvariationen (procent av total variation), PISA 2000–2012



Källa: Skolverket (2014).

Ökningen i mellanskolsvariation i betygen och i de internationella undersökningar är liknande vilket innebär att det sannolikt rör sig om en ökad kunskapskillnad och inte bara att betygsinflationen slagit olika på olika typer av skolor. Vad denna ökande varians kan bero på återkommer vi till i del två när vi diskuterar det fria skolvalet.

1.2.3 Sammanfattning

Det finns stora skillnader mellan olika grupper av elever när det gäller resultaten i skolan, och de dominerande faktorerna verkar vara socioekonomiska (utbildningsbakgrund). Vi kan också konstatera att dessa skillnader inte minskar över tid. I de internationella undersökningarna finns snarare tendenser till ökade skillnader. Detta är en tydlig indikation på att skolan misslyckas med sitt kompensatoriska uppdrag. Vidare observerar vi kraftigt växande skillnader mellan skolor och, i mindre utsträckning, kommuner. Skillnaderna mellan skolor verkar inte kunna förklaras av skillnader i betygsättning utan reflekterar troligen ökande skillnader i elevernas kunskaper beroende på vilken skola man går i.

1.3 De lågpresterande i svenska skolan

I en diskussion om de som inte klarar sig genom den svenska skolan måste man inleda med att klargöra vad man menar med att inte klara sig. En definition skulle kunna vara de som inte tar sig igenom gymnasiet. Dessa personer omtalas ofta i den politiska diskussionen idag och i data kan man se att de personer som saknar gymnasiekompetens är de som har absolut svårast att hävda sig på arbetsmarknaden. Vi kommer därför inleda med en diskussion om hur andelen utan slutbetyg från gymnasiet har utvecklats över tid och vilka grupper som klarar sig bäst respektive sämst. Detta gör vi i del 1.3.1. I del 1.3.2 tittar vi på övergången mellan grundskolan och gymnasiet för att försöka klarlägga när problemen uppstår.

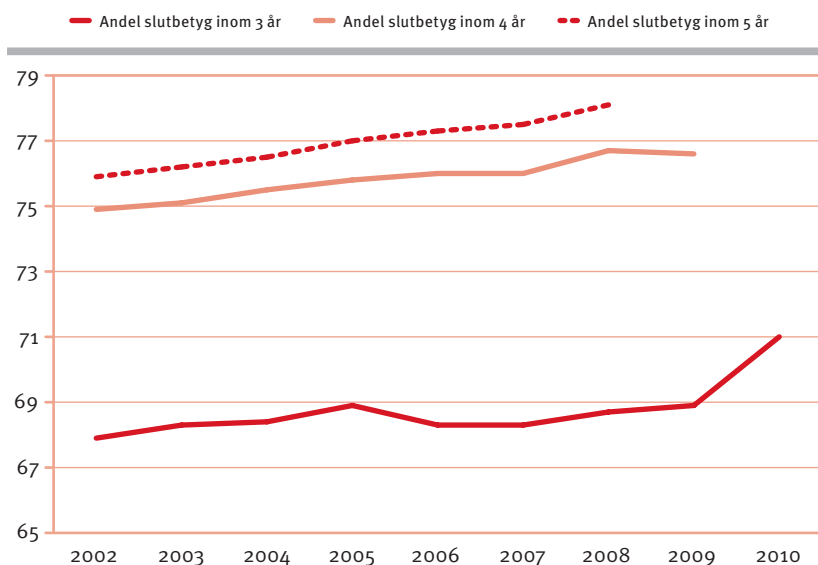
Frågan som detta föranleder är dock om gymnasiekompetensen gör en person så pass produktiv att den är anställningsbar. Det kan också vara så att gymnasiekompetens egentligen mest är en signal som arbetsgivare kan använda för att sortera ansökningar och att det är därför vi observerar omfattande skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan dem som har gymnasiekompetens och dem som inte har det. Många som hoppar

av gymnasiet gör det först i årskurs tre (SCB 2008) och dessa personer, trots att de ibland bara saknar enstaka kurser, har också mycket svårare att få jobb än de som har ett fullständigt slutbetyg. Detta indikerar att sorteringseffekten kan vara signifikant. Med detta inte sagt att det inte finns en nedre gräns som, om man är under den, gör det väldigt svårt att verka på svensk arbetsmarknad. Detta rör sig i stor utsträckning om personliga egenskaper men sannolikt är också grundläggande kunskaper som att kunna läsa, räkna och skriva centrala. Därför är det också relevant att titta på kunskapsutvecklingen i botten av distributionen och andelen som inte når upp till vissa grundläggande kunskapsnivåer. Detta kommer vi titta på i del 1.3.3 för att sedan i del 1.3.4 sammanfatta.

1.3.1 Andelen som tar sig igenom gymnasiet

Andelen av de som påbörjar gymnasiet som erhåller slutbetyg har visat en svagt uppåtgående trend sedan början av 2000-talet. År 2002 var det

Diagram 1.11 Andel med slutbetyg från gymnasiet, nybörjare år 2002–2010



Källa: Skolverkets statistik.

68 (76) procent som fick slutbetyg inom 3 (5) år att jämföra med 69 (78) procent 2008. Om denna trend representerar att gymnasieskolan presterar bättre eller om den är en konsekvens av betygsinflation är dock oklart. Man bör notera att den ökning som man ser 2010 sannolikt är en reaktion på det förändrade betygssystemet och det bör därför inte tolkas som något trendbrott.

Tittar man längre bak i tiden kan man se att i början av 1990-talet var det cirka 10 procent som avbröt sin gymnasieutbildning, vilket alltså är betydligt mindre än idag. En förklaring till de ökade avhoppet under 1990-talet kan vara förändringarna i betygssystemet och avskaffandet av de tvååriga gymnasieutbildningarna. Som vi redan nämnt sker de flesta avhoppet från gymnasiet i årskurs tre. En tredje förklaring till de kraftigt ökade avhoppet i början av 1990-talet skulle kunna vara en rationell reaktion på den högre arbetslöshet som uppstod i samband med 1990-talskrisen.

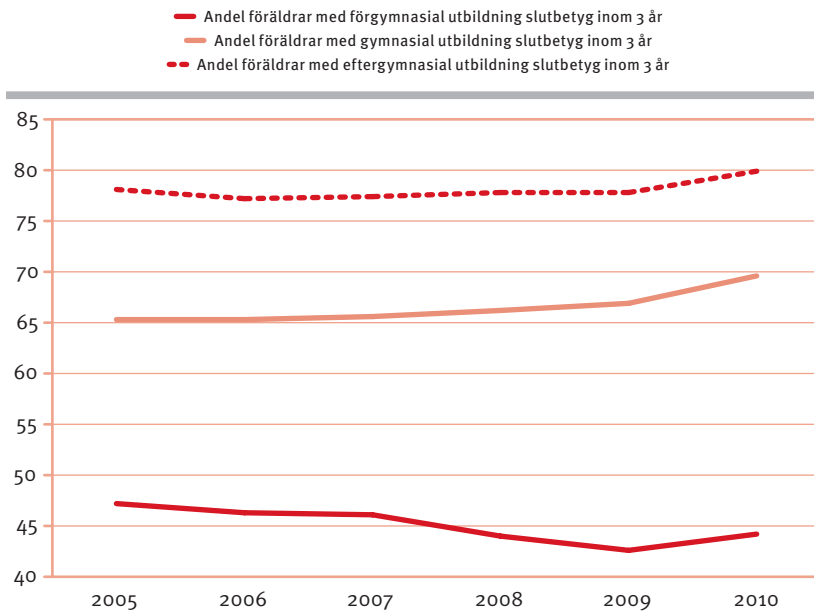
En uppföljning av elever sju år efter att de påbörjat gymnasiet visar dock att andelen som fullföljt gymnasiestudierna (erhållit slutbetyg) inte är mycket större sju år efter påbörjad utbildning jämfört med fem år efter påbörjad utbildning. (Begler et. al., 2013).

Stora skillnader mellan olika grupper

När man tittar på benägenheten att fullfölja gymnasiet för olika elevgrupper framträder ett mönster som är mycket likt det vi såg när vi studerade skillnader i resultat mellan olika elevgrupper.

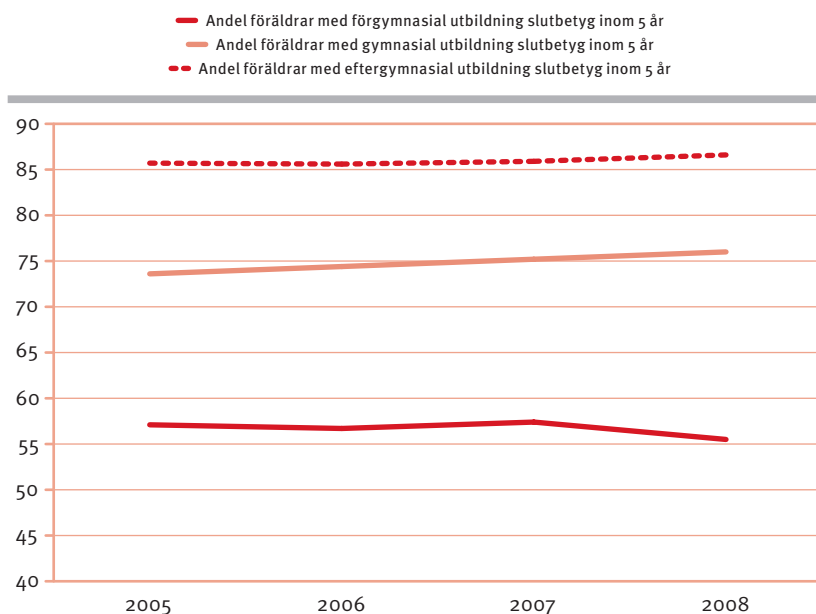
Först kan vi konstatera att föräldrarnas utbildningsbakgrund har stor betydelse för huruvida eleven fullföljer gymnasiet eller inte. Skolverket har information om föräldrars utbildningsbakgrund endast från och med den årskull som påbörjade gymnasiet 2005. Diagram 1.12 visar andelen som får sitt slutbetyg inom tre år, uppdelat efter föräldrars utbildningsnivå. Vi kan se att medan andelen elever som erhåller slutbetyg inom tre år har ökat något sedan 2005 för elever vars föräldrar har gymnasial eller eftergymnasial utbildning, så har andelen sjunkit för elever vars föräldrar har förgymnasial utbildning. Återigen är detta fall sannolikt, i alla fall till viss del, en kompositionseffekt. Ökningen i alla grupper år 2010 ska återigen inte tolkas som ett trendbrott utan snarare som en rationell reaktion på det förändrade regelverket.

Diagram 1.12 Andel med slutbetyg från gymnasiet inom 3 år, efter föräldrars utbildningsnivå, nybörjare år 2005–2010



Källa: Skolverkets statistik.

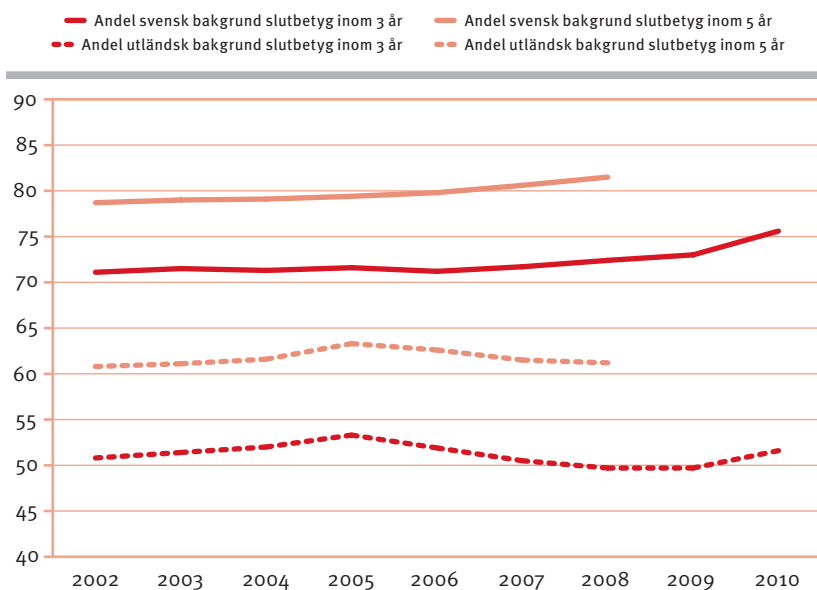
Diagram 1.13 Andel med slutbetyg från gymnasiet inom 5 år, efter föräldrars utbildningsnivå, nybörjare år 2005–2008



Källa: Skolverkets statistik.

Mindre än 50 procent av de elever vars föräldrar har förgymnasial utbildning erhåller sitt slutbetyg från gymnasiet inom tre år. För elever vars föräldrar har gymnasial (eftergymnasial utbildning) fick 70 (80) procent sitt slutbetyg efter tre år om vi tittar på de som påbörjade sin gymnasieutbildning 2010. Diagram 1.13 visar motsvarande siffror fem år efter påbörjad gymnasieutbildning (2008 är sista året då vi kan observera utfallet fem år senare). Förändringen över tid är mindre vad gäller andelen som erhåller slutbetyg inom fem år, men trenden liknar den i diagram 1.12.

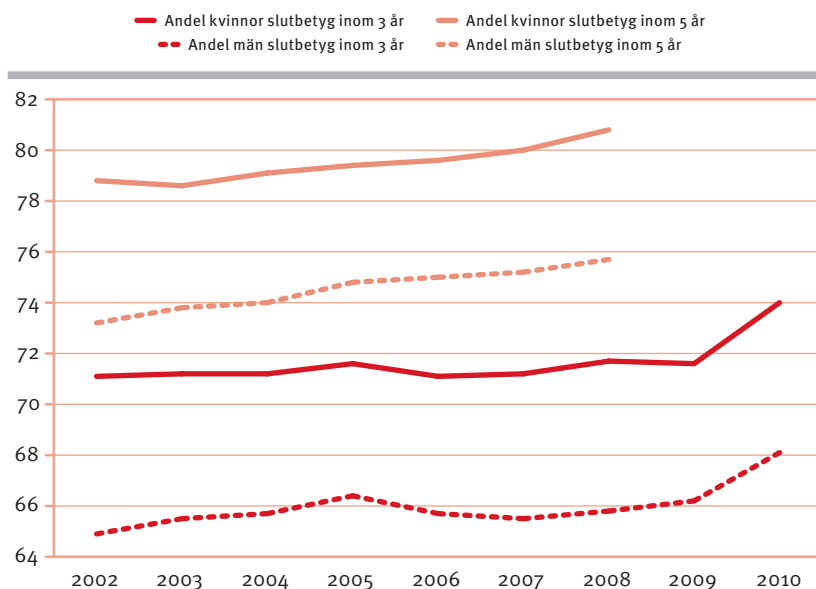
Diagram 1.14 Andel med slutbetyg från gymnasiet inom 3 år, efter svensk/utländsk bakgrund, nybörjare år 2002–2010



Källa: Skolverkets statistik.

Stora skillnader finns också mellan gruppen elever med svensk och utländsk bakgrund. Av de elever med utländsk bakgrund som påbörjade gymnasiets årskurs ett år 2010 var det knappt 52 procent som fick sitt slutbetyg inom tre år. Motsvarande siffra för elever med svensk bakgrund är knappt 76 procent. Tittar vi på de som påbörjade gymnasiets årskurs ett år 2008 kan vi observera andelen som erhållit slutbetyg inom fem år. För elever med utländsk (svensk) bakgrund är denna siffra 61 (82) procent. Diagram 1.14 visar utvecklingen över tid.

Diagram 1.15 Andel med slutbetyg från gymnasiet inom 3 år, efter kön, nybörjare år 2002–2010



Källa: Skolverkets statistik.

Även mellan pojkar och flickor observeras en skillnad i andelen som erhåller sitt slutbetyg inom tre respektive fem år. Av de elever som påbörjade årskurs ett år 2010 var det 74 procent av flickorna och 68 procent av pojkarna som fick sitt slutbetyg inom tre år. Diagram 1.15 visar utvecklingen över tid.

Trots att skillnaderna inte verkar öka över tid är nivåskillnaden så pass stor att det utgör ett allvarligt problem och det visar återigen att skolan inte hanterar sitt kompensatoriska uppdrag.

1.3.2 När sviker den svenska skolan eleverna?

Över 20 procent av eleverna får alltså inte slutbetyg inom fem år efter påbörjad utbildning. Som vi har konstaterat tidigare verkar problemen

vi ser inte vara begränsade till gymnasiet. Ett sätt att studera detta är att titta på andelen elever som inte blir behöriga till gymnasieskolan.

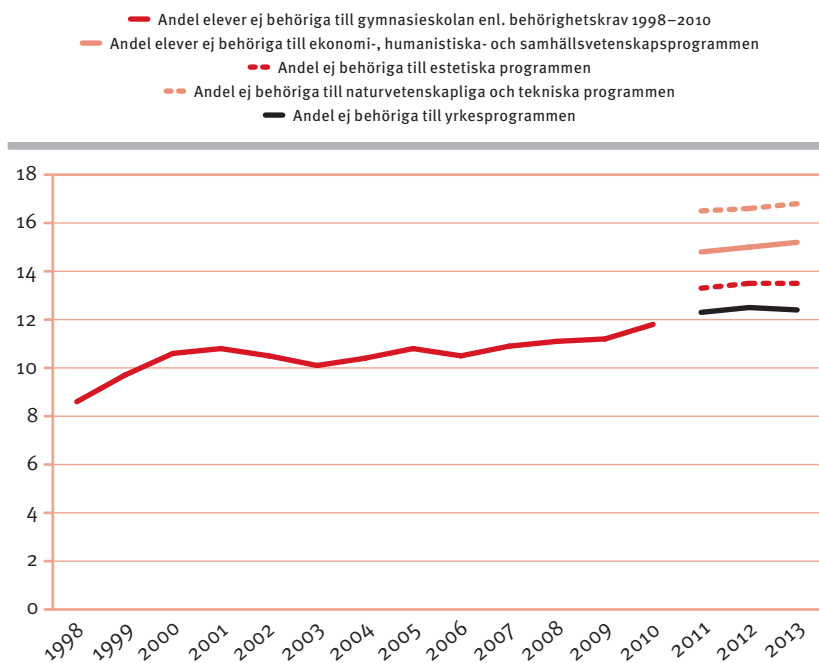
Sedan 1991 har kommunerna varit skyldiga att erbjuda så kallade IV-program för elever som saknar behörighet till gymnasieskolan. Syftet med dessa var att komplettera elevens kunskaper så att denna inom ett år kunde fortsätta på något av gymnasieskolans nationella eller specialutformade program. Under perioden 1993–1997 gick drygt fem procent av grundskoleeleverna vidare till IV-programmen (Myndigheten för skolutveckling, 2006).

I samband med de målrelaterade betygen införs behörighetskrav till gymnasiets nationella program. För att vara behörig krävdes som minst godkänt i svenska (alternativt svenska som andraspråk), engelska och matematik. Sedan 2011, i och med den nya skollagen krävs utöver detta godkända betyg i ytterligare fem ämnen för yrkesprogrammen och ytterligare nio ämnen för de studieförberedande programmen.

Skärpningen av behörighetskraven 1998 i samband med de målrelaterade betygens införande ledde till en ökning av andelen gymnasister på IV-program från drygt fem procent till drygt åtta procent. Under perioden 1998–2010 (den tid då G-MVG tillämpades) har andelen elever som efter nio år i grundskolan inte är behöriga till gymnasieskolans nationella program ökat till närmare 12 procent, en ökning med 33 procent. Några långtgående analyser av de skärpta behörighetskraven sedan 2011 är svåra att göra då data endast finns för 2011–2013, men inte oväntat ökar andelen icke behöriga ju fler ämnen som det krävs godkänt i. I grundskolan ser vi alltså en försämring under samma period där vi ser en förbättring i gymnasiet. Detta är svårt att förklara, en potentiell förklaring skulle vara att eftersom betygsinflationen har varit mer betydande på gymnasiet än på grundskolan skulle förbättringen vi ser på gymnasiet under 2000-talet vara inflation i betygen. Samtidigt finns indikationer på att den största delen av betygsinflationen sker i den övre delen av betygsskalan och inte mellan IG och G. En annan förklaring är att gymnasiet faktiskt har blivit bättre på att hantera de elever som riskerar att misslyckas.

Utifrån den statistik som finns tillgänglig, framför allt från Skolverket, går det att identifiera de grupper som inte tar sig igenom grundskola och gymnasium med tillräckliga kunskaper. Den första gruppen är de

Diagram 1.16 Andel elever icke behöriga till gymnasiets nationella program



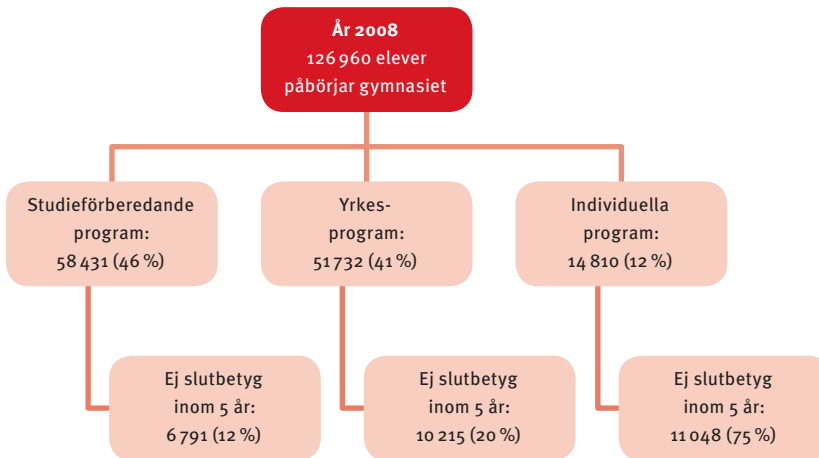
Källa: Skolverkets statistik.

som går ut grundskolan utan behörighet att söka ett nationellt program på gymnasiet. Sannolikt går många av dessa vidare till IV-programmen (numera introduktionsprogrammen).⁶ Endast en fjärdedel av eleverna på dessa program har inom 5 år erhållit ett slutbetyg. Vidare finns de elever som går ut grundskolan med behörighet att påbörja ett nationellt program på gymnasiet. De flesta av dessa elever går vidare till antingen ett yrkesprogram eller ett studieförberedande program. I diagram 1.17 redovisar vi dessa grupper för eleverna som började gymnasiet 2008.

