

Lika skola med olika resurser?

*En ESO-rapport om likvärdighet och
resursfördelning*

Camilo von Greiff

*Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2009:5*



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Förord

Diskussionen om den svenska skolan har under de senaste decennierna varit både animerad och intensiv. En central fråga under senare delen av 1980-talet var under vilket huvudmannaskap skolan skulle kunna uppnå bästa möjliga resultat. Detta ledde till att tyngdpunkten i huvudmannaskapet förflyttades från statlig till kommunal nivå. Den tidigare detaljstyrningen ersattes av en mål- och resultatorienterad styrning, där statsmakterna anger målen och kommunerna avgör hur de ska uppnås. Som ett led i detta gavs också kommunerna ett betydande ansvar för fördelningen av resurser till skolan, och för resursfördelningen inom skolan, mellan skolformer, årskullar och olika grupper av individer.

Enligt skollagens portalparagraf ska utbildningen inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet. Innebörden är att alla barn och ungdomar ska ha tillgång till en skola av likvärdig kvalitet, oavsett bostadsort, bakgrund och förutsättningar i övrigt.

Denna rapport undersöker om likvärdigheten har påverkats av den decentraliserade resursfördelningsmodell som infördes vid 1990-talets början. Författarens slutsats är att likvärdigheten - analyserad med spridning i studieprestationer - har minskat. I detta sammanhang framhålls också forskningsresultat som visar att det finns ett samband mellan resurser i form av lärartäthet och studieresultat för yngre barn och för barn från studiesvaga miljöer. Ytterligare en slutsats från forskningen är att satsningar på förskolan potentiellt har stor betydelse för senare studieprestationer.

Mot denna bakgrund föreslår författaren att kommunernas skyldigheter att nå nationellt ställda mål för verksamheten ska stramas upp, utan att kommunernas inflytande över verksamhetens utförande begränsas. Bland annat föreslås att innebörden av begreppet likvärdighet i skollagstiftningen förtydligas och att

Skolinspektionen ges i uppdrag att följa upp bristande likvärdighet. Vidare föreslås tester och utvärdering av verksamheten redan i förskolan.

Den svenska skolan svarar för merparten av vardagen för 1,4 miljoner barn. Den är landets största arbetsplats med 235 000 anställda och använder 45 procent av kommunernas budget. Oavsett om det är som elev, syskon, förälder, mor- eller farförälder, anställd eller skattebetalare så berörs alla i någon mån av skolan och dess framtid. Därmed är det naturligt att Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) – med sitt uppdrag att självständigt bidra till att bredda och fördjupa underlaget för samhällsekonomiska och finanspolitiska avgöranden – intresserar sig för området.

Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i utbildningsfrågor. Gruppen har letts av professor Eva Mörk, ledamot i ESO:s styrelse. Som alltid i ESO-sammanhang, ansvarar dock författaren själv för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

Det är min förhoppning att denna rapport ska bidra till den pågående diskussionen om det svenska skolsystemet.

Stockholm i november 2009

Lars Heikensten
Ordförande för ESO

Till mina änglar Axel och Hilda

Författarens förord

Under 1990-talets början genomfördes stora reformer på skolområdet. En av dessa var att slopa de öronmärkta statsbidragen till skolan till förmån för generella bidrag. Denna förändring ökade kommunernas frihetsgrader för skolans finansiering väsentligt. Farhågor har dock rests för att denna utveckling riskerar att försämra likvärdigheten, som är en av grundprinciperna för skolsystemet.

I denna rapport görs en beskrivning av hur resursfördelningssystemet till skolan har förändrats de senaste decennierna utifrån ett likvärdighetsperspektiv. Hur har likvärdigheten utvecklats? I vilken mån kan utvecklingen sägas bero på decentraliseringen av resursfördelningssystemet? Finns det möjligheter att öka likvärdigheten i den svenska skolan?

Kring arbetet har funnits en referensgrupp, som bidragit med värdefulla synpunkter under arbetets gång. I gruppen har följande personer ingått: Birgitta Andrén, Skolverket, Joakim Feldt, SKL, Jan-Eric Gustafsson, Göteborgs universitet, Åsa-Pia Järliden Bergström, ESO, Eva Mörk (ordförande), IFAU, Anna Sjögren, IFAU och Magnus Wikström, Umeå universitet. Jag riktar ett särskilt tack till dessa personer för att generöst ha delat med sig av sina respektive expertkunskaper.¹ Ansvaret för slutsatser och kvarvarande brister i rapporten vilar dock helt på mig.

Stockholm i november 2009

Camilo von Greiff

¹ Ett varmt tack riktas också till personerna som intervjuats, för värdefulla bidrag och tålmodigt besvarande av följdfrågor samt till Derk de Beer, SKL, Andreas Giaever, Finansdepartementet, Gunnar Åsén, Skolverket samt tjänstemän på Analysenheten, Skolenheten och Gymnasieenheten på Utbildningsdepartementet som på olika sätt bidragit till rapporten.