Totalt, av alla elever som började gymnasiet 2008 var det ungefär 21,5

6 Här bör noteras att en stor andel av eleverna på IV-programmen har behörighet till de nationella programmen, 2005 var denna andel 45 procent (Myndigheten för skolutveckling, 2006). De flesta av dessa har antingen hoppat av ett nationellt program eller blev inte antagna till det program de önskade.

Diagram 1.17 Fördelning av elever på gymnasiet och andel utan slutbetyg inom 5 år, 2008⁷

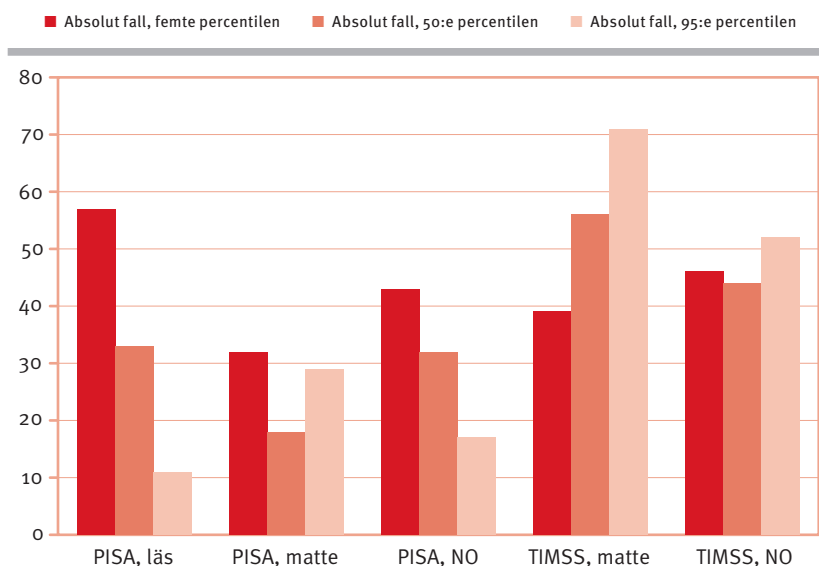


Källa: Skolverkets statistik.

procent av eleverna som inte fått slutbetyg inom fem år. Av eleverna som började på yrkesprogrammen var det ungefär en femtedel som inte hade fått ett slutbetyg inom fem år. För eleverna på de studieförberedande programmen var andelen lägre, cirka 12 procent. Av de som inte hade behörighet eller av annat skäl började på individuella program var det hela 76 procent som inte hade slutbetyg inom fem år. Runt 30 procent av eleverna som inte har slutbetyg från gymnasiet efter fem år är alltså personer som inte klarat grundskolan. Detta är bara delen av misslyckanden i gymnasiet som vi direkt kan härleda till misslyckanden i grundskolan men samtidigt har vi redan sett att vi har ett omfattande kunskapsfall i grundskolan vilket sannolikt innebär att problemen i övre grundskolan ligger bakom en större andel av misslyckandena i gymnasiet.

⁷ Notera att ett antal mindre utbildningar utesluts så som till exempel IB och Waldorf vilket förklarar att procentsatserna inte summerar till hundra och antal elever i de olika kategorierna inte summerar till det totala antalet elever som påbörjar gymnasiet

Diagram 1.18 Absolut fall i de internationella provresultaten för olika percentiler



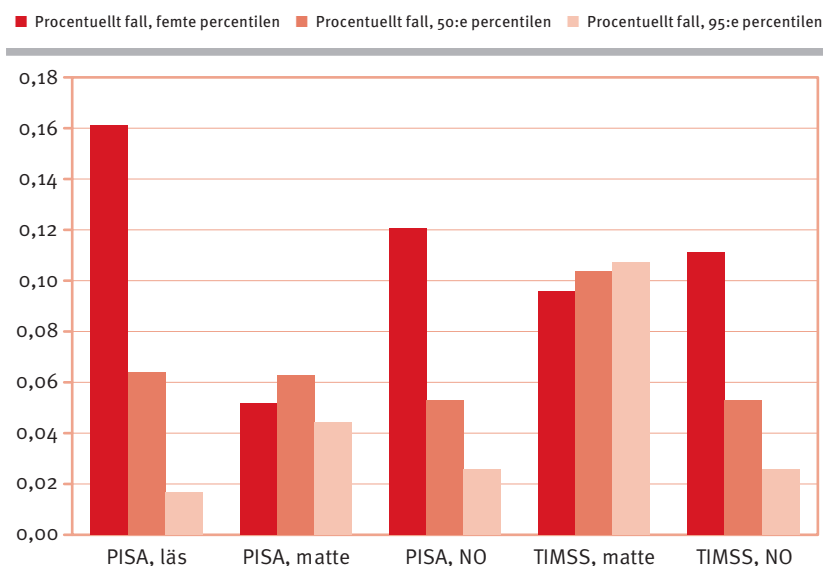
Källa: OECD och IEA.

1.3.3 Kunskapsutvecklingen i botten av distributionen

Som vi konstaterade tidigare är det dock potentiellt inte bara andelen med slutbetyg från gymnasiet som är relevant, speciellt inte när systemet lider av omfattande inflation. Vi behöver också oroa oss för kunskapsutvecklingen i botten. Om fler och fler elever kommer ur skolan med så pass bristande kunskaper i exempelvis svenska och matematik att de inte kan läsa en dagstidning eller lösa enklare matematiska problem spelar det kanske mindre roll om de har gymnasiebetyg eller inte.

För att studera detta närmare får vi återigen förlita oss på de internationella undersökningarna. För det första kan vi jämföra utvecklingen för dem som presterar sämst i förhållande till medelvärdet och de som presterar bäst. I den lägre grundskolan finns inget egentligt fall att tala om och detta gäller för alla dessa grupper. I den övre grundskolan har vi, som tidigare visats, sett ett avsevärt fall. Om vi tittar på de absoluta fallen för dessa olika grupper framkommer inget tydligt

Diagram 1.19 Procentuellt fall i de internationella provresultaten för olika percentiler

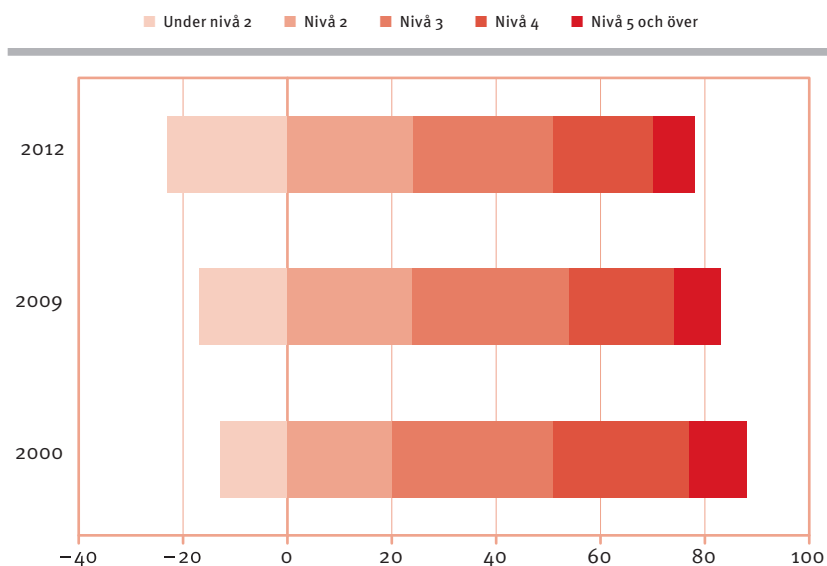


Källa: OECD och IEA.

mönster. I PISA är fallet för svagpresterande generellt större, framförallt i läsförståelse och, i mindre utsträckning NO. I TIMSS matteprov däremot ser vi att de är de högpresterande som tappar mest. Detta har vi redan tidigare konstaterat.

Frågan är dock om den absoluta jämförelsen är den relevanta. Om en elev som börjar på lägre nivå tappar lika mycket som en högpresterande elev i absoluta termer har den lågpresterande eleven tappat en större andel av sin kunskap. Om vi istället tittar på olika grupperns procentuella fall blir bilden annorlunda, fallen för de lågpresterande är nu nästan konsekvent större än vad de är för medianen eller de högpresterande. De lågpresterande lär sig alltså ungefär lika mycket mindre som de andra grupperna i absoluta tal men därmed är deras tapp i lärande relativt större. Ett annat sätt att beskriva det är att de lågpresterande tappar kunskap snabbare än medianen och de högpresterande. Motsatt mönster kan vi se för de högpresterande.

Diagram 1.20 Andel elever på olika läsnivåer på PISAs läsprov 2000, 2009 och 2012

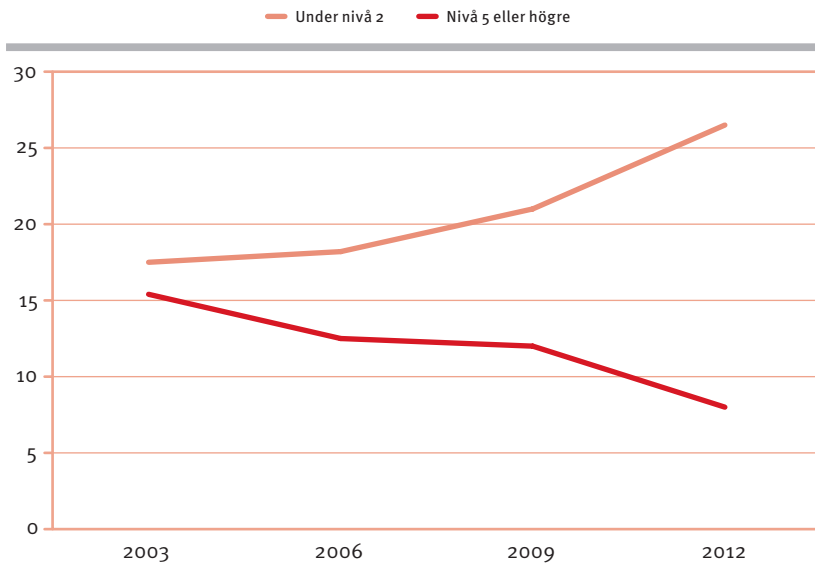


Källa: Skolverket 2013a.

Man kan också titta på andelarna av eleverna som inte når upp till vissa grundläggande kunskapsnivåer. Diagrammen 1.20 och 1.21 visar att andelen elever som inte når upp till nivå två (som är den lägsta nivån som är att betrakta som godkänd) i läsning och i matematik i PISA har ökat markant. De är nu runt 25 procent. Denna andel är markant mycket högre än nivån som går ut grundskolan utan behörighet till gymnasiet, faktum är att den till och med är högre än andelen som inte erhåller slutbetyg från gymnasiet. I matte ser vi återigen att den negativa utvecklingen slår likartat mot låg- och högpresterande men i läsförståelse är det framförallt andelen riktigt lågpresterande som ökar.

Sammantaget tyder detta på att utvecklingen i botten av distributionen är mycket mer oroande än vad utvecklingen i andel med slutbetyg från gymnasieskolan antyder. Tar man hela bilden i beaktande anser vi också att det är relativt tydligt att utvecklingen är mer negativ för dem som klarar sig riktigt dåligt än för dem som klarar sig riktigt bra och medianen.

Diagram 1.21 Andel elever i procent under nivå 2 samt nivå 5 eller högre i matematik, 2003–2012



Källa: Skolverket 2013a.

1.3.4. Sammanfattning

På lång sikt ser vi ett fall i andelen elever som tar sig igenom gymnasiet. Samtidigt ser vi en positiv trend under 2000-talet där större och större andel av eleverna får slutbetyg från gymnasiet. Vi ser också tydliga mönster när det kommer till vilka grupper av elever som är mer eller mindre benägna att erhålla slutbetyg. De största skillnaderna verkar vara mellan olika socioekonomiska grupper men det finns också relevanta skillnader mellan utrikes och inrikes födda och mellan pojkar och flickor. Vidare ser vi att en relativt stor del av dessa problem kan härledas till den övre grundskolan. På grundskolan ser det också ut som att problemen har förvärrats under 2000-talet. Slutligen kan vi också se att problemen i botten av distributionen verkar vara större än vad det är för genomsnittet och de högpresterande.

2. Hur förklaras skolans misslyckande?

I KAPITEL 1 gav vi en översikt av läget i den svenska skolan och utvecklingen de senaste 20 åren. Vi såg en skola med stora men relativt stabila skillnader mellan olika grupper resultat, ett generellt resultatfall för alla grupper, en stor och växande grupp lågpresterande vars fall ser ut att vara större än fallet för medel- och högpresterande och snabbt ökande skillnader mellan skolor. I detta kapitel är vår ambition att försöka klargöra varför vi idag är i denna situation.

Här är det värt att upprepa det vi nämnde i inledningen, att det inom skolans värld är väldigt svårt att belägga och kvantifiera kausala samband. Det finns ofta för många faktorer som spelar in och dessa faktorer samvarierar ofta med varandra. Detta gör det svårt att med säkerhet säga vad som förklarar utvecklingen och situationen i skolan. Detta kapitel blir därför delvis av mer spekulativ karaktär där vi, givet det vi vet och med hjälp av teori, bedömer olika förklarings trovärdighet.

Det finns otaliga potentiella förklaringar till dagens situation och den utveckling vi har sett i skolan. Det är nästintill omöjligt att i en sammanhängande rapport behandla dem alla. Vi har därför valt ut fem förklaringar som vi går in djupare på. Urvalet är baserat på förklaringarnas trovärdighet och tyngd samt hur mycket de diskuteras i den allmänna debatten. Förklaringarna vi kommer att diskutera i detta kapitel är:

- Komposition av elevgruppen
- Lärarnas kompetens, förutsättningar och arbete i klassrummet
- Det fria skolvalet
- Resurserna i skolan
- Betygssystemets utformning

Vi kommer att behandla dessa potentiella förklaringar en i taget. För att det ska vara lättare att följa vår diskussion runt var och en av dessa förklaringar ger vi redan här en sammanfattning av våra slutsatser.

När det gäller den generella resultatförsämringen är vår slutsats att den huvudsakliga förklaringen till detta står att finna i lärarnas för-

sämrade förutsättningar för att bedriva undervisning och underminerade auktoritet. Detta samspelar med en förändrad lärarrekrytering. Det finns ett antal andra förklaringar som inte kan uteslutas så som ökad segregation genom skolvalet och förändrad resurstilldelning men dessa förklaringar är långt ifrån lika säkra och om effekterna finns är de sannolikt mycket mindre i omfattning.

Att det finns stora skillnader mellan olika elevgrupper i skolan tror vi till stor del beror på bristande kompensatorisk resursfördelning. Eftersom dessa skillnader inte verkar öka markant över tid är det svårt att identifiera någon annan förklaring.

De låga lägstanivåerna och det ökade antalet lågpresterande förklarar naturligtvis till stor del av det generella kunskapsfallet, men de lågpresterandes relativt större fall i förhållande till andra grupper tror vi i huvudsak förklaras av osynlig segregation genom skolvalet. Det fria skolvalet förklarar också de ökade skillnaderna mellan skolor. Även resursfördelningen, kompositionen av elevgruppen och de förändrade betygsreglerna tror vi också kan ha haft en effekt på botten av distributionen, även om dessa antagligen är relativt små i jämförelse med effekterna av det fria skolvalet.

2.1 Kompositionen av elevgruppen

Som vi tidigare visat spelar en elevs bakgrund väldigt stor roll för deras resultat. Därför är det kanske inte förvånande att en, i debatten vanligt förekommande, förklaring till problemen i den svenska skolan är förändringen i kompositionen av elevgruppen. Mer specifikt är det som ofta omnämns de förändringar som har skett inom gruppen som immigrerar till Sverige. Denna förklaring har dock relativt liten bäring när det kommer till att förklara det övergripande kunskapsfallet. I Skolverkets (2009) publikation *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?* framkommer att den enda grupp där resultaten markant har försämrats är bland dem som anländer när de är mellan 13 och 16 år. Denna grupp utgör dock bara ungefär en procent av varje årskull som går ut grundskolan och har inte ökat markant. Därmed blir den effekten, trots ett genomsnittligt fall i betygsnitt på ungefär en tredjedel hos denna grupp, på totalen, inte mer än några tiondels procentenheter.

Även om förändringar i immigrationsmönster inte verkar kunna

förklara de övergripande resultatförsämringar vi observerat skulle de potentiellt kunna vara en förklaring till de tendenser vi ser att en allt större andel av elever inte klarar grundskolan och de låga bottenresultaten. Förändringen i gruppen nyanlända och resultatförsämringen vi ser hos dem är dock fortfarande för liten för att förklara en betydande del av detta problem. Sammanfattningsvis kan man konstatera att förändringar i immigrationsmönster enbart har marginellt förklaringsvärde på de problem och trender vi observerar.

Frågan om elevgruppens komposition handlar också om sådant som familjernas levnadsstandard, ställning på arbetsmarknaden och utbildningsbakgrund. Genomsnittlig utbildningsnivå och genomsnittlig levnadsstandard har ökat signifikant sedan början på 1990-talet. Detta borde ha inneburit en resultatökning och kan läsas som att de fallande resultaten inte ger en komplett bild av hur mycket sämre den svenska skolan faktiskt har blivit. En motsatt effekt är det fall i sysselsättningsgrad som kom som en konsekvens av 1990-talskrisen. Detta kan ha lett till en ökad uppgivenhet hos vissa grupper som inte längre upplevde ett löfte om att i framtiden vara behövda. Hur detta har påverkat de övergripande resultaten är svårt att uppskatta och beror på förklaringsvärdet man tillskriver absolut nivå kontra relativ position. Vi förhåller oss därför agnostiska till vilken eventuell effekt den makroekonomiska utvecklingen har haft på resultaten generellt. Den andra effekten, om det svikna löftet och ökade uppgivenheten, borde dock inte ha slagit lika hårt mot alla utan framförallt drabbat elever i botten av distributionen. Därför kan detta potentiellt vara en del av förklaringen till problemen med den allt större grupp i botten som lyckas allt sämre.

För denna rapport's ändamål är dock inte den potentiella effekt som elevkompositionen har på gruppen i botten inte speciellt relevant. Detta av två skäl, dels för att om detta är en förklaring så ligger orsaken, till stor del, utanför skolans värld och dels för att skolan måste kunna hantera elever som har det svårt oavsett hur stor gruppen är. Kring detta råder det konsensus inom de flesta politiska läger. Vi kommer att återkomma till detta när vi diskuterar kompensatorisk resursallokering.

2.2 Lärarna, eleverna och vad som händer i klassrummet

När det kommer till att förklara skolans prestation tyder det mesta på

att det är det som händer i klassrummet som är den mest centrala komponenten. Det handlar om relationen mellan lärare och elev.

Att lärare spelar roll råder det inget tvivel kring. I en metametaanalys från 2009 menar Hattie att skillnader mellan olika lärare och deras undervisning är den viktigaste påverkansfaktorn på elevernas resultat. I Skolverkets rapport *Vad påverkar skolresultaten i svensk grundskola* (2009) sammanfattar författarna:

"[B]etydelsen av variationen mellan lärare visar att minst 10–15 procent av variationen i elevernas resultat kan hänföras till skillnader mellan lärare, och sannolikt är siffran högre än så. Att variationen i lärarkompetens utgör en kraftfull påverkansfaktor på elevernas resultat är ställt bortom allt tvivel."

För att förstå signifikansen i dessa siffror bör man veta att 50 procent av variationen i elevresultat härleds till faktorer som ligger utanför skolan. Av skolans påverkan ligger alltså minst 20 till 30 procent av variationen i elevresultat hos läraren.

Lärarnas kompetens har också långsiktiga effekter. Chetty et. al. (2011) har i en artikel identifierat att när en högpresterande lärare (mätt som de vars elever givet deras bakgrund presterade bäst) byter från en klass till en annan så förbättras resultaten med 5 procent i den nya klassen. Med data över tid visar de också att detta resulterar i en genomsnittlig inkomstökning över livet för eleverna i klassen på 80 000 dollar. Diskonterat till nuvärde med fem procents ränta blir detta 14 500 dollar. Sverige har dock en mer kompakt lönestruktur och alla dessa effekter kanske inte är ökad marginalproduktivitet utan det kan också vara relativ lönesättning och signaleffekter. En väldigt återhållsam uppskattning är att 25 procent av effekterna kvarstår när man tar hänsyn till detta. Detta innebär ungefär 25 000 kronor per elev eller 625 000 kronor i en klass med 25 elever. Med en genomsnittlig elevkull på 100 000 elever motsvarar det 25 miljarder kronor per år.

Vad är en bra lärare?

Även om det är mycket tydligt att lärarens kompetens är central är det inte entydigt exakt vad lärarkompetens är för något. Internationell forsk-

ning tyder på att lärarnas ämnesdidaktiska kunskaper är centrala. Det finns också studier som visar att både formell utbildning och ämneskunskaper spelar stor roll samt studier som visar att lärarnas personliga egenskaper så som social kompetens och ledaregenskaper är av stor vikt. Det är vidare nästintill omöjligt att särskilja effekterna av lärarnas kompetens med undervisningens utformning. En lärares personlighet, preferenser och kompetens avgör i stor utsträckning hur de väljer att utforma sin undervisning. Vidare finns det studier som tyder på att olika egenskaper hos lärarna är olika viktiga för olika elever och att olika elever presterar bäst under olika undervisningsformer (se Grönqvist och Vlachos 2008 eller Skolverket 2009 för en mer detaljerad diskussion om lärarkompetens och undervisningsmetoder). Givet allt detta är det väldigt svårt att uttala sig definitivt om vad en bra lärare eller bra undervisning är. Generellt råder det också konsensus om att det inte är statens roll att detaljreglera undervisningsformer eller specificera exakt vad som är lärarkompetens. Hur lärarna ska arbeta i klassrummet och vad som ska definieras som lärarkompetens ligger därför utanför scope av denna rapport. I kapitel 3 kommer vi att återkomma till hur vi anser att dessa frågor bör hanteras.

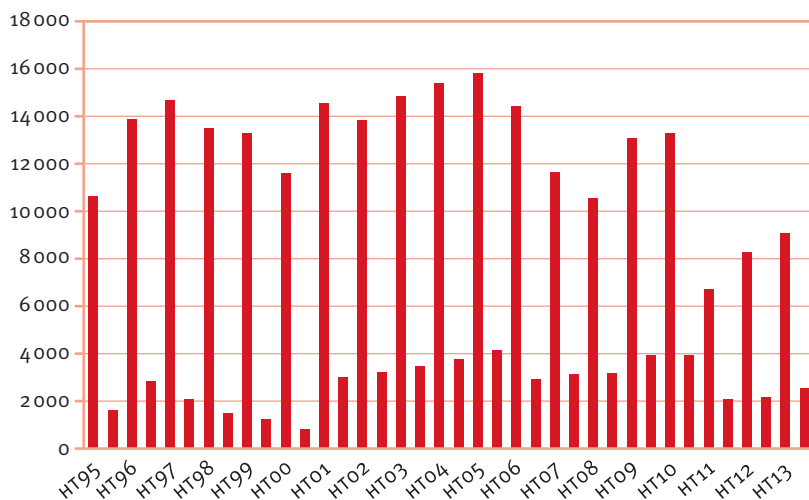
2.2.1 Lärarkåren igår, idag och imorgon.

Lärarkåren är ett framtida bristyrke. Stora pensionsavgångar kommer att ske inom svensk lärarkår, 15 procent av alla lärare i grundskolan fyller 65 inom de närmsta fem åren. Detta motsvarar ungefär 13 500 heltidstjänster. Prognosen är att det kommer saknas 43 000 lärare år 2020 och problemet ser ut att fortsätta växa även därefter (SCB, 2014). Samtidigt är svenska lärare mindre nöjda med sitt yrkesval än snittet i OECD och allt fler överväger att byta yrke (Skolverket 2013b). 18 procent uppger att de ångrar att de blivit lärare och bara 53 procent säger att de skulle välja att bli lärare om de fick välja yrke igen (OECD 2013).

Läraryrket – få sökande och färre examinerade

Med nuvarande system kommer nya kvalificerade lärare i huvudsak in genom läraryrket. Över tid kan vi se att söktrycket till utbildningen har minskar markant. I slutet på 1970-talet var det ungefär tio förstahandssökande per plats (ungefär motsvarande vad siffran är i Fin-

Diagram 2.1 Förstahands sökande till lärarprogrammet, 1995–2013



Källa: Universitetskanslersämbetets statistik.

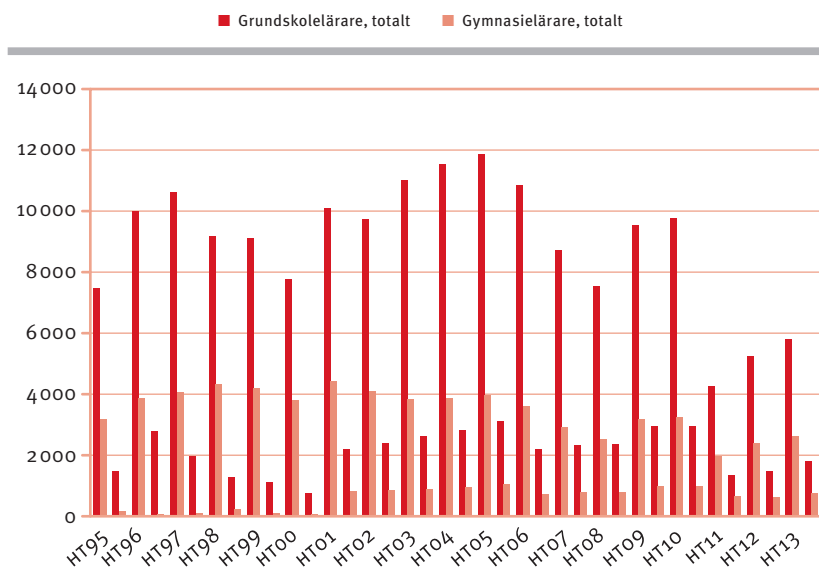
land idag), de senaste åren har den legat runt en och en halv. I diagrammen 2.1 och 2.2 ser vi antalet förstahandssökande till lärarprogrammet från 1995 till idag. Variationen från år till år är relativt stor men förklaras till ganska stor utsträckning av förändringar i utbildningen, på arbetsmarknaden och av demografiska faktorer. Överlag ser vi dock en potentiellt nedåtgående trend även under denna period, speciellt för grundskolelärare.

Detta är dock inte hela bilden. Av de sökande hösten 2013 var det bara ungefär 65 procent som sedan började.⁸ Av dessa hoppar runt 15 procent av redan det första året.⁹ De senaste åren har antalet examinerade grundskole- och gymnasielärare legat väl under 5 000 (Högskoleverket, 2012). Här bör anmärkas att de lärare som examinerats de senaste åren

⁸ Lärarnas tidning, <http://www.lararnasnyheter.se/lararnas-tidning/2014/02/21/fortsatt-fa-ny-borjare-pa-lararutbildningarna>

⁹ SVT, <http://www.svt.se/pejl/stora-avhopp-fran-lararutbildningarna>

Diagram 2.2 Förstahands sökande till lärarprogrammet, 1995–2013, uppdelat på gymnasiet och grundskolan



Källa: Universitetskanslersämbetets statistik.

började då antalet förstahandssökande var betydligt högre än det har varit de senaste åren. Om andelen av de som söker i förhållande till de som examineras inte förändras med ett minskat antal förstahandssökande kommer antalet examinerade grundskolelärare ligga runt 2 000 grundskolelärare per år. Detta skulle innebära att även om ingen nuvarande grundskolelärare slutar på grund av annan anledning än pension så kommer vi ändå inte att kunna ersätta dem med nyexaminerade lärare. Problemen i gymnasiet är likartade.

Vidare är det så att fördelningen av nyexaminerade lärare inte stämmer överens med behoven. Framförallt finns det ett underskott inom matematik och naturvetenskapliga ämnen. Peter Gudmundsson, rektor på KTH skriver i SVD¹⁰: ”Statistik som Statistiska centralbyrån, SCB,

10 Läs artikeln på http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/katastrofal-brist-pa-larare_8132846.svd

Tabell 2.1 Andel nyantagna lärare efter ämne

Ämneslärarämne	Antagna	Ämneslärarämne	Antagna
Engelska	814	Biologi	42
Svenska	754	Latin	41
Historia	650	Naturkunskap	30
Idrott och hälsa	441	Franska	29
Religionskunskap	399	Hem- och konsumentkunskap	29
Samhällskunskap	397	Fysik	28
Matematik	307	Tyska	21
Musik	137	Filosofi	21
Geografi	110	Teknik	16
Bild	102	Kemi	8
Spanska	53	Psykologi	3
Slöjd	52		

Källa: Lärarförbundet (2013) *Höj lönen – hejda lärarkrisen* (sidan 13).

tagit fram åt KTH talar sitt tydliga språk. Läsåret 2001/2002 utexaminerades totalt 821 lärare i matematik och NO för att undervisa på grundskolans senare år och i gymnasiet. Motsvarande siffra tio år senare var 421, nästan en halvering. Tittar man enbart på matematiklärare är minskningen ännu mer drastisk – från 612 till 255 på tio år.” För grundskolan examinerades vårterminen 2013 bara fem lärare i kemi, i teknik var det bara fyra. Totalt examinerades 25 NO-lärare för den övre grundskolan (Lärarförbundet 2013). Även hos de nyantagna studenterna är intresset för NO-ämnena lågt. Tabell 2.1 visar fördelningen av de nyantagna lärarstudenterna efter ämne.

Bilden kompliceras ytterligare av bortfallet av lärare och att nytillkomna lärare är ojämnt geografiskt spridda. I många utflyttningsorter kan problemen bli extra stora.

Försämrad rekrytering till lärarutbildningen

Det är inte enbart antalet lärare som ser ut att vara ett problem, det är också vilka som väljer att bli lärare. I media fluktuerar ett antal skräck-

historier om hur lätt det är att komma in på lärarprogrammet.¹¹ Man ska vara försiktig med dessa historier då de ofta förlitar sig enskilda exempel och otillförlitliga mått. Med detta inte sagt att läget inte har försämrats, framförallt sedan mitten på 1990-talet (Bertilsson 2014). I Lärarnas tidning (2012) sammanfattas den negativa utvecklingen:

"Man kan konstatera att dagens lärarstudenter, jämfört med såväl tidigare år som andra utbildningar, har lägre gymnasiebetyg, sämre resultat på högskoleprovet, sämre kognitiv förmåga, sämre ledaregenskaper, i större utsträckning rekryteras från lägre socialgrupper med mindre kulturellt kapital och från familjer med annat modersmål än svenska."

Två studier är värda särskilt omnämnande. Den första är av Fredriksson och Öckert (2007) som, med hjälp av information från ett begåvningsstest som givits till ett urval om cirka 10 procent av eleverna i åk 6 för fem kohorter födda mellan 1948 och 1977, undersökte den relativa placeringen i resultaten på dessa tester för dem som blev lärare, jämfört med dem som gick till andra yrken. För dem födda 1948 var skillnaden i medelprestation på testen mellan lärare och andra cirka 2 percentilpoäng, medan motsvarande skillnad för dem födda 1977 uppgick till nästan 8 percentilpoäng. Dessa resultat pekar på en försämring av rekryteringen till läraryrket.

Den andra är av Grönqvist och Vlachos (2008) som också studerat har förändringar i resultat på mönstringens begåvningsstest bland nyblivna ämneslärare på grundskolans högstadium under de senaste decennierna. De presenterar resultat för perioden 1980 till 2006 och använder en 100-gradig percentilskala. För de män som ingick i studien noterar de en uppgång från ett medelvärde på 66 vid 1980-talets början med cirka 6 steg till 1990-talets början. Därefter har det skett en kraftig nedgång med cirka 20 steg fram till år 2006. En analys av förändringar i testresultat för bröderna till manliga och kvinnliga lärare visade på samma mönster för båda könen, även om nedgången var kraftigare för de kvinnliga lärarna. Även för gymnasiebetygen, som de kunde studera

11 Se till exempel följande artikel från SVT: <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/tvarsnytt/bottenlag-antagning-till-lararprogrammet>.

under perioden 1993 till 2006 fann de samma mönster av nedgång, dock utan några tydliga könsskillnader. Denna undersökning visar på samma huvudresultat som det som erhöles av Fredriksson och Öckert (2007), men med betydligt bättre precision.

Många lämnaryrket

Vidare lämnar många lärare yrket. Lärarförbundet (2013) visar att 60 procent av lärarna har, under de senaste 12 månaderna, seriöst övervägt att byta jobb. Enligt Skolverket (2013b) lämnade 24 procent av lärarna i grundskola och gymnasium läraryrket mellan läsåren 2006/2007 och 2010/2011, av annat skäl än pension. Givet att vi, som det ser ut nu, examinerar färre lärare än vad som behövs bara för att täcka pensionsavgångarna ter sig detta som ytterst problematiskt. Exakt vilka lärare som lämnar yrket är oklart. Fredriksson och Öckerts studie antyder att det är personer med goda resultat på de ovan nämnda testen som i störst utsträckning lämnat läraryrket. Enligt mönstringsdata är dock förhållandet det motsatta, duktiga lärare är mer benägna att stanna inom yrket (Karbownik 2013). Skillnaderna i resultat kan bero på att det är olika tidsperioder som studeras. Idag är andelen högpresterande lärare lägre och mer koncentrerad på bra skolor än den var tidigare vilket kan innebära att dessa lärare, i genomsnitt, är relativt mer nöjda med sin situation och därför mindre benägna att sluta.

På det stora hela ter sig denna utveckling som katastrofal och om den inte omgående vänds är det svårt att se något annat scenario än att resultaten i den svenska skolan kommer att fortsätta försämrats, kanske till och med i en snabbare takt än tidigare.

2.2.2 Lärarnas incitament och förutsättningar

Vi har konstaterat att rekryteringen till läraryrket har försämrats. Vi kommer nedan att diskutera ett antal faktorer som detta kan bero på. Flera av dessa faktorer handlar om lärarnas förutsättningar och arbetsmiljö. Dessa förändrade förutsättningar för lärarna har dock inte bara en indirekt effekt på resultaten genom försämrade rekrytering utan också en direkt effekt genom att de påverkar möjligheterna lärarkåren har att bedriva bra undervisning. För att inte återupprepa oss allt för mycket kommer vi att diskutera de direkta och indirekta effekterna under samma rubriker.

Lärarlönerna har halkat efter

När det kommer till ett yrkes attraktionskraft är lönen naturligtvis central. Lärarförbundet har i en serie rapporter studerat lärarnas löner. I en enkät så finner de att den vanligaste anledningen till att lärare överväger att lämna yrket är lönen. De visar också att lärarnas löner har halkat efter från och med början av 1990-talet (Lärarförbundet 2011). Fredriksson och Öckert (2007) bekräftar i en studie att den ekonomiska avkastningen av lärarutbildningen successivt försämrats under samma tidsperiod, liksom att lönefördelningen uppvisar mindre spridning än inom jämförbara yrken.

Detta kan antas vara en del av förklaringen till den försämrade lärarrekruteringen och till att duktiga lärare lämnar yrket. Samtidigt ska vikten av lönen i sig inte överdrivas. Under perioden då lärarrekrutering inte var något problem hade lärarna lägre löner än andra grupper med motsvarande utbildning och detta gäller även i andra länder där man inte har något omfattande problem med lärarrekrutering. Man kan teoretisera att löneläget sannolikt har två effekter på rekryteringen. Den första är den direkta monetära belöningen som en enskild person får som naturligtvis blir högre med högre lön. Den andra är en signal om hur yrket värderas av samhället. Denna effekt blir extra viktig inom offentliga system där lönen inte sätts av marknaden på samma sätt som inom den privata sektorn. Det kan tänkas att man historiskt och i andra länder kompenserade för det lägre löneläget för lärare genom att läraryrket åtnjöt andra former av status och respekt än den som manifesteras genom monetära medel. Detta verkar vi ha tappat idag, bara fem procent av lärarna uppger idag att läraryrket är ett statusyrke (OECD 2013).

Försämrad lärarutbildningen

En central del i kalkylen när en person väljer att bli lärare är lärarutbildningen. Kvalitén på utbildningen som sådan och gruppen av studiekamraterna avgör hur attraktiva de år man tillbringar i utbildningen är. Utbildningens kvalitet och studiekamraterna spelar dock också roll för hur man kommer att fungera som lärare när man kommer ut i yrket.

Enligt Högscoleutredningen från 1992 hade lärarstudenterna i slutet av 1970-talet 24 lärarledda timmar i veckan. 1990 hade denna siffra sjunkit till 14 timmar i veckan. Enligt TCOs mätningar 20 år senare,

2010, hade en klar majoritet av lärarstudenterna mindre än 9 timmar lärarledd undervisning i veckan. Lärarstudenterna är också den grupp som lägger ner minst tid på självstudier. Denna utveckling i kombination med det förändrade rekryteringsunderlaget innebär sannolikt att de lärare som idag examineras, i genomsnitt, är mindre förberedda för yrkeslivet i förhållande till dem som examinerades för 30 år sedan. Det bör också ha inneburit att lärarutbildningen idag är mindre attraktiv än vad den tidigare har varit.

Urholkad autonomi, försvagad auktoritet och lägre status

Lärarnas yrkesroll har också förändrats under de senaste 20 åren. Framförallt skedde detta i efterdyningarna av 1990-talets skolreformer. Dessa reformer inkluderar en decentralisering av beslutsfattandet inom skolan (prop. 1988/89: 4). Tanken var att staten enbart skulle formulera de övergripande målen medan de enskilda skolorna självständigt fick bestämma vilka metoder som skulle användas för att nå målen. Vidare kommunaliserades skolan. Detta innebar att kommunerna tog över ansvaret för finansieringen från staten. Samtidigt fick kommunerna större frihet i fråga om organiseringen av skolan i den egna kommunen (prop. 1989/90:41; prop. 1990/91:18). Utöver detta marknadsanpassades skolan. Detta skedde framför allt genom att ett kommunalt finansierat skolpengssystem infördes som gjorde det möjligt för elever att i ökad grad välja skola inom och utanför den egna kommunen (se prop. 1991/92:95; prop. 1992/93:230). I samband med detta öppnades också skolan upp för privata och vinstdrivande aktörer. Dessa reformer har förändrat lärarnas yrkesroll. Här redogör vi kort för detta, för en mer detaljerad diskussion se Fredriksson (2010).

Innan 1990-talets reformer kan man beskriva lärarna som tjänstemän inom en byråkratiskt och centralstyrd organisation med en viss autonomi. Lärarna förväntades göra självständiga avvägningar på basis av lärarkårens gemensamma kunskapsbas och etik (Rothstein 2002).

Styrningsreformerna under 1990-talet syftade till att minska den byråkratiska styrningen och i viss mån till att förstärka lärarnas professionalitet och autonomi. I det nya systemet skulle lärarna vara aktiva i uttolkningen av de nationella målen och vara med och formulera lokala målsättningar för den egna skolans arbete. Detta skulle ske genom kol-

legial dialog. I klassrummet var det sedan lärarens uppgift att planera innehåll och upplägg så att lokala, kommunala och nationella mål uppfylldes (Carlgren 2005).

Att den professionella styrningen har stärkts kan dock ifrågasättas, det finns dem som menar att den kanske framförallt bytt skepnad (Lindblad 2004). Något som varit påtagligt under senare år att lärares arbete i allt högre grad är föremål för inspektioner och utvärderingar (Jarl & Rönnberg 2010). Detta kan tolkas som en misstro gentemot lärarna. Vad denna trend beror på är svårt att säga men de allmänt sjunkande resultaten skulle kunna tänkas vara en förklaring. En annan potentiell förklaring skulle kunna vara att man har släppt in aktörer i skolan som man upplever ett större behov av att kontrollera. Det är inte omöjligt att tänka sig att de allt mer frekventa skandalerna inom vinstdrivande och konfessionella friskolor bidragit till denna trend.

Vidare är det så att reformerna inte enbart förändrade relationen mellan staten och professionen. Reformerna gav också andra aktörer en förstärkt position gentemot lärarna. Detta leder till en inskränkning av lärarnas autonomi. Det handlar om dels om kommunala beslutsfattare som fått ett utökat mandat över skolan och lärarnas yrkesutövning. Det politiska inflytandet över lärarnas arbete har kanske snarare förflyttats än minskat. För det andra har elevers och föräldrars ställning gentemot lärare stärkts. Detta har skett på två olika sätt (Lindblad 2004). Dels genom införandet av marknadsmodellen med friskolor, skolval och skolpengen, som gett elever och föräldrar möjligheter att påverka skolan genom att "rösta med fötterna" (Rothstein 2002). Elevers och föräldrars ställning gentemot lärarna har också stärkts genom att brukarmodellen infördes. Tanken var att brukarna skulle få möjlighet att påverka lärarnas arbete genom dialog. Detta blir problematiskt i situationer där den enskilda eleven och dess föräldrars intressen inte ligger i linje med skolans. Införandet av marknadsmodellen har även inneburit att skolledningens ställning har stärkts genom att rektorn i ökad grad förväntas leda lärarnas arbete (Brunsson & Sahlin-Andersson 2005). Marknadsanpassningen har inneburit att lärare i större utsträckning förväntas betrakta eleverna som kunder och rektor som en VD.

Huruvida dessa reformer faktiskt har förstärkt lärarnas autonomi är alltså väldigt tveksamt. Vidare har det lett till att yrket är mer svärna-

vigerat, som lärare svarar man nu mot många fler aktörer och antalet mål man ska ta hänsyn till har ökat markant. Detta speciellt givet att många av de nya myndigheter och enheter, vars ansvar för skolan ökade, saknade de resurser, den erfarenhet och den kompetens som de skulle ha behövt för att kunna ta det ansvaret (ESO 2009). 1990-talets reformer har alltså sannolikt inneburit att lärarnas förutsättningar för att göra sitt jobb försämrats och att läraryrkets status har underminerats. Genom att underminera läraryrkets status kan dessa reformer också ha brett väg för de andra försämringarna som vi observerat, en starkare lärarkår hade bättre kunnat stå upp för bra löner, kontroll över sin tid och en högkvalitativ utbildning. På så sätt är dessa reformer, i våra ögon, sannolikt den viktigaste förklaringen till de generellt försämrade resultaten vi har sett.

Mertid i skolan, mindre tid för undervisning

Nära relaterat till de reformer som vi beskrivit ovan är lärarnas tidsanvändning. Skolverket (2013c) har undersökt utvecklingen av grundskolelärarnas tidsanvändning. Lärarna uppger att allt mer tid går till uppgifter som inte direkt har med undervisningen att göra. En majoritet av grundskolelärarna uppger att administration/dokumentation tar upp för mycket av deras arbetstid. Även elevvård/småprat med elever och möten upplevs ta tid från att planera, genomföra och reflektera över undervisningen, vilket upplevs få för lite tid. Lärare undervisar idag ungefär lika mycket som år 2000 då den reglerade undervisningsskyldigheten försvann, men samtidigt har ett antal nya uppgifter tillkommit under denna tid. Det som framförallt verkar ha fått styrka på foten är tiden för planering och utvärdering av undervisningen. I ett system där tanken är att det kollegiala lärandet och kunskapen ska stå i centrum är detta problematiskt. Detta är mycket sannolikt en del av förklaringen av till de generella kunskapsfallet.

Tidsanvändningen kan dock också ha en indirekt effekt på resultaten genom rekryteringen till yrket. I Lärarförbundets enkäter om vad som attraherar med läraryrket framgår det att få planera, genomföra och utvärdera undervisning som är det som många ser som yrkets stora behållning. När allt mindre andel av tiden läggs på detta blir naturligtvis yrket mindre attraktivt. I och med avtalet år 2000 blev lärare också

mycket mer bundna till skolan, något som för många kan tänkas göra yrket mindre attraktivt.

2.2.3 Sammanfattning

Sammantaget kan man konstatera att både incitamenten att bli lärare och lärarnas förutsättningar för att göra sitt jobb verkar ha försämrats. Lärare idag har ett hårdare och mer svårnavigerat arbete och de får relativt sämre betalt. Läraryrket har också blivit ett lågstatusyrke vars auktoritet gentemot elever och föräldrar har underminerats av marknadsmodellens intåg och idén om brukarinflytande. Allt detta leder till att yrket har blivit mindre attraktivt vilket man kan se både på antagningen till lärarutbildningen men också på utflödet från yrket.

Lärarutbildningen har också, i alla fall i de avseenden vi kan mäta, försämrats. Under de senaste 20 åren har vi fått en allt sämre utbildad lärarkår bestående av allt mindre ambitiösa studenter med allt sämre förutsättningar. Vidare vet vi att bra lärare kanske är den enskilt viktigaste faktorn i ett framgångsrikt skolsystem. Allt detta tyder alltså på att vi här har funnit en av de huvudsakliga förklaringarna till de fallande resultaten vi observerar.

2.3 Skolvalet

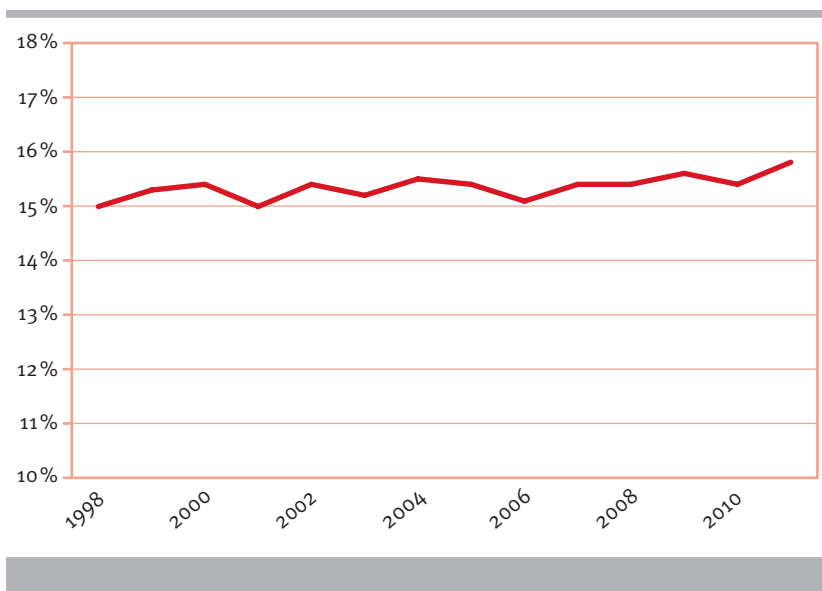
Skillnaderna i resultat mellan skolor har ökat markant under de senaste 20 åren. Frågan vi ställer oss här är vad denna ökade variation mellan skolor kan bero på och i vilken utsträckning det hänger ihop med de andra trenderna vi observerar.

2.3.1 Vad beror den ökande variationen mellan skolor på?

Det vanligaste påståendet är att de ökade skillnaderna mellan skolor beror på en ökad segregation. Dock är det så att segregationen vi kan se inte verkar räcka för att förklara hela ökningen i variation mellan skolor. I diagrammen 2.3 och 2.4 visar vi graden av segregation efter utbildningsbakgrund och ens egen och ens föräldrars födelseland.

Vi ser tendenser till en ökad segregation efter utländsk bakgrund men samtidigt vet vi att utländsk bakgrund har relativt begränsat förklaringsvärde på resultat. Detta speciellt om man inte tar med gruppen utländskt födda där vi inte observerar någon ökad segregation. Segre-

Diagram 2.3 Skolsegregation efter utbildningsbakgrund mätt i standardavvikelse i andel elever



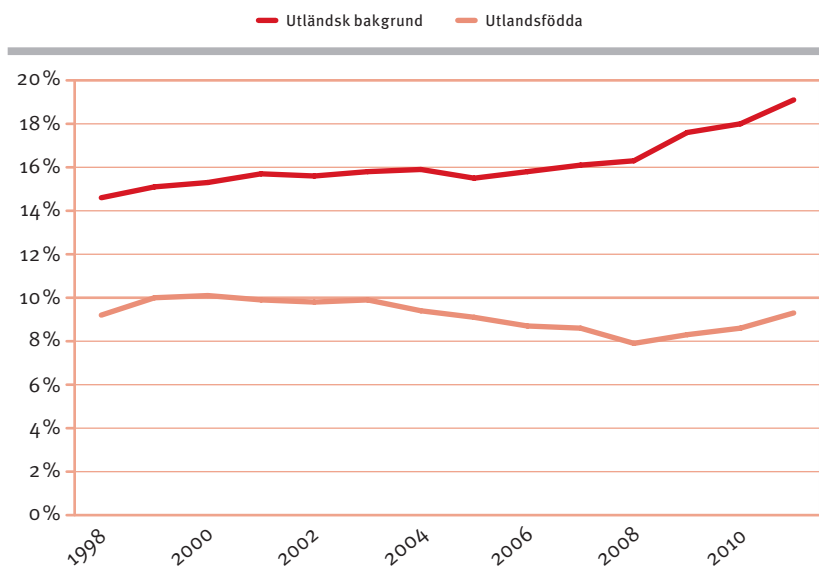
Källa: Skolverket (2012b).

gation är dock ett svårångat begrepp och resultaten är känsliga för val av tidsperioder, segregationsmått och metod. Det finns studier som har hittat starkare tendenser till ökad segregation. Gustafsson (2006) finner belägg för ökad socioekonomisk skolsegregation på 1990-talet medan Böhlmark och Holmlund (2011) och även Fredriksson och Vlachos (2011) finner en mer påtaglig ökning av den socioekonomiska skolsegregationen på 2000-talet.

Segregation efter klassiska mått som utbildningsbakgrund, inkomst och härkomst ser dock, oavsett vilken skattning man väljer, ut att vara för liten för att förklara hela den stora ökningen vi sett i skillnader i resultat mellan skolor.

För att få ytterligare klarhet i detta har vi skattat sambandet mellan skolornas elevsammansättning och genomsnittligt resultat på skolan. För att studera detta använder vi återigen SIRIS-databasen. Vi kör en regression på genomsnittsbetyg för en skola där vi kontrollerar för för-

Diagram 2.4 Skolsegregation efter födelse-land mätt i standardavvikelse i andel elever

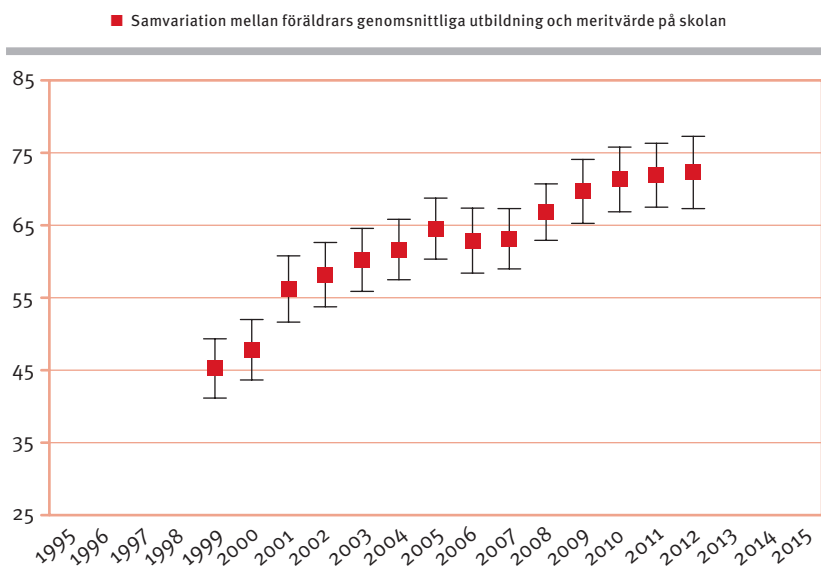


Källa: Skolverket (2012b).

äldrarnas genomsnittliga utbildningsbakgrund och andel elever med utländsk bakgrund för varje år mellan 1999 och 2013. I diagrammen 2.5 och 2.6 visar vi de uppskattade sambanden över tid med robusta konfidensintervall.

Vi kan se att sambandet mellan genomsnittligt meritvärde och föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå blir starkare över tid. Sambandet mellan andel födda utomlands verkar inte ha förändras. Här har vi ytterligare en tydlig indikation på att det inte är observerbar segregation som ligger bakom den ökade mellanskolvariansen. Om det var så att de ökade skillnaderna mellan skolor drevs av ökad segregation skulle vi nämligen se att dessa samband försvagas över tid. Detta är inget bevis på att det inte finns segregation på dessa observerbara karakteristika men det tyder på att det inte kan vara den enda, och sannolikt inte ens den dominerande effekten.

Diagram 2.5 Samvariation mellan föräldrars genomsnittliga utbildning och meritvärde på skolan från 1999 till 2013



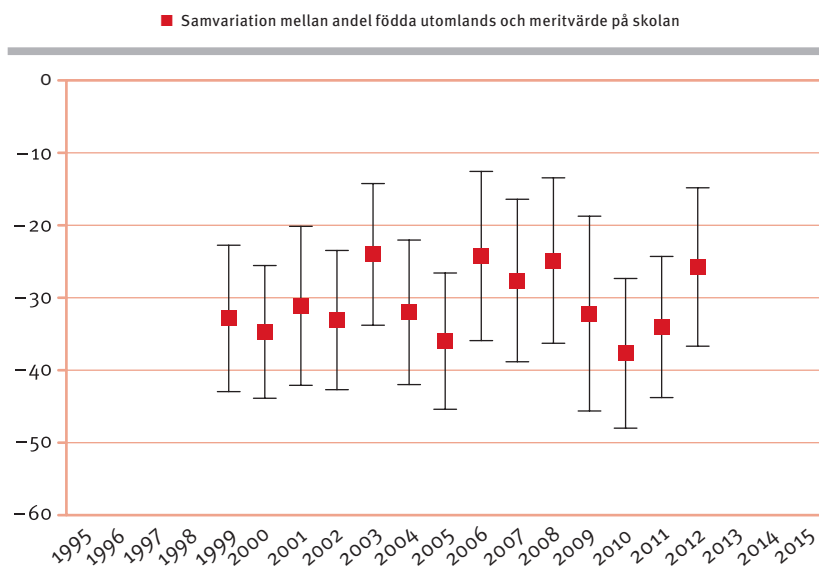
Källa: SIRIS och egen analys.

Utbildningskvalitet, voice och osynlig segregation

Om det inte är synlig segregation som är förklaringen finns ett antal andra potentiella förklaringar. En första förklaring skulle vara att skillnaderna i skolornas utbildningskvalitet har ökat. Om bättre skolor har blivit bättre, sämre skolor har blivit sämre eller både och borde skillnaderna mellan skolor öka. Att skolor ska förbättra sig genom konkurrens är ju en grundläggande idé bakom det marknadsbaserade system vi idag har. Denna förklaring kan inte avfärdas eftersom det är fruktansvärt svårt att kvantifiera utbildningskvalitet men Skolverket (2012b) sammanfattar att inga bevis finns för att denna utveckling skulle vara något som vi har observerat.¹²

¹² Man skulle kunna kategorisera de allt större ansamlingar av bra och erfarna lärare på skolor med högpresterande elever som ökade skillnader i skolkvalitet. Eftersom det finns indikationer på att denna process drivs av en underliggande segregation väljer vi dock att diskutera den i det sammanhanget.

Diagram 2.6 Samvariation mellan andel födda utomlands och meritvärde på skolan från 1999 till 2013



Källa: SIRIS och egen analys.

En annan förklaring är att möjligheten att utöva det som brukar kallas "voice", det vill säga brukarna av en tjänsts benägenhet att pressa utföraren av tjänsten till förbättringar, har ökat. Som vi redan har redogjort för när vi diskuterade de skolreformer som genomfördes under 1990-talet var brukarinflytandet en viktig komponent. När centralstyrningen minskade skapades mer utrymme för elever och föräldrar att påverka skolan. Det kan vara så att det på skolor med högre genomsnittlig utbildningsnivå bland föräldrakollektivet utövas mer voice än på skolor med lägre genomsnittlig utbildningsnivå och att detta slår igenom i form av bättre resultat. Om detta vore den huvudsakliga förklaringen ter det sig dock som underligt att vi inte ser en större ökning av skillnaderna mellan olika grupper av elever då man kan tänka sig att effekterna av voice ibland borde röra enbart enskilda elever och inte skolan som helhet.

Vi har inte heller funnit några studier som tyder på att denna effekt är en central förklaring till den ökade skillnaden mellan skolor.

Den sista, och mest trovärdiga, förklaringen skulle vara att det sker en segregation på faktorer som det är svårt för oss att observera. Skolverket (2012a) kallar detta för osynlig segregation. Exempel på detta skulle kunna vara ambition och talang hos elever och föräldrar. Om de skolor som elever med ambition och talang söker sig till råkar vara skolor med hög genomsnittlig utbildning bland föräldrarna blir resultaten ovan logiska. Teoretiskt är det svårt att hävda att denna typ av segregation inte skulle uppstå i ett system med ett fritt skolval. Den begränsade empiri som finns på området ger också stöd för att denna typ av segregation finns. Exempelvis är elever i mer utsatta områden mer benägna att söka sig bort från om de har föräldrar som inte går på socialbidrag (Bunar och Kallstenius 2005). Detta är en faktor som normalt inte kontrolleras för och som indikerar ambition hos föräldern. I svaren på PISA-undersökningarnas frågor om hemförhållanden och attityder finns det också indikationer på att segregation sker på faktorer som vi vanligtvis inte observerar (Skolverket 2012b). Det starkaste beviset för detta är dock en studie av Östh m.fl. från 2010 som använder en kontrafaktisk approach och visar att om eleverna gick i den närmaste skolan istället för den de själva har valt skulle skillnaden mellan skolor vara mycket mindre. Om det var någon av de andra förklaringarna som var huvudförklaringen borde inte detta vara fallet.¹³

Vår sammantagna bedömning är att den drivande faktorn bakom den ökade skillnaden mellan skolor är en ökad osynlig segregation som uppstått som en följd av det fria skolvalet.

2.3.2 Segregationens potentiella effekter

Givet att vi har en ökad osynlig segregation blir det relevant att diskutera dess potentiella effekter. Segregation behöver inte vara ett problem för resultaten. Naturligtvis innebär den en sortering av elever men om denna direkta effekt är den enda kanalen genom vilken den osynliga segregationen leder till ökad variation mellan skolor så förändrar den inte

¹³ Detta gör också att man kan avfärda förklaringen som har förts fram om att de ökade skillnader vi ser skulle bero på bostadssegregation.

någon elevs resultat. Man kan naturligtvis ha andra skäl att vara kritisk till segregation men eftersom vi i denna rapport är intresserade av resultaten generellt och de lägst presterande specifikt lämnar vi denna diskussion därhän. Nedan diskuterar vi de kanaler genom vilka segregationen kan påverka de genomsnittliga resultaten och resultatens distribution.

Kamrateffekter

Den kanal som oftast omnämns i debatten är de så kallade kamrateffekterna. Det handlar helt enkelt om att vilka man interagerar med i ett sammanhang påverkar hur man presterar i nämnda sammanhang. Trots att kamrateffekter är svåra att uppskatta (Angrist 2013) är internationell forskning relativt samstämmig i slutsatsen att kamrateffekter existerar och har betydelse (Skolverket 2009). En lång rad studier har undersökt hur sammansättningen av elevgruppen påverkar inlärningsutfall och vissa finner effekter uppåt 40 procent (Skolverket 2012b). Detta innebär att om en elev flyttar till en skola där elevgruppen i genomsnitt 10 procent bättre förbättras elevens med i genomsnitt resultat med 4 procent

Hoxby (2000) gör en relevant distinktion mellan additiva och icke-additiva kamrateffekter. En additiv kamrateffekt är då en elev utsätts för en linjär funktion av medelvärdet för de övriga eleverna i gruppen. Detta innebär att totalmedelvärdet blir detsamma oberoende av hur eleverna grupperas, medan variationen i resultat mellan eleverna påverkas av olika grupperingar. Om kamrateffekterna är additiva är de inte en orsak till fallen i resultat generellt men sorteringen skulle kunna vara en del av förklaringen till de oroväckande resultaten i botten. Kamrateffekter kan dock också vara icke-additiva. Detta betyder att effekterna är olika för olika undergrupper av elever. Det är exempelvis tänkbart att kamrateffekten är starkare för lågpresterande elever än för högpresterande elever. I den mån kamrateffekterna är icke-additiva kan inte endast spridningen utan även medelvärdet påverkas genom olika sätt att gruppera eleverna. Hoxby fann att kamrateffekterna delvis var icke-additiva.

Även i svensk kontext har man hittat kamrateffekter. I en studie på eleverna i Stockholms stad där man genom att ta hänsyn till elevernas tidigare betyg, i viss mån kunde kontrollera för elevernas dolda egenskaper, fann man betydande kamrateffekter (Sund 2009). Även här fann man att effekterna var icke-additiva på så sätt att relativt lågt

presterande elever påverkades mer av sin omgivning än relativt högt presterande elever.

Detta indikerar att skolvalet, genom den dolda segregationen och kamrateffekterna, kan ha bidragit till resultatfallet. Även om kamrat-effekterna är rent additiva och därmed inte har en negativ effekt på resultaten som helhet har skolvalet, genom denna kanal, nästan säkert bidragit till det oroväckande läget vi ser i botten på distributionen.

Lärarna och deras förväntningar

Vi har tidigare redogjort för att det råder brist på duktiga och erfarna lärare och att denna brist, som det ser ut nu, markant kommer att förvärras. Givet denna brist och en segregerad skola är det inte omöjligt att tänka sig att mer kompetenta och erfarna lärare söker sig till skolor med ett bättre elevunderlag. Indikationer på att duktiga lärare samlas på skolor med duktiga elever finns i Karbownik (2013). Han finner, bland annat, att om resultaten på en skola går ner med 10 procent ökar benägenheten för en lärare att sluta med 9 procent. Intressant är att det är elevernas faktiska prestation som avgör och inte karaktärsdrag som predikterar betyg som utbildningsbakgrund och härkomst. Om duktiga lärare har större positiva effekter på exempelvis lågpresterande elever än på högpresterande kan detta ha inneburit en effekt på resultaten generellt och oavsett om det är fallet eller inte bör det ha en negativ effekt i botten av distributionen.

Skolsegregationen kan också ha effekter genom lärares förväntningar på elever, det vill säga att en lärare i en grupp med relativt lågpresterande elever sänker sina förväntningar vilket i sin tur försämrar utbildningskvalitén. Trots att det finns mycket som tyder på att lärarförväntningar har effekter (Jenner 2014) är det svårt att reda ut orsakssambandet. Är det så att lärares förväntningar på elever styrs av en på förhand given uppfattning eller uppdaterar läraren sina förväntningar kontinuerligt i samspel med eleverna? Det är också oklart i vilken utsträckning förväntningar från lärare "smittar" mellan elever. Är förväntningarna lägre på en högpresterande elev som går i en lågpresterande klass än på samma elev i en högpresterande klass? Kan en lärare särskilja alla individer och kommunicera sina förväntningar till var och en av dem? Beroende på vad svaret är på dessa frågor kan detta ha olika inverkan. Om det rör sig

om en på förhand given uppfattning som lärare har om olika kategorier av elever och förmågan att särskilja elever är begränsad kan den mer homogena sammansättningen av elever vara en del av förklaringen till de fallande resultaten. För att detta ska ha en effekt på de låga bottenresultaten behövs bara att lärarens förmåga att särskilja inte är perfekt.

Koncentration av voice

Ovan diskuterade vi om större möjligheter för "voice" var en potentiell förklaring när det kommer till den ökade variationen mellan skolor. Likande effekter skulle kunna uppstå om utövandet av "voice" koncentreras till vissa skolor som en följd av synlig och osynlig segregation. Återigen har vi inte hittat några studier som styrker denna tes. Om effekten finns är det svårt att säga om hur den påverkar resultaten generellt eftersom vi inte vet något om dess funktionella form. Däremot borde den, om den finns, ha en negativ effekt i botten av distributionen.

2.3.3 Det fria skolvalet – bra eller dåligt?

Det verkar onekligen vara så att skolvalet har lett till en osynlig segregation vilket har negativa effekter på resultaten i botten av distributionen, men potentiellt också på resultaten som helhet. Skolvalet har dock andra effekter än sorteringseffekter och för att utvärdera systemet behöver vi också ta hänsyn till dessa.

För det första argumenterar många för att valfrihet har ett egenvärde. Detta är inte svårt att hålla med om. I ett scenario där man får välja mellan att få välja och inte få välja, allt annat lika, väljer man nog i de flesta fall att få välja. Hur man värderar detta egenvärde är dock en politisk preferens och därför lämnar vi det därhän i denna rapport.

En annan argumentation som ofta dyker upp är att det fria skolvalet (och även friskolorna) förbättrar resultaten. Det teoretiska stödet för detta hämtas i idén om den fria marknadens effektiva allokering av resurser. När folk får välja själva kommer de välja de bästa skolorna och därmed slås ineffektiva verksamheter ut medan mer effektiva växer. I skolans offentligt finansierade och styrda värld finns det dock ett antal hinder för denna process. Det mest uppenbara är att det offentliga och individen sannolikt inte har samma idé om vad som är en bra skola. Individen kommer välja efter sina preferenser och inte efter det

offentligas preferenser. Detta innebär att skolvalet inte nödvändigtvis leder till effektiv måluppfyllelse i det offentligas ögon. I vissa fall kan individens intresse och det gemensamma intresset stå i rak motsats. Det tydligaste exemplet på detta är betyg, individen kan tänkas välja skolor som ger höga betyg och därmed bidra till betygsinflationen (genom att betyg blir en konkurrensfördel i konkurrensen mellan skolor) vilket är något som går rakt emot det gemensammas intresse av att kunna följa kunskap över tid och allokera individer till högre utbildning.

Vidare är man (i alla fall på grundskolan) tvingad att konsumera tjänsten och man betalar man inte för tjänsten med sina egna pengar. Detta försvagar ytterligare marknadsmekanismen. Faktum är att en relativt stor andel inte ens gör ett aktivt val utan går på den skola som ligger närmast. Detta kan bero på att det finns stora informationsproblem och att det är kostsamt, både socialt och studiemässigt, att byta skola. Att förvänta sig några enorma förtjänster när det kommer till resultaten i stort är därför naivt. I den mån förtjänster finns är de sannolikt inte heller jämt fördelade. För grupper som är väldigt obenägna att göra egna val finns det små motiv att skapa bättre alternativ.

Även empiriskt har det varit svårt att hitta några belägg för att det fria skolvalet skulle ha en positiv effekt på resultaten i skolan. Skolverket (2009) skriver att nyare skolvalstudier ger få starka belägg för att skolvalsreformen gynnat skolans resultat generellt. De flesta som har försökt att uppskatta effekterna av skolvalet och skolkonkurrensen får resultat som kretsar kring noll. Metodproblemen när det kommer till att utvärdera skolvalets effekter är dock, som så ofta inom skolans område, omfattande. Man måste förlita sig på mått som inte är tillförlitliga, man har sällan någon form av exogen variation och man saknar möjlighet att kontrollera för centrala icke-observerbara faktorer.

Överlag är alltså beläggen för att skolvalet har positiva effekter på resultaten begränsade. Dock är det så att berättelsen om varför de skulle ha skulle ha negativa effekter på resultaten överlag också har sina brister och kräver sina antaganden. På det stora hela förhåller vi oss därför agnostiska till skolvalets eventuella effekter på resultaten som helhet. När det kommer till effekter i botten av distributionen är det dock inte lika otydligt. Indikationerna på att det finns negativa effekter är starkare medan det är svårt att hitta något som tyder på att det skulle

finnas stora positiva effekter. Vår bedömning är alltså att skolvalet är en signifikant del av förklaringen till de försämringar vi ser bland de elever som presterar sämst.

2.3.4 Sammanfattning

Att skolvalsreformen har en segregerande effekt, framförallt på svårobserverbara faktorer, får man anse står relativt klart. Huruvida denna segregation är en delförklaring till det generella tappet i kunskap är dock inte lika givet. Detta dels eftersom att skolvalet kan ha haft positiva effekter på resultaten genom konkurrensmekanismen och dels för att det finns frågetecken kring de potentiellt negativa effekterna. För de som är minst benägna att välja är dock argumenten för negativa effekter starkare medan argumenten för positiva effekter är svagare. Därmed ter det sig som väldigt sannolikt att skolvalet har haft en negativ effekt på botten av distributionen.

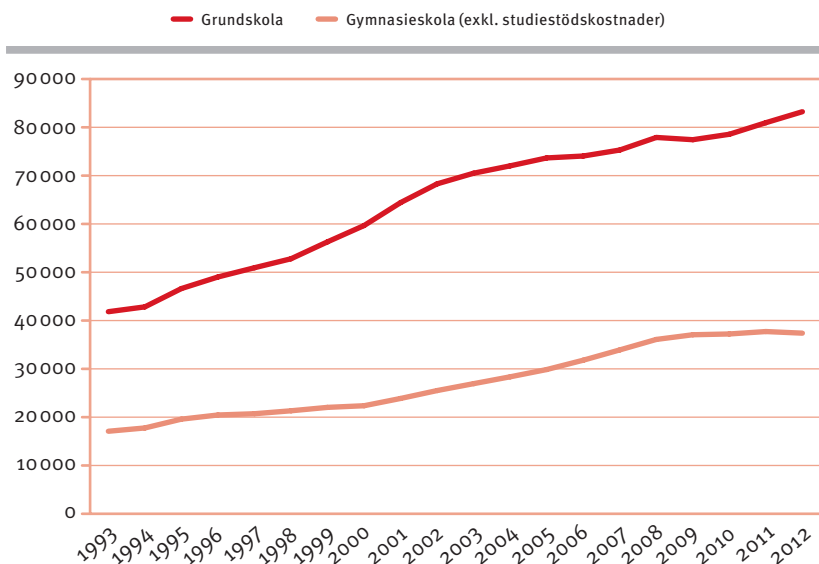
2.4 Skolans resurser

Att skolan behöver resurser för att kunna bedriva verksamhet är uppenbart. Nivån av resurser är också något som ofta förekommer i den offentliga debatten om skolan. Att klargöra hur sambandet mellan skolans totala resurser och dess resultat ser ut är dock inte helt lätt. Inom akademien har man studerat detta samband under en längre tid. Enligt Gustafsson & Myrberg (2002) var man fram till 1990-talets början ganska samstämmiga kring uppfattningen att det inte fanns något samband. Sedan dess har ett flertal studier och metaanalyser presenterats som indikerar ett positivt samband mellan resurser och elevernas prestationer, men det finns även studier där ett sådant samband inte kan beläggas.

Att det är svårt att besvara denna fråga beror förstås delvis på att det finns väldigt många faktorer utöver resurser som påverkar skolans resultat. Detta gör det svårt att isolera effekten av just resurserna. Skolans förmåga att producera bra resultat är beroende av vad som händer i det omkringliggande samhället och elevgruppens komposition. Förändringar över tid i samhället kan alltså påverka den nivå av resurser som krävs för att hålla elevernas prestationer i skolan över tid konstanta.

I detta kapitel kommer vi att titta närmare på hur resurstilldelningen till den svenska skolan har sett ut, samt vilken kunskap som finns om

Diagram 2.7 Grund- och gymnasieskolans kostnad, löpande priser, 1993–2012



Källa: SCB.

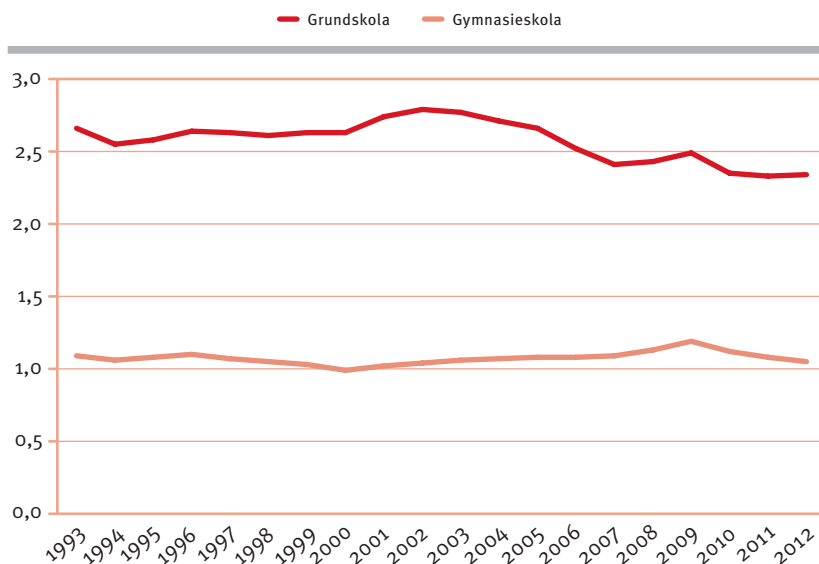
resursernas betydelse för skolans resultat. Vi börjar, i del 2.4.1 med att titta på nivån av resurser som går till skolan. Vi kommer sedan att titta på hur resurser fördelas, först, i del 2.4.2, på fördelningen mellan olika ändamål och sedan, i del 2.4.3 på fördelningen mellan elever.

2.4.1 Utvecklingen av skolans totala resurser

Kostnaderna för grundskolan uppgick 2012 till 83,2 miljarder kronor, motsvarande siffra för gymnasiet är 37,4 miljarder kronor. Diagram 2.7 visar utvecklingen av de totala resurserna för grund- respektive gymnasieskolan sedan 1993 i löpande priser.

Att kostnaderna ökar över tid betyder inte att skolan har mer resurser att tillgå, eftersom kostnaderna inte är justerade för inflation. Dessutom ändras elevkullarnas storlek över tid, vilket också påverkar resurserna per elev. Det finns därför andra mått på skolans resurser som är mer intressanta att titta på.

Diagram 2.8 Grund- och gymnasieskolans kostnad som andel av BNP, 1993–2012



Källa: SCB och Skolverket.

Skolans resurser som andel av BNP är stabil över tid

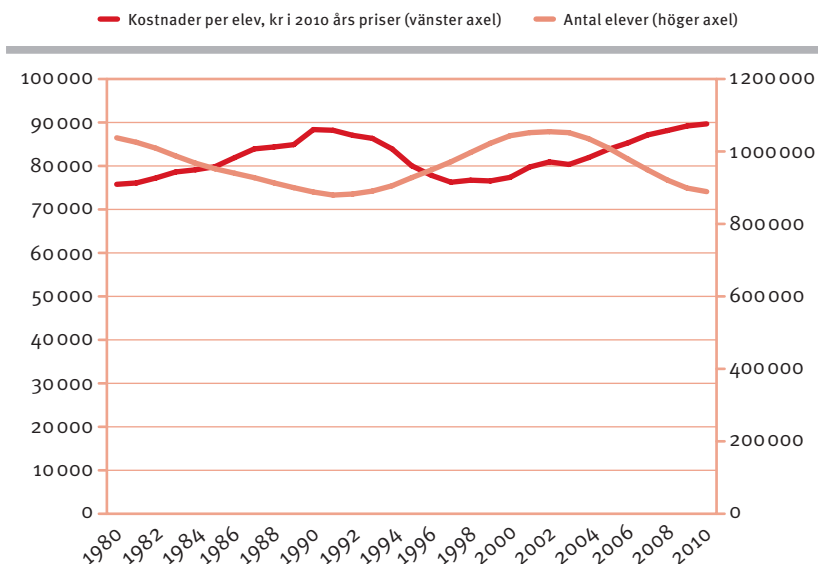
Ett sätt att titta på hur mycket samhället investerar i utbildning är att titta på skolans resurser som andel av BNP. Diagram 2.8 visar utvecklingen under perioden 1993 till 2012.

Vi kan se att både kostnaderna för grund- och gymnasieskolan som andel av BNP är relativt stabila under de senaste 20 åren. Drygt en procent av BNP investeras i gymnasieskolan och omkring 2,5 procent i grundskolan.

Kostnader per elev

Ett kanske ännu mer relevant mått att titta på är den reella kostnaden per elev. Statskontoret (2013) har tittat på hur detta mått har utvecklats under perioden 1980 till 2010. De använder sig av Sveriges Kommuner och Landstings index för implicita priser för grundskola respektive gym-

Diagram 2.9 Kostnad per elev (fasta priser) samt antal elever, 1980–2010



Källa: Statskontoret (2013).

nasium för att beräkna de fasta kostnaderna.¹⁴ Diagram 2.9 visar den totala kostnaden per elev (i fasta priser) samt antalet elever. Kostnaden per elev samvarierar med det totala antalet elever så att när antalet elever ökar så sjunker kostnaden per elev. Detta beror på att när antalet elever ökar så finns det fler elever att fördela de fasta kostnaderna på.

Vi kan se att under större delen av 1990-talet sjunker kostnaden per elev. Detta kan dels bero på att antalet elever ökar under denna period men fallet under dessa år är snabbare än vad de demografiska faktorerna kan förklara. Större delen av fallet förklaras därför troligen av nedskärningarna till följd av 1990-talets ekonomiska kris. Detta sammanfaller med den period då resultaten i svensk skola börjar falla. Mot slutet av

¹⁴ I detta index finns lärarlönerna med vilket innebär att ökningarna i lärarnas reallöner som vi observerat sedan början på 1990-talet är absorberade.

1990-talet börjar kostnaden per elev att öka igen för att vid 2010 återigen befinna sig på ungefär samma nivå som vid 1990-talets början, innan den nedåtgående trenden påbörjats.

Oklar effekt av totala resurser

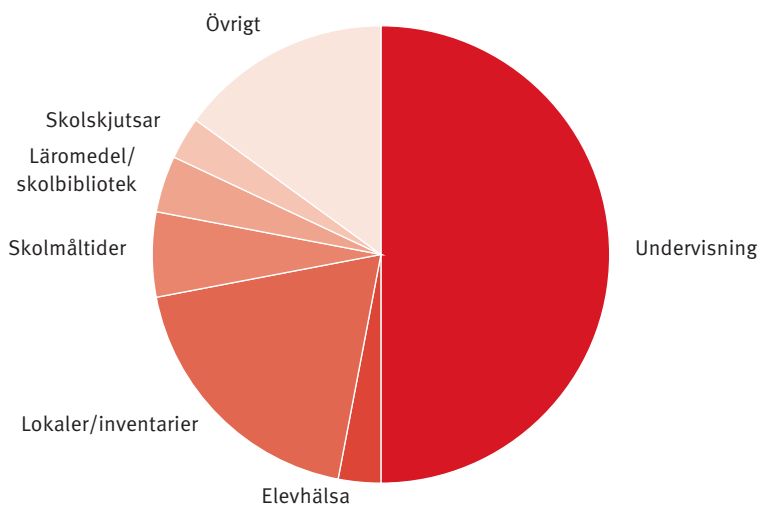
Även om början av den nedåtgående trenden i svenska elevers prestationer sammanfaller tidsmässigt med en period då utgifterna per elev minskar är det inte uppenbart att resultatfallet kan förklaras av minskade utgifter per elev. I PISAs undersökningar sker de stora fallen under 2000-talets senare hälft. Detta är under en period när utgifterna per elev uppvisar en uppåtgående trend. Samtidigt innebär det att de elever som skrev PISA 2012 och 2009 har gått i skolan under en period när utgifterna per elev har ökat från initialt låga nivåer.

Det är högst troligt att de minskade utgifterna per elev under 1990-talet har påverkat skolans förmåga att prestera väl. Samtidigt är det näst intill omöjligt att säga något exakt om detta. Hur snabbt, hur stor och vilken effekt de minskade utgifterna per elev har på skolan beror rimligen på hur neddragningarna genomfördes. Dessutom har många andra saker förändrats inom skolans värld under denna period, vilket gör det än mer komplext att försöka klargöra vilken roll resurserna har spelat för det kunskapsfall vi observerar. Det är möjligt att effekten av neddragningarna på 1990-talet fortsätter att verka även efter att utgifterna per elev börjar stiga igen. Ett exempel på detta är om neddragningarna resulterat i färre lärare och de lärare som senare rekryteras när resurserna återställs är mindre erfarna eller kompetenta. Vi måste därför titta närmare på hur skolans resurser prioriterats mellan olika insatsfaktorer.

2.4.2. Resursfördelning mellan insatsfaktorer

Att skolor med till synes likadana förutsättningar och samma nivå av resurser uppvisar olika resultat tyder på att vissa skolor är bättre på att prioritera sina resurser än andra. Forskare har försökt att identifiera vilka faktorer som skiljer sig åt för att förstå varför vissa skolor är bättre än andra. Diagram 2.10 visar hur utgifterna för grundskolan fördelades på olika områden 2012 (fördelning för gymnasieskolan är liknande). Vi kan se att den överlägset största utgiftsposten för grundskolan är undervisning. Detta, i kombination med att undervisningen verkar vara

Diagram 2.10 Fördelning av kostnader för grundskolan, 2012



Källa: SCB (2013).

den faktor som mest direkt relaterar till skolans resultat förklarar varför skolresursforskningen har fokuserat just på hur resurser används i undervisningen. Metodologiska begränsningar har också bidragit till ett fokus på faktorer som är mätbara, framförallt klasstorlek och lärartäthet.

Klasstorlek kan ha betydelse

Det är inte helt lätt att studera hur klasstorleken påverkar elevernas resultat. Dels måste man definiera vad man menar med klasstorlek. I vissa skolor undervisas kanske eleverna i halvklass, är det då verkligen klasstorleken och inte undervisningsgruppens storlek som är relevant? Vidare utgör en kompensatorisk fördelning av resurser en svårighet när det gäller att bestämma sambandet mellan resultat och till exempel klasstorlek. Om svagare elever placeras i mindre klasser kommer en eventuell positiv effekt på resultaten av mindre klasser att underskattas. Det finns ett antal studier som använder en empirisk strategi som gör det möjligt att kringgå denna problematik (se till exempel Angrist och Lavy (1999) och Krueger (1999) som analyserar klasstorlekens på-

verkan på elevernas provresultat med hjälp av israelisk respektive amerikansk data). Resultaten från dessa studier tyder på en positiv effekt av mindre klasser på elevernas provresultat. Dessutom verkar effekten vara större för elever från minoritetsgrupper och hem med låga inkomster. Angrist & Lavy (1999) konstaterar också att en extra assisterande lärare i klassrummet inte verkar ha någon effekt på elevernas resultat, givet klasstorleken.

På svensk data finns en studie av Fredriksson, Öckert & Oosterbeek (2012) som tittar på både de kortsiktiga och långsiktiga effekterna av minskad klasstorlek. De menar att mindre klasstorlek för elever mellan 10 och 13 år har en positiv effekt på kognitiva såväl som icke-kognitiva färdigheter vid 13 års ålder och en positiv effekt på kognitiva färdigheter vid 16 och 18 års ålder.

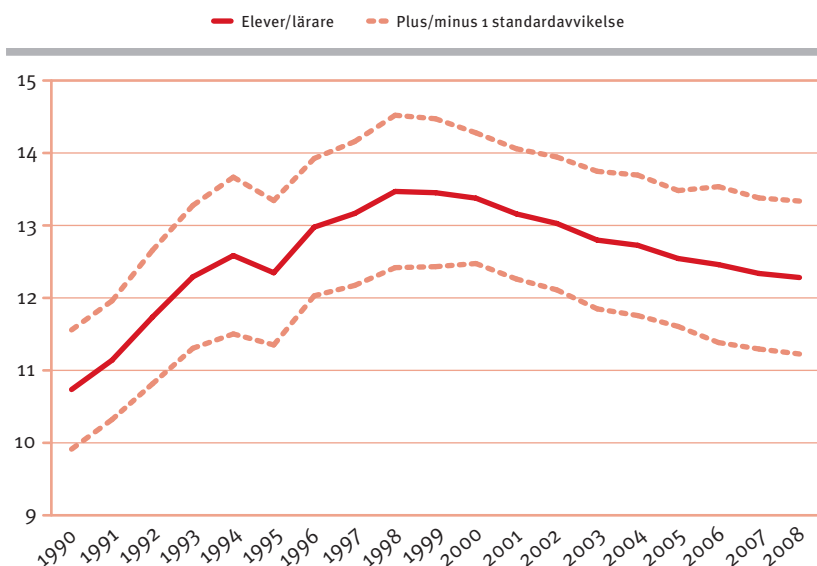
De studier som diskuterats ovan har dock inte tittat närmare på den mekanism genom vilken mindre klasser har en positiv effekt. I en ny studie från 2014 gör Fredriksson, Öckert & Oosterbeek ett försök att besvara denna fråga. Deras resultat visar att när klasstorleken ökar lägger läraren större ansvar på den enskilda eleven, elever vars föräldrar är låginkomsttagare tycker att det är svårare att hänga med i klassrummet, höginkomsttagare lägger mer tid på att hjälpa sina barn med läxorna, föräldrar överlag blir mer benägna att byta skola samt elevernas ansträngningar förändras mycket litet. Dessa resultat ligger väl i linje med att elever från de lägre socioekonomiska grupperna verkar gynnas mer av mindre klasser.

En annan aspekt när det gäller frågan om klasstorlek är lärarnas arbetsmiljö. Gustafsson & Myrberg (2002) menar att ett flertal studier visat att större klasstorlek innebär ökad stress för lärarna och ökad risk för utbrändhet. Om detta stämmer bör eventuellt kostnader för sjuk-skrivna lärare och vikarier tas hänsyn till när man diskuterar klasstorleken betydelse. Vidare kan man tänka sig att större klasser begränsar läraren när det gäller undervisningsättet och möjligheten att anpassa undervisningen till de enskilda eleverna.

Samma lärartäthet men fler obehöriga

Fredriksson & Vlachos (2011) har tittat på såväl lärartätheten som klasstorleken i grundskolan. Lärartätheten är mätt som antalet lärare per

Diagram 2.11 Antal elever per lärare i grundskolan, 1990/1991 till 2008/2009

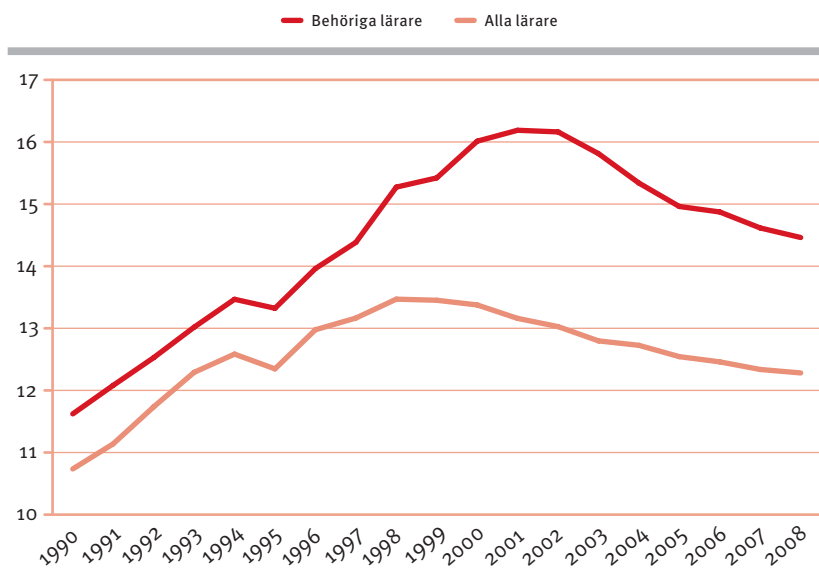


Anm: Antalet lärare mäts som heltidsekvivalenter, enbart undervisande lärare är inkluderade.
Källa: Fredriksson & Vlachos (2011).

elev och diagram 2.11 visar utvecklingen under perioden 1990 till 2008. Under hela 1990-talet ökar antalet elever per lärare. Detta sammanfaller väl med den period när utgifterna per elev minskade. Under 2000-talet vänder trenden och antalet elever per lärare minskar, samtidigt som utgifterna per elev ökar. Variationen i antalet elever per lärare följer väl de neddragningar som skedde i skolan till följd av 1990-talskrisen och de följande återställningarna av resurserna.

Det är dock inte bara antalet lärare som spelar roll, vi vet sedan föregående avsnitt att lärarnas kompetens är avgörande för resultaten. Det blir därför intressant att titta på variationen i antalet elever per lärare för behöriga respektive icke behöriga lärare. Vi kan se att när antalet elever per lärare börjar minska igen vid 1990-talets slut så är det framför allt på grund av att de obehöriga lärarna blir fler, först efter ett antal år

Diagram 2.12 Antal elever per lärare i grundskolan efter behörighet, 1990/1991 till 2008/2009



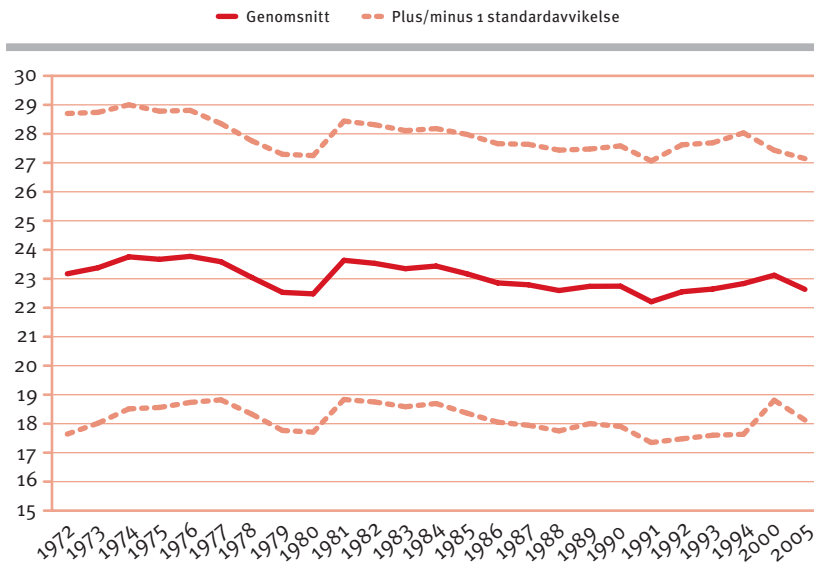
Anm: Till behörig lärare räknas de som har pedagogisk högskoleutbildning.
Källa: Fredriksson & Vlachos (2011).

börjar antalet behöriga lärare att öka igen. Enligt Fredriksson & Vlachos (2011) var andelen obehöriga lärare 8,4 procent läsåret 1997/1998, men steg till 18,8 procent läsåret 2002/2003. Därefter sjunker andelen igen till 14,5 procent läsåret 2008/2009. Detta är en potentiell förklaring till varför de negativa effekterna av 1990-talskrisen skulle kunna dröja sig kvar även efter att utgifterna per elev börjar öka igen.

Klasstorleken konstant

Lärartätheten är inte synonym med klasstorleken. Nedanstående diagram visar klasstorleken i årskurs 4 (likande trend på lite högre nivå finns för årskurs 8). Om man tittar på perioden från 1990 och framåt ser man att klasstorleken är i det närmaste konstant under samma period som lärartätheten uppvisade stora variationer.

Diagram 2.13 Klasstorlek i årskurs 4, 1972/1973–1994/1995, 2000/2001 och 2005/2006



Källa: Fredriksson & Vlachos (2011).

Fredriksson och Vlachos (2011) menar att detta beror på en variation i antalet assisterande lärare. Detta är intressant eftersom forskningen visar att för en given klasstorlek så har assisterande lärare ingen effekt på elevernas kunskapsutveckling. Enligt Statskontoret (2013) var minskade undervisningskostnader den största orsaken till de minskade utgifterna per elev under 1990-talet. Med hänvisning till Skolverket menar de att de minskade undervisningskostnaderna framförallt innebar färre specialundervisningstimmar och mindre undervisning i modersmål och svenska som andraspråk. Enligt Skolverket (2009) minskade antalet lärartimmar per elev i specialundervisningen med en tredjedel mellan 1990 och 1995. Detta innebär att de assisterande lärarna kanske snarare var speciallärare och lärare som undervisar i modersmål och svenska som andraspråk och inte lärare som assisterar den ordinarie läraren i

klassrummet. Skolverket (2009) menar att det finns starka indikationer på att riktad undervisning i specifika färdigheter för elever i behov av särskilt stöd har en positiv effekt.

Det verkar rimligt att de elever som drabbas hårdast när tillgången till specialundervisning och liknande minskar är de elever som är i behov av särskilt stöd. Nu måste dessa elevers behov av stöd tillfredsställas i klassrummet, av ordinarie lärare. Detta skulle kunna vara en delförklaring till att andelen lågpresterande elever har ökat över tid. Skolverket (2009) menar dessutom att när resurserna började återställas gick de i högre utsträckning än tidigare till högpresterande elever, vilket antingen kan bero på att dessa elevers föräldrar är bättre på att kräva specialundervisning för sina barn eller att nedskärningarna drabbade denna grupp hårdare och att de därför behövde kompenseras när man fick mer resurser tillgängligt. En potentiell anledning till varför inte enbart elever i behov av särskilt stöd skulle drabbas av en minskad tillgång till specialundervisning är att den ordinarie läraren lägger mer fokus på de elever som behöver stöd vilket bidrar till en sänkning av den generella ambitionsnivån i klassrummet. I så fall kan de minskade resurserna till specialundervisningen också ha haft negativa effekter på resultaten generellt.

2.4.3 Resursfördelning mellan elever

Skolans kompensatoriska uppdrag innebär att skolan ska kompensera för att eleverna har olika förutsättningar att klara av sin utbildning och ge alla elever möjligheten att utveckla sina kunskaper. Detta innebär att vissa elever, som har sämre förutsättningar att klara skolan, också kommer att vara mer resurskrävande. Vi såg i det första kapitlet av denna rapport att faktorer så som kön, föräldrarnas utbildning och svensk respektive utländsk härkomst spelar stor roll för hur elevernas presterar i skolan. Det är svårt att dra någon annan slutsats än att kommunerna misslyckas med sitt kompensatoriska uppdrag.

I och med kommunaliseringen av den svenska skolan i början av 1990-talet flyttades finansieringsansvaret för skolan från staten till kommunerna. Innan denna reform bestämdes antalet lärare på en skola av det statliga bidraget till skolan. Från och med 1991 tilldelades kommunerna så kallade sektorsbidrag, där kommunerna själva bestämde hur resurserna

skulle fördelas inom kommunens skolverksamhet. När sektorsbidragen 1993 blev en del av utjämningsbidraget ökade kommunernas handlingsfrihet än mer och kommunerna bestämmer nu själva hur mycket resurser som ska gå till skolan i förhållande till andra kommunala verksamheter.

En jämförelse av hur tilldelningen av resurser till skolan ser ut i olika kommuner visar att det råder stora skillnader, både vad gäller nivå av resurser och graden av kompensatorisk ersättning. Skolinspektionen (2014) visar att andelen av resurserna som tilldelas på kompensatorisk grund varierar mellan en och 40 procent mellan kommuner. Viss variation mellan kommunerna behöver inte vara negativt. Eftersom elevpopulationen skiljer sig åt mellan olika kommuner så ser också behovet av resurser olika ut. Till exempel är det mer vanligt att segregerade kommuner kompletterar det fasta beloppet per elev som varje skola får med ett tilläggsbelopp som baseras på socioekonomiska faktorer. Andelen som går till sådana tilläggsbelopp är också större i mer segregerade kommuner (Skolverket 2013d). Skillnaden mellan kommuner framstår dock som påfallande stor.

En relevant fråga i sammanhanget, särskilt som vi ser att andelen lågpresterande elever har ökat över tid, är huruvida skolan har blivit mer eller mindre kompensatorisk. Fredriksson & Vlachos (2011) tittar på hur kompensatoriskt skolsystemet varit över tid genom att beräkna korrelationen mellan den genomsnittliga lärartätheten och den genomsnittliga förvärvsinkomsten i en kommun mellan åren 1986 och 2008. Korrelationen är negativ för alla år vilket implicerar ett kompensatoriskt system, kommuner med låg förvärvsinkomst har högre lärartäthet. Men de finner inte att reformerna i början av 1990-talet har påverkat detta samband i någon större utsträckning. De data de har tillgång till säger dock inget om fördelningen av resurser inom kommunerna, vilket är det vi egentligen är mest intresserade av. Med hjälp av data från PISA undersöker de frågan ytterligare och finner indikationer på att det kompensatoriska inslaget har ökat under 2000-talet. De landar slutligen i slutsatsen att det i vilket fall inte finns något stöd för att graden av compensation skulle ha minskat till följd av skolans kommunalisering.

Detta ligger i linje med Skolverket (2013d) som menar att kommunerna under perioden 2001–2010 visar större benägenhet att kompensera skolorna för socioekonomiska skillnader. De tittar på lärartäthe-

ten i skolor med olika andelar elever med hög- respektive lågutbildade föräldrar. Medan lärartätheten totalt sett har ökat, så är denna ökning högre i skolor vars elever i stor utsträckning har lågutbildade föräldrar. För den tiondel av skolorna vars elever har de högst utbildade föräldrarna har lärartätheten inte ökat i någon större utsträckning. Dock tar Skolverket inte hänsyn till eventuella förändringar i socioekonomiska faktorer som kan ha ökat behovet av kompensation i systemet. Som vi var inne på den första delen i detta kapitel finns det indikationer på att just detta har hänt. Detta skulle betyda att det idag behövs ett markant mer omfattande kompensatoriskt inslag i finansieringen än det vi hade för 20 år sedan, något sådant verkar vi dock inte observera.

2.4.4 Sammanfattning

Även om sambandet mellan skolans resurser och resultat är komplext är det givet att skolan behöver resurser för att kunna bedriva sin verksamhet. Även om vi investerat ungefär samma andel av BNP i grund- och gymnasieskolans under de senaste 20 åren, så innebar förändringar i elevkullarnas storlek samt 1990-talskrisen att utgifterna per elev sjönk under i princip hela 1990-talet. Utgiftsminskningarna ledde framför allt till mindre resurser till undervisning och särskilt drabbades specialundervisningen. Effekterna av dessa neddragningar har troligtvis dröjt sig kvar även sedan resurserna återställdes, då framför allt obehöriga lärare rekryterades och elever med högutbildade föräldrar i större utsträckning fick tillgång till specialundervisning när resurser fanns tillgängligt igen. Vår slutsats är att en del av förklaringen till den oroande utvecklingen i gruppen lågpresterande elever kan relateras till förändringar i resursfördelningen.

2.5 Betygssystemets inverkan

Det vanligaste måttet på resultat i den svenska skolan är betyg. Möjligheten att ta sig vidare mellan olika stadium i utbildningen avgörs också av en elevs betyg. Betygen är således av stor vikt för den enskilda eleven men betygen kan också både direkt och indirekt påverka resultaten i skolan. Det kanske tydligaste exemplet på en direkt effekt som betygssystemet har haft på skolans resultat är införandet av en skarp gräns för godkänt. Exempel på indirekta effekter är dagens kursbetyg, som kan ha

en motiverande effekt på högpresterande elever som blir bekräftade att de presterar bra, men en motsatt effekt på elever som initialt presterar dåligt och därmed inte kan förbättra betyget genom prestationer i senare kurser. Det finns flera tänkbara indirekta effekter av betygssystemet men forskningen på dessa är begränsad och det är inte troligt att dessa effekter är av en sådan magnitud att de kan förklara någon större del av de negativa trender vi observerat i skolan. Vi kommer därför i denna del fokusera på den direkta effekten av att införa betyget icke godkänt.

2.5.1 "Icke godkänt"

I och med införandet av det målrelaterade betygssystemet etablerades idén om att alla elever skulle lämna grundskolan (och även gymnasieskolan) med en viss nivå av kunskaper. En absolut gräns för godkänt infördes, och även om denna gräns i och för sig är godtycklig kan konsekvensen att falla under densamma bli stor för den enskilda eleven. Detta inslag fanns inte i det normbaserade betygssystemet där delaktighet i undervisningen automatiskt ledde till slutbetyg. En elev som inte blir godkänd riskerar att inte få behörighet till gymnasieskolans nationella program och hänvisas då till introduktionsprogrammen (tidigare individuella programmet). På gymnasienivå är det istället behörigheten till universitet och högskola som riskerar att gå förlorad.

Vi såg i det första kapitlet att de behörighetskrav som infördes i samband med det målrelaterade systemet ökade andelen som inte blev behöriga till gymnasieskolans nationella program. Dessutom verkar det som att det målrelaterade betygssystemet har lett till både en högre andel elever som inte slutför sina gymnasiestudier (särskilt för elever med låga betyg från grundskolan) och förlängt tiden det tar att slutföra gymnasiet.¹⁵ Risken för att en elev hamnar i någon av dessa grupper är starkt korrelerad med socioekonomiska faktorer: så som kön och föräldrars utbildningsbakgrund. Här framträder alltså ett problem på strukturell snarare än individuell nivå. Dagens målrelaterade skola lyckas inte med uppdraget att ge alla elever tillräckliga kunskaper för att nå gränsen för godkänt i grundskolan, något som bör vara en förutsättning för att kunna motivera ett betygssystem med en absolut gräns för godkänt.

¹⁵ Se Björklund m.fl. (2010).

Det är också möjligt att den absoluta gränsen för godkänt påverkar undervisningen i stort. En möjlig effekt som diskuteras i Fredriksson & Vlachos (2011) är att den generella ambitionsnivån i undervisningen sjunker eftersom fokus hamnar på just gränsen mellan godkänt och icke godkänt. Detta skulle i så fall få negativa konsekvenser för medel- och högpresterande elever som inte ligger i riskzonen för att bli icke godkända eftersom deras behov och kunskapsutveckling inte får lika stor uppmärksamhet i klassrummet och kraven som ställs på dessa elever kan sjunka. Detta kan dels bero på att konsekvenserna för eleven av ett icke godkänt betyg är stora, men också att det innebär mer jobb för läraren att en elev får betyget IG och kan dessutom vara negativt för skolans anseende i ett system där elever/föräldrar fritt väljer skola.

2.5.2 Sammanfattning

När det gäller betygen är det framför allt införandet av en skarp gräns för godkänt i samband med de målrelaterade betygen som kan ha ett förklaringsvärde när det gäller de försämrade resultaten vi har observerat i svensk skola. Detta ledde till en ökande andel elever som inte tar sig igenom gymnasieskolan samt att det tar längre tid för vissa grupper att slutföra sin gymnasieutbildning. Det är framför allt elever med låga betyg från grundskolan som drabbas. Samtidigt är viktigt att notera att det är kombinationen av en skarp gräns för godkänt och bristande möjligheter för eleverna att skaffa sig de kunskaper som krävs för att nå denna gräns som resulterar i de negativa effekterna, inte förekomsten av ett icke godkänt betyg i sig.

3. Våra policyförslag

I DETTA AVSLUTANDE KAPITEL kommer vi, i ljuset av den utveckling vi har observerat samt vad vi vet om orsakerna bakom denna utveckling, att diskutera vilka åtgärder vi anser att man bör överväga att vidta. Alla åtgärder ska betraktas som skisser som naturligtvis behöver utredas och diskuteras vidare. I de fall åtgärderna är förknippade med en monetär kostnad har vi också gjort en överslagsberäkning på vad de kan tänkas kosta.

Vi kommer att inleda detta kapitel med en del där vi diskuterar vad vi anser borde göras för att hantera situationen vi är i. Givet våra slutsatser i föregående kapitel är det naturligt att dessa åtgärder i huvudsak syftar till att stärka lärarnas profession och läraryrkets attraktivitet. Åtgärder av den magnitud vi föreslår kommer naturligtvis att kosta pengar, möta politisk motstånd och innebära omfattande ingrepp i skolans styrning. Även om vi tror att omfattande åtgärder faktiskt behövs för att vända den negativa utvecklingen så ser vi att det finns en risk för att skolans beslutfattare, av diverse skäl, inte kommer att anse sig vara i position att vidta dem. Därför ger vi i kapitlets andra del ett antal förslag på enklare åtgärder som inte kostar lika mycket, som inte är lika kontroversiella och som inte innebär lika stora ingrepp i systemet av idag. Vi tror inte att dessa åtgärder kommer att vända trenden men de kan stoppa det fria fallet. I en avslutande del tittar vi framåt och diskuterar skolan i ett längre tidsperspektiv. Här tar vi upp de övergripande utmaningarna vi ser för skolan under de kommande decennierna och diskuterar vad man borde göra för att hantera dessa. De förslag vi presenterar i denna del är förslag som sannolikt är ogenomförbara givet nuvarande politiska och ekonomiska ramar men som bör vara möjliga över de kommande tjugo åren givet att man gör satsningar i stil med dem vi förespråkar nu.

3.1 Det önskvärda scenariot

I föregående kapitel framstår det som tydligt att det är lärarkårens sammansättning och förutsättningar som är den största orsaken till de problem vi ser idag. Att fokusera på att ta sig an detta ter sig därför naturligt.

Frågan är då vilka övergripande alternativ som står till buds. Det första är att fortsätta spåret med New Public Management och marknadsstyrning och försöka att hitta nya lösningar inom detta ramverk. I viss mån är nog detta möjligt och det vore naivt att tro att man inte kan förbättra resultaten alls inom rådande system. Det har dock visat sig väldigt svårt att skapa kvasimarknader i de fall där grundläggande marknadsmekanismer saknas eller är svaga (Allen & Burgess 2010). Marknaden verkar vara ett lite för komplext system för att det faktiskt ska kunna imiteras. Marknadsmekanismerna står också i direkt kontrast med ambitionen om likvärdighet som vi har i den svenska skolan. Eventuellt kan den fungera bättre på högre nivåer där ambitionen om likvärdighet inte är lika central och där marknadsmekanismerna kan tänkas vara starkare. Vår slutsats är därför att det ser svårt ut att faktiskt lösa problemen vi har idag inom ramen för det nuvarande systemet. Som vi tidigare nämnt kommer vi dock, i den andra delen av detta kapitel, att återkomma med förslag på några möjliga ändringar inom dagens system.

Ett annat alternativ skulle vara att återgå mot en mer byråkratisk styrning av systemet. Detta system var dock väldigt impopulärt när det avskaffades (Fredriksson 2010). Det är inte heller omöjligt att en mer byråkratiserad skola skulle fungera sämre idag än tidigare. Kunskapsbehoven är kanske inte lika lätta att specificera och behoven av individuella lösningar kan tänkas vara större. Vi ser därför inte detta som ett speciellt bra alternativ.

Det tredje alternativet är att försöka övergå till en mer professionsbaserad styrning. En profession kännetecknas av yrkesnormer, höga interna kvalitetskrav, gemensam utbildningsbakgrund och stort eget ansvar. Lärarna har historiskt varit en kår med professionella ambitioner men som vi redovisat i föregående kapitel har denna ambition markant försvagats av 1990-talets reformer (ESO 2009).¹⁶ Utbildningssystem där professioner utgör en central komponent verkar överlag vara mer framgångsrika (Vlachos 2012). Frågan är dock hur en profession byggs. Detta är inte enkelt, speciellt inte med dagens utgångsläge där lärarkåren är svagare än vad den har varit på många decennier. Förstärkningen av

¹⁶ Attackerna på lärarkåren kan sägas ha börjat redan tidigare. För mer om detta se Wennström 2014.

professionens roll i systemet kommer att behöva röra sig i tandem med professionens kapacitet att ta den rollen. Samtidigt som lärarkåren får mer och mer ansvar måste den också fyllas på och byggas ut med personer som är kapabla att ta detta ansvar. En naturlig tanke är att man bör börja med att ta tag i rekryteringen och förbättra utbildningen, frågan är dock hur lätt det är att rekrytera till en utbildning som, även om den är bättre, leder till ett oattraktivt yrke. Vi tror att man, för bäst effekt, måste "kickstarta" systemet. Detta för att folk ska ta ambitionen på allvar och faktiskt vara beredda att förbinda sig till att genomföra utbildningen och stanna inom yrket. Detta bör kunna göras genom att man lanserar ett antal reformer samtidigt och sedan arbetar medvetet för att se till att lärarkåren och allmänheten är informerade och tror på den långsiktiga ambitionen. Exakt hur denna process ska ske är dock något som kommer att behöva utredas och planeras noga med alla inblandade intressenter.

Nedan presenterar vi de komponenter som vi anser bör ingå i denna omläggning av den svenska skolan. Vi har i detta tagit viss hänsyn till vad som borde vara politiskt och ekonomiskt möjligt men, som sagt, så tror vi inte att skolans problem kan lösas billigt och smärtfritt.

3.1.1. Förstatligande av skolans finansiering och styrning

Den första åtgärd som vi tror behövs är ett förstatligande av finansieringen och styrningen av skolan. Detta underlättar om man vill höja lärarlöner, omprioritera lärarnas tid och införa en mer kompensatorisk resursfördelning mellan skolor.

I skoldebatten kommer ofta frågan om förstatligande upp och det är ofta oklart vad som avses. Detta beror nog framförallt på två saker. Det första är att ett förstatligande innebär väldigt olika saker beroende på vilken logik förslagsställaren tänker sig ska råda i skolan. Någon som förespråkar ett marknadsstyrt system skulle till exempel kunna tänka sig en statlig skolpeng till individuella huvudmän medan någon som vill gå mot ett mer byråkratiskt system tänker sig mer av en centralstyrning. Det andra är att det är svårt att formulera och beskriva exakt vad man menar på ett kort och enkelt sätt eftersom förstatligande är en omfattande och komplicerad reform. Väldigt få aktörer har idag resurserna att genomföra den typ av utredning som skulle behövas för att kunna beskriva exakt vad man tänker sig.

Hur tänker vi oss då att ett förstatligande av finansiering och styrning kan tänkas se ut i den värld av professionsstyrning som vi förespråkar? Vi ska börja med att erkänna att inte heller vi har resurserna nödvändiga för att exakt kunna besvara den frågan men nedan följer en övergripande skiss.

Administration, lärarlöner och kompensatorisk resursfördelning

Vi tänker oss två kanaler från det nationella planet ner till den enskilda skolan. Den första är en administrativ kanal genom vilken resurser tillhandahålls och fördelas. Det handlar om att se till att det finns lokaler, lärare och pengar till att utveckla och genomföra den lokala pedagogiska verksamheten. Detta kan dock naturligtvis inte skötas enkom av administratörer i Stockholm. Verksamheten kommer att behöva vara lokalt förankrad. Att detta organiseras bäst inom ramen för befintliga kommuner och kommunförbund ter sig inte som osannolikt. En hel del av dessa uppgifter sköts idag utmärkt av befintliga lokala aktörer. Exempel på detta är skolhälsovård, skolmatsbespisning och delar av skolans sociala uppdrag.¹⁷ För att kunna planera och fördela resurser effektivt är det viktigt att man inom denna kanal har kontroll över etableringen av skolor. Exakt hur denna kanal ska utformas och hur verksamheterna kring det ska organiseras har vi inget svar på men den fyller dock två viktiga funktioner.

Den första är att lärarna blir statligt anställda vilket innebär att staten får ett mer direkt inflytande på lärarnas löner. Målsättningen är att markant höja lärarnas löner och införa en lönetrappa baserad på erfarenhet, utbildning och arbetsuppgifter. En bra signal vore att höja de genomsnittliga lärarlönerna med ungefär 10 000 kronor för de drygt 106 000 (omräknat till heltidstjänster) yrkesverksamma lärarna i grundskolan och gymnasiet. Med återflöden blir då kostnaden strax över 12,5 miljarder kronor per år. Vi skriver signal för att det har varit svårt att visa att lönevapnet ensamt skulle vara speciellt effektivt för att påverka lärarnas beteende. En enskild lärartjänst verkar inte bli så mycket mer attraktiv

¹⁷ Märk att lärarna inte är en del av denna kanal annat än genom sin formella anställning. Detta innebär att det kan behöva tillföras resurser då lärarnas tid inte kommer kunna utnyttjas på samma sätt som i olika administrativa funktioner och i kommunernas sociala uppdrag. Samtidigt frigörs dock resurser i de kommunala administrationerna så det är oklart hur stor den kostnaden faktiskt kommer bli.

för att lönen är högre, dock ter det sig som troligt att löneläget överlag tolkas som ett bevis på hur samhället värderar yrket. Att från samhällets sida signalera en sådan uppvärdering tror vi är en viktig del om man vill bygga en professionsbaserad skola. Vi anser också att det är tveksamt med individuell lönesättning i skolan. Sedan den individuella lönesättningen infördes har lönespridningen minskat vilket indikerar att det är väldigt svårt att, utan stora kostnader, faktiskt bedöma en lärares prestation. En individuell lönesättning som inte är kopplad till prestation har vi väldigt svårt att se förtjänsterna av. Vidare har vi svårt att se hur man försvarar för en elev i en klass med en relativt lågbetald lärare att dennes lärare betalas sämre än läraren i parallellklassen? I ett system med individuell och prestationsbaserad lön måste detta tolkas som att den lågavlönade läraren är sämre och i förlängningen säger därför samhället att vi bryr oss mer om vissa elevers utbildning än andras. Lönetrappor baserade på erfarenhet, arbetsuppgifter och ansvar har inte dessa problem.

Den andra är att den ger staten en direkt kontroll över resursfördelningen och därmed möjlighet att förstärka de kompensatoriska inslagen i skolan. Detta är i och för sig inte direkt relaterat till lärarna men det är viktigt att skolan uppfyller sitt kompensatoriska uppdrag om vi vill få bukt med lägstaniivåerna. Återigen har vi inget förslag på exakt hur detta system ska utformas utan nöjer oss med att konstatera att det kommer att behöva göras och blir möjligt givet ett förstatligande av resursfördelningen.

En forskningsbaserad profession

Den andra kanalen är en som i huvudsak sysslar med skolans pedagogiska uppdrag. Vi tänker oss en forskningsanknuten skolmyndighet som tolkar kursmål, utvärderar, utvecklar skolan och formulerar "best practice". Denna myndighet bör också vara ansvarig för fortbildning av lärare. Myndigheten kan ges specifika utvärderings- eller uppföljningsuppdrag av regeringen men borde i stor utsträckning arbeta på eget mandat gentemot och tillsammans med professionen ute på skolorna. Det vi tänker oss är en omfattande verksamhet med lokal förankring. Önskvärt vore att alla lärare har en personlig kontakt med någon på myndigheten och att myndigheten regelbundet är ute i verksamheten. Vi ser också att en positiv effekt av denna typ av verksamhet är att en till karriärväg öppnas upp för lärarna. Till de pengar som idag går till nuvarande skolmyndig-

heter skulle nog ytterligare runt 3 miljarder behöva tillföras för att en organisation av den typ vi tänker oss ska kunna upprättas.

I takt med att professionen växer sig starkare blir det möjligt att minska bördan som diverse kontrollmekanismer lägger på skolan och lärare. Kontroller och mätningar är naturligtvis inget man ska sluta med. De är viktiga för att beslutsfattare och allmänhet ska kunna fatta korrekta beslut och utkräva ansvar. Det går dock att utforma dem anorlunda än idag. En myndighet med bas i professionen och mandat att utforma system i enlighet med vad som visat sig vara effektivt kan skapa system som är mindre en börda och mer ett hjälpmedel. Direktiv uppifrån om att olika typer av planer ska upprättas och olika typer av åtgärder ska vidtas vid olika tillfällen kan ersättas av system som fungerar på plats. Nationella prov kan ersättas med urvalsbaseerade lösningar som tar mindre tid och, om de utformas rätt, blir mer precisa.¹⁸ Vill man komplettera detta kan man från nationellt håll upprätta en helt extern utvärderingsmyndighet som med jämna mellanrum, kanske vart femte år, utvärderar skolans resultat. Denna verksamhet skulle kunna bestå av personer helt utan koppling till professionen i Sverige och fungera som kontrollmekanism för att se att professionens egen utvärdering och kontroll fungerar. Exempel på grupper som skulle kunna ingå är professionella från andra länder, akademiker och professionella utvärderingsföretag.

I slutändan blir professionen av lärare och skolledare på skolan således i stort relativt fria från andra uppgifter än att planera, diskutera och utvärdera undervisningen.

3.1.2 En omfattande satsning på lärarutbildningen

För att locka studenter att välja läraryrket och för att nya lärare ska vara framgångsrika måste också lärarutbildningen vara attraktiv och av hög kvalitet. Vi föreslår en stor satsning på lärarutbildningen. En

¹⁸ För att kunna börja ta dessa steg måste man dock hantera problemet med aktörer i skolan som inte nödvändigtvis har samhällets mål med skolan främst. Det rör sig om vinstdrivande och konfessionella friskolor. Med dessa i systemet kommer man inte ifrån kraven på kontroll. Detta har diskuterats mycket och vår slutsats är att dessa aktörer inte borde få agera i det offentliga systemet. Man kan också tänka sig att olika typer av specialsystem kan införas för att ackommodera dem, men som vi ser det är motiven för detta ganska svaga.

rimlig ambition är att utöka antalet lärarledda timmar till 1970-talets nivå. Det handlar om mer än en fördubbling av antalet timmar. Utbildningen bör vara nära kopplad till professionen och omfattande fortbildningsmöjligheter bör finnas för dem som får utvidgat ansvar eller nya uppgifter inom systemet. Om man förutsätter en fördubbling av kostnaderna för en plats på lärarutbildningen från ungefär 75 000 kronor per år till 150 000 kronor per år och utgår från att det finns runt 30 000 lärarstudenter (som är det som borde behövas) blir kostnaden totalt 2,25 miljarder. Till detta kommer kompletterande utbildningar, så en total uppskattning skulle vara 3 miljarder kronor.

Ytterligare en åtgärd som kan vara värd att överväga i samband med detta är att införa ett stipendiesystem för lärarstudenter. Ett stipendium på 150 000 kronor om året skulle gå på 4,5 miljarder. Detta behövs antagligen bara i en övergångsfas, när yrkets attraktivitet är återställd borde lärarstudenterna kunna återgå till det ordinarie studiemedelssystemet. Ett system som detta skulle sannolikt också må bra av att man sätter upp minimikrav för intag på lärarutbildningen. I nästa del presenterar vi också några satsningar för att lyckas rekrytera lärare från andra håll, något som vi tror vore ett bra komplement i detta system. Mer detaljer kan man hitta i nästa del men där uppskattar vi kostnaden för dessa komplement till strax under en miljard.

3.1.2 Kritik mot förslaget

Den kanske vanligaste kritiken mot reformförslag inom skolans värld är att skolan inte behöver stora reformer utan "lugn och ro att arbeta". Vi tror onekligen att skolan behöver få lugn och ro att arbeta men vi är desto mer tveksamma till att skolan kommer att få det i dagens system, oavsett statens reformagenda. Det finns idag ett flertal faktorer som kan störa skolans "lugn och ro". Det handlar om brukarnas stora inflytande, kommunala nämnder och förvaltningars agerande och om osäkerheten som den fria etableringsrätten innebär. Vi tror helt enkelt att ett förstatligande av styrning och finansiering är en förutsättning för att skolan ska kunna garanteras lugn och ro att arbeta.

En annan kritik vi kan se är ifrågasättande om förslaget verkligen kommer att vara tillräckligt. Framförallt kan man fråga sig om det är möjligt att bygga en profession utan att göra några omfattande reformer

i betygssystemet och skolvalet. Risken finns att föräldrar och elever fortfarande främst kommer att vara intresserade av betygen och fortfarande ha maktmedel att förflytta verksamhetens fokus från kunskapsinhämtning till bedömning. Vi tror dock att det finns åtgärder inom ramen för vårt förslag som kan möta detta problem. Den kanske viktigaste är att systemet för finansiering är baserat på marginalkostnader och inte på genomsnittskostnader. När en elev byter skola i ett sådant system flyttar alltså inte den genomsnittliga kostnaden per elev från skolan eleven gick på till den nya skolan. Istället minskar/ökar anslagen till skolan med vad det kostar att ha en elev mindre/mer på skolan. Dessa är ofta väldigt olika saker eftersom en ny tillkommen elev inte innebär att man måste skaffa nya lokaler eller anställa en extra lärare. Detta gör att skolan inte behöver oroa sig så mycket för att elever flyttar och att detta maktmedel därmed försvagas. Vi tror vidare att en profession med omfattande diskussioner om hur betygsättning ska gå till och hur det relaterar till kunskapsuppdraget kommer att bli bättre rustad att hantera detta problem. Slutligen tror vi också att avskaffandet av vinstintresset i skolan kommer minska konkurrensen och därmed ytterligare dämpa detta problem. Detta är dock en fråga man bör följa noga och om åtgärderna inte är tillräckliga får man överväga att vidta åtgärder inom betygssystemet.

3.1.3 Sammanfattning

För att skapa en lärarprofession från vilken vi kan bygga en professionsstyrd skola och ett attraktivt läraryrke föreslår vi alltså följande satsningar:

- Ökade lärarlöner: 12,5 miljarder
- En utbyggnad av en omfattande forskningsanknuten skolmyndighet: 3 miljarder
- En satsning för att lyfta lärarutbildningen: 3 miljarder
- Satsningar på lärarekrytering: 1 miljard
- Summa: 19,5 miljarder kronor

Detta kompletteras med de förändringar i regelverket som vi har redogjort för i texten ovan. Till detta kan komma kostnader för att stärka det administrativa och sociala arbetet när lärarnas tid inte kan användas lika mycket. Dessutom kan kostnader tillkomma i början för att få igång rekryteringen, en hög uppskattning är 4,5 miljarder kronor. På

sikt är dock kostnaden för vårt reformpaket runt 20 miljarder kronor. Detta kan låta som mycket men låt oss jämföra det med siffran 25 miljarder kronor som var vår återhållsamma uppskattning på hur mycket en standardhöjning bland lärarna skulle bidra med till samhällsekonomi. I detta är eventuella externa effekter av förslaget, så som minskade sociala problem, minskade kostnader för socialförsäkringar, mer innovation och så vidare, inte medräknade. Sedan kan skatthöjningar på 20 miljarder kronor naturligtvis ha negativa effekter på ekonomin men vår bedömning är att man inom ramen för dagens skattesystem kan göra höjningar i den storleksordningen utan några omfattande negativa konsekvenser.

3.2. Mindre åtgärder – för den som inte vågar

I detta kapitel presenterar vi ett antal mindre åtgärder som kan genomföras utan att ta det större grepp om skolan som presenterades i föregående del. Dessa mindre åtgärder borde vara relativt enkla att implementera, de innebär inga omfattande ingrepp i skolans styrning, är inte särskilt politiskt problematiska och är inte speciellt dyra. Vi tror att dessa åtgärder kommer att ha positiva effekter på kunskapsutvecklingen i den svenska skolan, men vill samtidigt vara tydliga med att vi inte ser åtgärderna i denna del som en lösning på de övergripande problem vi har beskrivit i den svenska skolan. De är helt enkelt inte tillräckligt kraftfulla för att vända den negativa utvecklingen och garantera en likvärdig skola för alla elever. Förslagen ska snarare ses som åtgärder vi rekommenderar i de fall man upplever att det saknas politiskt kapital eller monetära resurser att ta ett större grepp om problemet och bygga en skola som kan ligga till grund för ett samhälle med full sysselsättning.

Sätt upp ett standardiserat stödsystem i tidiga åldrar

Det finns mycket som tyder på att en relativt stor del av de resultatförsämringar som vi ser i den övre grundskolan och gymnasiet skulle kunna motverkas med tidiga åtgärder. De elever som riskerar att inte klara kunskapsmålen i grundskolans senare årskurser skulle i många fall kunna identifieras redan i tidig ålder. Ett flertal länder har system där man tidigt identifierar elever med brister i grundläggande kunskaper och sätter in åtgärder, med till synes goda resultat.

Elever har idag rätt till stöd från skolan i de fall de riskerar att inte klara av kunskapsmålen. Samtidigt tyder mycket på att det finns brister i vilka som får stöd och i många fall verkar stödåtgärderna komma senare än vad som är önskvärt.

För att minska antalet elever som tidigt hamnar efter i kunskapsutvecklingen skulle man kunna skapa ett standardiserat system för utvärdering av elevernas grundläggande kunskaper i tidig ålder. Detta kan till exempel genomföras med standardiserade test som distribueras till skolorna. Tydliga stödåtgärder sätts sedan in för de elever som uppvisar sådana kunskapsbrister att de bedöms vara i behov av särskilt stöd, för att motverka att eleven hamnar efter i ordinarie undervisning och därmed inte fullt ut kan tillgodogöra sig sin utbildning. Dessa standardiserade tester skulle kunna finansieras utanför skolornas ordinarie budget och genomföras utanför skolans ordinarie verksamhet. Även de extra insatserna skulle kunna förläggas utanför systemet. Om man tänker sig att dessa åtgärder tar cirka 10 timmar i genomsnitt per elev under dess skoltid, 100 000 elever per årskull och en timkostnad på 300 kronor skulle den årliga kostnaden för detta bli ungefär 300 miljoner kronor.

Denna åtgärd kommer inte att vända den generella tendensen till sämre kunskaper som vi beskrivit i det första kapitlet men kan potentiellt minska fallet. Den kan också bidra till att minska andelen lågpresterande elever. Med tanke på att kostnaderna för denna åtgärd är blygsamma tror vi att detta är en kostnadseffektiv åtgärd. Detta förslag går dock inte i linje med den utveckling av skolan som vi beskriver i föregående del. Med en stark lärarprofession bör standardiserade prov inte behöva åläggas skolorna ovanifrån, utan det bör snarare vara upp till lärarprofessionen och deras myndighet att utarbeta rutiner för hur elever med risk att inte nå kunskapsmålen tidigt ska identifieras. Men i ett scenario där ambitionen inte är att över tid bygga upp en stark och kompetent lärarkår kan ett standardiserat system av detta slag bidra till att tidigt fånga upp elever med kunskapsbrister.

Inför subventioner för vissa utbildningsplatser och för vissa lärartjänster
Oavsett vilken ambitionsnivå man har när det gäller att vända den negativa utvecklingen i skolan så är lärarbristen ett akut problem. I vissa ämnen utexamineras väldigt få lärare. I till exempel kemi kommer det

vara så gott som omöjligt att ersätta de lärare som går i pension de närmaste åren. Den generella lärarbristen kommer troligen också att leda till att skolor som ligger i oattraktiva områden eller som har ett dåligt rykte kommer att få väldigt svårt att rekrytera behöriga lärare, något vi ser tendenser till redan nu. För att alla elever ska kunna få undervisning i alla ämnen och för att inte problemen med likvärdighet ska förvärras ytterligare måste detta problem hanteras. På lång sikt är det förstås lärarnas löner och arbetssituation i stort som återigen kan göra lärare till ett attraktivt yrkesval. Det finns dock också ett antal mindre och snabba åtgärder som kan bidra till att förbättra situationen givet att man inte är bredd att ta tag i de underliggande problemen. En lösning är att man subventionerar lärarutbildningen i utvalda ämnen samt subventionerar ett antal lärartjänster i på skolor som har svårt att rekrytera.

Att subventionera studieplatser på lärarutbildningen i vissa ämnen är ett sätt att locka fler studenter till dessa utbildningsplatser och på så sätt komma till rätta med problemen att för få lärare utexamineras inom vissa ämnen. Detta kan till exempel genomföras genom att studenterna på de subventionerade studieplatserna ges ett stipendium istället för att ta studielån från CSN. Säg att man subventioner 1 000 platser om året, vilket borde vara tillräckligt för att garantera tillgången på lärare inom alla ämnen, med ett stipendium på 150 000 kronor för ett års studier. Med fem års beräknad studietid blir det 5 000 studieplatser om året som ska subventioneras, vilket ger en total årlig kostnad på 750 miljoner kronor.

Att subventionera vissa tjänster är lite knepigare då det innebär ett större ingrepp i systemet men kan behövas för att alla skolor ska kunna locka till sig behöriga och kompetenta lärare. Om man räknar på 10 000 subventionerade tjänster totalt i landet och en subvention i form av ökade lönekostnader på 150 000 kronor om året blir den totala kostnaden en och en halv miljard kronor. Detta är ett ganska högt lönepåslag, men det är troligen nödvändigt eftersom det råder oklarheter kring hur effektivt lönevapnet är när det gäller att styra lärares karriärval.

Ett alternativ till subventionerade tjänster för att garantera att alla skolor har tillgång till kompetenta lärare är att staten går in och tar över driften av skolor där andelen behöriga lärare understiger en viss nivå eller där resultaten är för låga. På detta sätt skulle man kunna kontrollera mer än bara lönerna och därmed kanske lättare attrahera duktiga

lärare. Detta är dock ett förslag som innebär ett mer omfattande ingripande givet det skolsystem vi har idag. Det skulle kräva ett ytterligare utbyggt kontrollsystem och en beredskap hos staten att ta över driften av skolor runt om i hela landet. En annan idé är att utveckla systemet med karriärtjänster för att locka lärare till dessa skolor.

Gör det möjligt att enkelt omskola sig till lärare från andra yrken

För att åtgärda den akuta lärarbristen kan det också vara en god idé att försöka locka till sig personer från andra yrken. Man skulle kunna införa en kvalificerad ettårig utbildning där man får lån motsvarande sin tidigare inkomst efter skatt som skrivs av efter en viss tid i yrket.

Anta att man kan ta in 2 000 personer om året. Säg att kostnaden för en kvalificerad utbildningsplats är 150 000 kronor om året och att genomsnittsinkomsten hos denna grupp är omkring 400 000 kronor per år. Detta innebär en låneavskrivning på 300 000 kronor per person. Totalt uppgår då kostnaden till 900 miljoner kronor årligen.

Ett system som detta kan förfinas på olika sätt. Exempelvis vore det rimligt att fokusera på ämnen där det finns ont om lärare så som i de naturvetenskapliga ämnena. En annan idé är att göra avskrivningen mer eller mindre gynnsam beroende på var man undervisar, men detta kan bli komplicerat och svårkalkylerat för den enskilde och antagligen är det mer värt att försöka åtgärda det problemet separat till exempel den åtgärd som beskrevs under föregående rubrik.

Erbjudande till lärare som lämnat skolan

Vi vet att många har lämnat läraryrket av annan anledning än pension. I denna grupp finns troligen många duktiga lärare som kanske skulle överväga att återvända till skolans värld om förutsättningarna för lärarnas arbete blir bättre. Givetvis blir alla föreslagna reformer viktiga för att öka attraktionskraften i läraryrket, men man kan också tänka sig riktade insatser för att locka tillbaka just denna grupp.

Ett exempel är att erbjuda lärare som lämnat och varit borta en viss tid en bonus ifall de återvänder till läraryrket. Denna kan vara uppdelad över tid, för att öka incitamenten att stanna kvar i yrket. Om vi tänker oss att alla lärare som varit borta från yrket i mer än ett år får 10 000 kronor i bonus om året i fem år om de kommer tillbaka till läraryrket

och att 1 000 lärare per år utnyttjar detta så kommer den totala kostnaden att uppgå till ungefär 80 miljoner kronor.

Detta rör sig om relativt lite pengar och ter sig inte som politiskt omöjligt. Förslaget kan dock potentiellt skapa problematiska incitament för lärare att lämna yrket och vara borta under ett år för att sedan kunna åtnjuta bonusen genom att återvända igen. En lönetrappa som samtidigt belönar de som stannar ter sig därför som ett bra komplement till denna typ av lösning. Utan kontroll över lönebildning för lärare är detta dock svårt.

Minska administrationen i skolan

Vi har sett att lärarnas arbetsbörda verkar ha ökat under de senaste 20 åren. En mindre andel av deras tid används till att planera, genomföra och utvärdera undervisningen, medan en större andel av tiden läggs på administrativa uppgifter. I dagens decentraliserade system är det svårt att påverka mängden av administrativa göromål som kommer från kommunerna, utan att inskränka på kommunernas och de lokala huvudmännens befogenheter. Däremot kan man påverka den delen av det administrativa arbetet som åläggs lärarna i och med statliga förordningar och regleringar. Man skulle till exempel kunna minska kraven på individuella studieplaner och administrationen kring dem som riskerar att få IG. Detta är dock naturligtvis förknippat med vissa risker. Det är möjligt att åtgärdsplaner och så vidare fyller en funktion och att avsaknaden av dessa skulle kunna ha negativa effekter. En ordentlig genomgång av de administrativa sysslor som härstammar från statlig reglering bör dock göras, i syfte att skala bort de delar som inte fyller en tydlig funktion.

En annan idé är att avskaffa de nationella proven. Man kan ifrågasätta förtjänsten med de nationella proven i dagens system. Huvudsyftet med dessa prov är att bidra till en likvärdig bedömning och betygsättning. Detta verkar dock inte fungera idag på grund av systemets konstruktion. Hur provens rätts gör också att de inte är speciellt tillförlitliga om man vill använda dem för att följa kunskapsutvecklingen över tid. Givet detta kan man undra om det är värt den arbetsbörda dessa prov lägger på lärarna samt den tid det tar från ordinarie undervisningen. Vi bedömer att de nationella proven tar alltför stor del av lärarnas tid i anspråk för att kunna motivera att de ska vara kvar. För att kunna följa

kunskapsutvecklingen över tid kan man istället införa ämnesprov som ett urval av landets elever skriver varje år. Dessa bör distribueras av skolorna, men behöver inte ta tid i form av rättning och så vidare av skolans lärare. Om man är orolig för att proven inte ska tas på allvar kan man knyta en monetär belöning till elevens resultat.

Många lärare nämner också att de lägger mycket tid på elevvård och samtal med eleverna. Detta är i sig inget dåligt men, kanske framförallt i övre grundskolan, skulle lärarna kunna avlastas i denna roll genom en större vuxen närvaro i skolan. Det handlar om till exempel rastvakter, elevvårdspersonal och vuxen närvaro i uppehållsrum. Detta skulle kanske kunna göras genom riktade bidrag till kommunerna men historiskt har denna typ av system inte alltid prickat rätt. En åtgärd som man kan fundera över är att låta andra myndigheter i samhället vara mer närvarande i skolan, som till exempel polisen och socialtjänsten. Man skulle också kunna tänkas sig att landstingen som är ansvariga för sjukvården även tog ansvar för elevhälsovården. Eftersom det är svårt att veta hur mycket faktisk effekt pengar av detta slag skulle ha är det svårt att räkna på kostnaderna för det. 3 000 tjänster av detta slag borde, med återflöden, kosta ungefär 1,2 miljarder. Ska man verkligen få till 3 000 nya tjänster kan dock kostanden för staten bli markant mycket högre.

Ett annat tänkbart system är att erbjuda bonusar till kommuner där lärarna själva uppger att undervisningen upptar åtminstone en viss andel av deras tid och därmed ge kommunerna incitament att stärka den vuxna närvaron i skolan utöver lärarna för att på så sätt ge lärarna möjlighet att fokusera på undervisningen. Detta kan dock vara problematiskt dels för att det är svårt att faktiskt kontrollera hur mycket tid lärarna lägger på undervisning och det kan finnas incitament för skolledare och kommuner att utöva påtryckningar på lärarna när de ska ange hur mycket tid de lägger på undervisning respektive andra sysslor. Det finns också en risk att denna bonus i praktiken bara kommer delas ut till kommuner som redan har sett till att lärarna har möjlighet att fokusera på undervisning och att de kommuner där det inte är så inte kommer att påverkas av bonusen. I så fall kommer förslaget inte att ha någon effekt utöver att kommuner som redan är duktiga på att ge sina lärare bra förutsättningar för ytterligare resurser i den kommunala skolbudgeten.

Lägg ansvaret för fortbildningen av lärare på staten

Att flytta ansvaret för lärarnas fortbildning till staten kan vara ett sätt att både åstadkomma en höjning av lärarlönerna och bidra till bättre kompetensutveckling av lärarkåren. Att höja lärarlönerna är ett av huvudförslagen i föregående avsnitt. Det är dock svårt att åstadkomma i dagens decentraliserade skolsystem. Men genom att flytta ansvaret för kompetensutvecklingen till staten är det möjligt att åstadkomma åtminstone en mindre höjning av lärarnas löner. Detta kommer naturligtvis behöva ske i samråd med arbetsmarknadens parter. Det eftersträvas vore en överenskommelse där lärarna får bibehållen lön för den tid som de är anställda av de lokala huvudmännen samtidigt som de får betalt av staten för tiden de fortbildar sig. På detta sätt skulle man kunna skapa en löneökning för lärarna på kanske fem procent. Om detta görs för 106 000 lärare (heltidstjänster) med en genomsnittslön på 25 000 kronor blir kostnaden strax över två miljarder.

Med ytterligare en halv miljard skulle man också kunna ordna en mer kvalificerad fortbildning. Vi vet från TALIS-undersökningarna (OECD 2014) att en mindre andel av svenska lärare deltar i kompetensutveckling jämfört med genomsnittet i OECD. De lärare som deltar lägger dessutom färre dagar på kompetensutveckling än i andra länder. Samtidigt vet vi att kompetenta lärare är skolans viktigaste resurs och fortbildning av lärare bidrar till en bättre arbetsmiljö för lärarna, att utveckla hela skolmiljön samt bättre resultat för eleverna. Det är också möjligt att det finns andra områden inom lärarnas arbetsuppgifter där man kan hitta liknande lösningar.

3.3 Långsiktiga utmaningar

I första delen presenterade vi de åtgärder som vi tror är nödvändiga för att vända den negativa trenden i dagens skola. Dessa åtgärder representerar tillsammans en omfattande och ambitiös satsning på den svenska skolan. I den andra delen presenterade vi ett antal mindre åtgärder i det fall ett omfattande reformpaket av någon anledning inte är genomförbart. I detta avsnitt, rapportens sista del, kommer vi att lyfta blicken och titta längre in i framtiden. Skolans och välfärdens utmaningar är mer omfattande än att resultaten sjunker i idag. Satsningarna vi föreslår i detta avsnitt innebär stora ingrepp i dagens skolsystem och ibland om-

fattande kostnader. Det är dessutom förslag som kanske kräver längre tid av förankring för att kunna få det politiska stöd som behövs för att genomföra dem. De är alltså inte nödvändigtvis genomförbara idag, men vi tror att de bör vara en del av debatten inför framtidens skola.

Effektiviteten i skolan och Baumols sjuka

För att kunna bygga upp och bibehålla en kompetent lärarkår måste lärarnas löner utvecklas i nivå med andra akademikers yrken, annars kommer lärarutbildningen inte te sig som ett attraktivt val för blivande studenter. Ett dilemma i detta sammanhang är det som brukar kallas för Baumols sjuka. Om effektivitetsökningar leder till ökade löner i andra branscher och lärarnas löner ska stiga med lönerna i dessa branscher trots att produktivitetens utvecklingen inte stiger i samma takt inom skolsektorn så blir skolans verksamhet relativt sett dyrare över tid. Samtidigt är det inte ett alternativ att inte låta lärarnas löner öka i takt med lönerna i resten av samhället om vi vill att läraryrket ska vara ett attraktivt karriärval.

Detta ställer krav på att bedriva skolverksamheten så effektivt det går, utan att kompromissa på undervisningens kvalitet eller likvärdigheten i skolan. Överlag tror vi att detta är en typ av fråga som kontinuerligt bör diskuteras och hanteras av en professionell lärarkår med en nära anknuten och väl utbyggd myndighet med ansvar för utvärdering och utveckling. Inom en sådan verksamhet borde det inte vara svårt att göra produktivitetsökningar inom skolan. Ett exempel är storleken på undervisningsgruppen. Idag bedrivs undervisning i huvudsak om grupper på mellan 15 och 20 elever. Att arbeta med större grupper när lektionerna har föreläsningsliknande karaktär frigör lärarresurser och skapar därmed möjlighet att minska undervisningsgrupperna vid andra tillfällen. Detta skulle också kunna innebära ytterligare specialisering inom lärarkåren och därigenom bidra till både effektivitetsvinster då enskilda lärare blir bättre inom sin specialisering och till att skolan blir en mer stimulerande och dynamiskt arbetsplats. En annan möjlighet är satsningar på tekniska hjälpmedel i skolan. Man skulle kunna tänka sig en ökad användning av inspelat och interaktivt material i undervisningen. På högre nivåer har till exempel inspelade föreläsningar tillgängliga på youtube fått ett stort genomslag som komplement till den

lärarledda undervisningen i klassrummet. Exakt vad som bör göras för att uppnå dessa produktivitetsvinster är dock något som bör hanteras i professionens arbete med att utveckla pedagogiken och undervisningsmetoderna i den svenska skolan.

Det är dock sannolikt att man kommer att behöva investera i lokaler och inventarier för att vi ska kunna få till stånd de nödvändiga effektivitetsökningarna inom skolektorn. Man kan till exempel tänka sig att det kommer att behövas mer flexibla lokaler när det gäller undervisningsgruppernas storlek samt nya typer av tekniska hjälpmedel som underlättar elevernas lärande och lärarnas undervisning. När detta arbete drar igång måste det helt enkelt finnas medel för att testa och implementera nya metoder. Dessa kostnader under de kommande tjugo åren kan bli omfattande, speciellt om man hypotiserar att de kan komma att innefatta omfattande ombyggnationer av nationens skollokaler.

Ett system anpassat för framtidens arbetsmarknad

På dagens arbetsmarknad byter folk jobb betydligt oftare än man gjorde förr. Detta ställer höga krav på utbildning av arbetskraften. Det är dessutom troligt att detta behov bara kommer att öka med tiden. Man kan fråga sig hur väl dagens system är anpassat till denna verklighet. Idag är slutbetyg från gymnasieskolan nästintill ett krav för att kunna gå ut i arbetslivet eller vidareutbilda sig. Ungdomar utan gymnasieutbildning är starkt överrepresenterade i arbetslöshetsstatistiken. Frågan är om det som brukar kallas "gymnasiekompetens" verkligen är nödvändiga kunskaper i dagens samhälle. Vi tycker att man ska överväga att fokusera på grundskolans som garant för att alla medborgare får den grundläggande kunskap som är nödvändigt för att kunna orientera sig i samhället och vara produktiv i arbetslivet. En tioårig grundskola borde kunna förse alla med de kunskaper som krävs för att få grundläggande behörighet till vidare studier.

Detta skulle innebära att gymnasieskolans kärnämnen flyttas över till grundskolan och att kraven på gymnasieutbildning slopas för antagning till högre utbildning så som universitet och högskole-, KY- och YH-utbildningar. Detta innebär dock inte att gymnasiet försvinner, för att bli antagen till högre utbildning krävs ofta, utöver den grundläggande behörigheten, dessutom ett antal kurser som anses relevanta för

den valda utbildningen. Man kan dessutom komplettera systemet med en åldersgräns för antagning till universitet, högskolor och de KY och YH utbildningar som så önskar. Gymnasiets yrkesprogram kan i detta system mer få karaktären av rena yrkesutbildningar vilket borde innebära att avhoppet minskar. De studieförberedande programmen kommer fortsätta att fungera som just studieförberedande, med fördelen att de ger en bredare behörighet till universiteten och högskolornas flora av utbildningar.

Detta system kan motiveras med att man rent principiellt borde lära ut det som anses obligatoriskt att kunna i grundskolan som är den del av skolväsendet som är obligatorisk. Det kan också motiveras av rent pragmatiska skäl. Idag hamnar de som hoppar av gymnasiet i en svår situation, eftersom gymnasiebetygen i det närmaste är nödvändiga för både vidare studier och för att få ett jobb. Med detta system behöver individer som hoppat av inte läsa in hela "gymnasiekompetensen" i efterhand, utan kan koncentrera sig på kurser som är relevanta för det område personen vill verka inom eller den utbildning de vill skaffa sig. Det underlättar för personer att komma i högre utbildning och därmed arbetslivet.

Höjlägstaniivåerna – avskaffa det fria skolvalet i grundskolan

Högre lägstaniivå kommer att krävas i det nya arbetslivet. Sedan den industriella revolutionen har enklare arbeten tagits över av maskiner. Detta är naturligtvis en positiv utveckling som gjort oss rikare, gett oss mer fritid och minskat andelen slitiga arbeten. I ett välfärdsystem med ambitionen om full sysselsättning ställer det dock krav på att lägstaniivåerna hela tiden höjs.

Återigen tror vi att de satsningar som framförallt beskrevs i den första delen av detta kapitel kommer att bidra till detta, men som vi har konstaterat så har skolvalet en negativ effekt på lägstaniivåerna. Även i det system vi föreslår kommer dessa effekter sannolikt att finnas kvar. På sikt föreslår vi därför att det fria skolvalet avskaffas på grundskolan.

Detta skulle innebära att eleverna, precis som innan det fria skolvalet infördes, blir tilldelade en skola utifrån var de bor. För att förhindra att bostadssegregationen resulterar i en segregerad skola i detta system måste skolornas upptagningsområden konstrueras med det uttalade syftet att motverka segregation mellan skolor.

I ett skolsystem där grundskolan ger den grundläggande behörigheten till vidare studier finns inte samma argument för att avskaffa skolvalet på gymnasienivå. Då har eleverna redan fått sin grundläggande behörighet och gymnasiets många olika inriktningar gör det möjligt för eleverna att kringgå upptagningsområden genom att söka vissa specifika linjer som enbart finns på den skolan man vill gå på. Det är alltså både svårt och mindre motiverat att avskaffa det fria skolvalet på gymnasienivå.

Att avskaffa det fria skolvalet på grundskolenivå är dock något vi ser som en framtida åtgärd. Dels är det ett förslag som idag möter motstånd från flera politiska aktörer. Den kanske viktigaste gruppen att få stöd från är dock föräldrarna, som på grundskolenivå ofta är de som väljer skola åt sina barn (i de fall när ett aktivt val av skola görs). För att åstadkomma detta tror vi att man först behöver genomföra de reformer av skolan som beskrivits tidigare i syfte att vända den negativa utvecklingen i skolan och kanske framförallt när det gäller att avskaffa skolvalet: se till att skolan är likvärdig. När detta åstadkommit finns mindre anledning för föräldrar att sätta sitt barn i en annan skola än den som de har tilldelats och reformen kan då motiveras med de argument som beskrivits tidigare i denna rapport.

Viktigt att poängtera i samband med förslaget att avskaffa det fria skolvalet är dock att möjlighet att byta skola kvarstår, precis som innan det fria skolvalet infördes. En elev som av någon anledning inte trivs i en skola ska självklart kunna byta till en annan skola, men rättigheten att fritt välja grundskola när man vill avskaffas.

Källförteckning

- Allen & Burgess (2010) *The future of competition and accountability in education*
- Angrist & Lavy (1999) *Using Maimonides' rule to estimate the effect of class size on scholastic achievement*
- Angrist (2013) *The Perils of Peer Effects*
- Begler, Brandström, Franzén & Hellstadius (2013) *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun.*
- Bertilsson (2014) *Skollärare – rekrytering till utbildning och yrke 1977–2009*
- Björklund, Fredriksson, Gustavsson & Öckert (2010) *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?*
- Brandell (2012) *Matematikkunskaperna 2012 hos nybörjande på civilingenjörsprogrammen och andra program på KTH*
- Brunsson & Sahlin-Andersson (2005) *Inte bara mode: Att skapa organisationer i offentlig sektor*
- Bunar & Kallstenius (2005) *"I min gamla skola lärde jag mig fel svenska" – en studie om skolvalfriheten i det polariserade urbana rummet.*
- Böhlmark & Holmlund (2010) *20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten?*
- Böhlmark & Holmlund (2012) *Lika möjligheter? Familjebakgrund och skolprestationer 1988–2010*
- Carlgren (2005) *Vad har hänt med läraryrket?* i *Boken om pedagogerna*
- Chetty m.fl. (2011) *The long-term impacts of teachers: teacher value-added and student outcomes in adulthood*
- Cliffordson (2004) *Betygsinflation i de målrelaterade gymnasiebetygen*
- Stenlås (2009) *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*
- Fredriksson & Öckert (2007) *The supply of skills to the teacher profession*
- Fredriksson & Öckert (2008) *Hur mycket påverkas studieresultat av resurser?*
- Fredriksson (2010) *Marknaden och lärarna*

- Fredriksson och Vlachos (2011) *Reformer och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?*
- Fredriksson, Öckert & Oosterbeek (2012) *Long-term effects of class size*
- Fredriksson, Öckert & Oosterbeek (2014) *Inside the black box of class size: mechanisms, behavioural responses and social background*
- Grönqvist och Vlachos (2008) *Hur lärares förmågor påverkar elevernas studieresultat*
- Gustafsson (2006) *Barns utbildningssituation – bidrag till ett kommunalt barnindex*
- Gustafsson, Cliffordson & Erickson (2014) *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan: problem och möjligheter*
- Gustafsson & Myrberg (2002) *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat*
- Hattie (2009) *Visible Learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement.*
- Högskoleverket (2012) *Lärarytelse – nybörjade och examinerade*
- Jarl & Rönnerberg (2010) *Skolpolitik. Från riksdagshuset till klassrum.*
- Jenner (2004) *Motivation och motivationsarbete*
- Krabownik (2013) *Essays in education and family economics*
- Krueger (1999) *Experimental estimates of education production functions*
- Lindblad (2004) *Nittotal: Om lärarna, skolan och samhället av idag*
- Läraryrket (2010) *Läraryrket, drömyrke eller andrasortering*
- Läraryrket (2011) *Lärarlöner igår, idag och imorgon*
- Läraryrket (2013) *Höj lönerna – stoppa lärarkrisen.*
- Lärarnas Riksförbund (2012a) *Får alla elever samma chans? – om likvärdigheten i den svenska grundskolan*
- Lärarnas Riksförbund (2012b) *Du får ingen andra chans – kommunerna klarar inte skolans kompensatoriska uppdrag*
- Myndigheten för Skolutveckling (2006) *Kvalitet inom IV – hela skolans ansvar*
- OECD (2013) *Result from Talis 2013, Country Note Sweden*
- Regeringen (1988) Proposition 1988/89:4 *Om skolans utveckling och styrning.*
- Regeringen (1989) Proposition 1989/90:41 *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.*
- Regeringen (1990) Proposition 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan.*

- Regeringen (1991) Proposition 1991/92:95 *Om valfrihet och fristående skolor.*
- Regeringen (1992) Proposition 1992/93:230 *Valfrihet i skolan.*
- Rothstien (2002) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*
- Skolinspektionen (2012a) *Lika för alla? Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år*
- Skolinspektionen (2012b) *Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och granskning 2012, Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring*
- Skolinspektionen (2014) *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet.*
- Skolverket (2006), *Vad händer med likvärdigheten i svensk skola? En kvantitativ analys av variation i måluppfyllelse och likvärdighet över tid*
- Skolverket (2007) *Provbetyg – Slutbetyg – Likvärdig Bedömning? En statistisk analys av sambandet mellan nationella prov och slutbetyg i grundskolans årskurs 9, 1998–2006*
- Skolverket (2009) *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer.*
- Skolverket (2012a) *Betygsinflation – betygen och den faktiska kunskapsutvecklingen*
- Skolverket (2012b) *Likvärdig utbildning i svensk grundskola?*
- Skolverket (2012c) *TIMSS 2011, Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*
- Skolverket (2013a) *PISA 2012, 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap.*
- Skolverket (2013b) *Skolverkets lägesbedömning 2013*
- Skolverket (2013c) *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskolläraernas tidsanvändning*
- Skolverket (2013d) *Kommunernas resursfördelning till grundskolor*
- Skolverket (2014) *Grundskolan i internationella kunskapsmätningar*
- Statskontoret (2013) *Resurserna i skolan*
- Sund (2009) *Estimating peer in Swedich high schools using school, teacher and student fixed effects.*
- Vlachos (2012) *Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?*
- Wennström (2014) *Lärare utan frihet- när vänstern och högern kidnappade lärarprofessionen*

Wikström (2005). *Criterion-Referenced Measurement for Educational Evaluation and Selection*

Östh, Andersson & Malmberg (2010) *School Choice and Increasing Performance Difference: A Counterfactual Approach*

Rapporter i serien

1. Sverige behöver ett bättre banksystem, ISBN 978-91-566-2967-9
2. Löner och löneutveckling efter klass och kön, ISBN 978-91-566-2968-6
3. Bör sänkt lägstalön ingå i en svensk sysselsättningsstrategi?
ISBN 978-91-566-2982-2
4. Hur många har erfarenhet av arbetslöshet? ISBN 978-91-566-2983-9
5. Den "nya" strukturomvandlingen? ISBN 978-91-566-2985-3
6. Vilja, få och förmå, ISBN 978-91-566-2997-6
7. Skolan sviker, ISBN 978-91-566-2999-0



Morgondagens arbetsmarknad byggs redan idag och i detta är skolan central. En öppen ekonomi som Sverige behöver en arbetskraft som kan lära och lära om. Kunskaperna måste vara oberoende av en persons socioekonomiska bakgrund och deras lägstanivå behöver vara hög.

Men kunskapsnivåerna faller. I denna rapport konstaterar Dany Kessel och Elisabet Olme, doktorander i nationalekonomi vid Stockholms universitet, att både de lägsta och de högsta kunskapsresultaten blir allt lägre. Mest faller de lägsta nivåerna. Samtidigt fortsätter föräldrars utbildningsbakgrund att vara en av de viktigaste förklaringarna till en elevs kunskapsresultat och chans att ens ta sig igenom gymnasieskolan.

Bilden är problematisk för ambitionen om att nå full sysselsättning och som den viktigaste förklaringen pekar författarna ut lärarnas försämrade yrkesvillkor. De menar att lärarnas autonomi har kringskurits av skolans decentralisering och marknadsanpassning. Lärarna har haft svag löneutveckling och kvaliteten i deras utbildning har försämrats. För att återupprätta en stark lärarprofession föreslår författarna bland annat att styrning och finansiering av skolan förstärkas samt en upprustning av lärarutbildningen.

Oktober 2014

ISBN 978-91-566-2999-0

www.lo.se