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	17
1 Inledning	23
2 Likvärdighet	29
2.1 Vad är likvärdighet?	30
2.2 Vilka är skälen till att likvärdighet är eftersträvansvärt?	34
3 Likvärdigheten i svensk skola över tid	39
3.1 Utvecklingen av gruppskillnader – individnivå	41
3.2 Utvecklingen av gruppskillnader - skolnivå	45
3.3 Utvecklingen av skol- och kommunskillnader	48
4 Betydelsen av förskola och ekonomiska resurser för elevers studieprestationer	51
4.1 Effekter av deltagande i förskola.....	52
4.2 Effekter av lärartäthet och klasstorlek.....	53
4.3 Effekter av lärarkompetens på elevers resultat.....	56
5 Förskolans historik och finansiering	59
5.1 Historik	59

Sammanfattning

Den svenska grundskolan har under många decennier präglats av en alltmer långtgående decentralisering av makt och ansvar till kommuner och skolenheter. En stor del av denna decentralisering har gällt finansieringen av grundskolan. Utvecklingen har gått från ett strikt reglerat centralstyrt finansieringssystem vid grundskolans tillkomst, till dagens utpräglat decentraliserade system med stor frihet för kommuner och skolenheter. Kulmen i denna process nåddes i början av 1990-talet, i och med den stora kommunaliseringens reformen 1991. Reformen brukar beskrivas som decentraliseringens sista steg, då en betydande maktförskjutning skedde i fråga om ansvaret för skolan, från staten till kommunerna. En avgörande förändring bestod i att de öronmärkta statsbidragen till grundskolan, som dittills varit en framstående del av statens styrning av skolan, ersattes med ett samlat sektorsbidrag. En annan viktig aspekt av kommunaliseringens reformen var att de dittills statligt reglerade lärar- och skollära tjänsterna upphörde, så att kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar för all personal i grundskolan.

Efter förändringarna av resursfördelningssystemet till skolan under 1990-talets första hälft gör kommunerna helt egna prioriteringar för hur mycket resurser som ska läggas på skolan i relation till andra utgiftsområden. Kommunerna har även stor frihet i fördelningen av skolans resurser mellan skolformer, årskullar och olika grupper av individer med olika behov av särskilt stöd inom samma årskull. Kommunernas frihet i resursfördelningen till grundskolan har således flera dimensioner. I praktiken innebär det att landets 290 kommuner var och en har ett resursfördelningssystem, både med avseende på totala resurser till grundskolan och hur dessa fördelas inom skolverksamheten, som alla i någon mening skiljer sig åt från varandra. Sveriges resurs-

fördelningssystem till grundskolan består i praktiken därmed av 290 olika modeller.

I denna rapport diskuteras decentraliseringen av resursfördelningssystemet utifrån ett likvärdighetsperspektiv, mätt med olika mått på variation i elevernas måluppfyllelse. Har det decentraliserade beslutsfattandet av skolresursernas storlek och fördelning lett till att kommunerna använder sin lokalkännedom och sitt engagemang på ett sådant sätt att det gynnar likvärdigheten? Eller har statens tillbakadragande från ansvaret rörande skolans resursfördelning inneburit en försämring av densamma? Finns ett behov av reformer av skolans resursfördelningssystem eller på andra områden av skolans organisation och vilka reformer bör i så fall övervägas? Det är några av de frågor som behandlas i rapporten.

Utöver grundskolan har även förskolan, gymnasieskolan och andra skolformer genomgått betydande förändringar de senaste decennierna, inte minst när det gäller resursfördelningssystemet. Även förskolan och gymnasieskolan finansierades delvis med öronmärkta statsbidrag innan dessa slogs samman till ett generellt statsbidrag 1993. Förskolan har dessutom genomgått stora förändringar av resursfördelningssystemet under 2000-talet. Av särskild betydelse var den s.k. maxtaxereformen år 2000, som reglerade en övre gräns för hur stora avgifter föräldrar behövde betala för sina barn i förskolan. Vidare har förskolan blivit en integrerad del av utbildningssystemet i och med införandet av en egen läroplan för förskolan 1998.

En diskussion om vad likvärdighet är och om värdet av likvärdighet i utbildningen förs i rapportens kapitel 2. Utgångspunkten för analysen är att likvärdighet är något eftersträvansvärt. En slutsats är att betydelsen av likvärdighet förmodligen ökar i takt med en allt mer internationaliserad ekonomi som försvårar omfördelning av resurser på andra sätt än genom humankapitalbildningen. I kapitel 3 ges en översikt av hur likvärdiga elevernas skolprestationer är i dag och hur utvecklingen sett ut över tid. Översikten visar att likvärdigheten sannolikt har minskat i skolan sedan skolan kommunaliserades. Det är svårt att avgöra vilken betydelse denna specifika reform har haft för den utvecklingen. Kommunaliseringsreformen sammanföll i tiden med flera andra genomgripande reformer på utbildningsområdet. År 1992 infördes en skolvalsreform, vilket möjliggjorde för föräldrar att i mån av plats fritt välja bland skolorna i kommunen till sina

barn. Samma år blev kommunerna ålagda att finansiera fristående skolor som Skolverket godkänt. En annan reform som genomdrevs under samma period var decentraliseringen av ansvaret för löneförhandlingar till skolnivå 1995. Dessa reformer genomfördes under en dramatisk period för svensk ekonomi. Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet slog hårt mot kommunernas ekonomi och många kommuner drog på sig stora underskott.

Den försämrade likvärdigheten ska ses i ljuset av att utvecklingen i förskoleverksamheten isolerat sannolikt har haft en gynnsam inverkan på likvärdigheten. Den ökade tillgängligheten och den eliminerade skillnaden i deltagande mellan barn från olika socioekonomisk bakgrund talar starkt för det. Utan den förbättrade tillgängligheten i förskolan finns det därmed skäl att tro att nedgången i likvärdighet skulle ha blivit ännu större. Den faktor eller de faktorer som påverkat likvärdigheten i skolan negativt är därför troligen *starkare* än vad den absoluta nedgången i likvärdighet ger vid handen.

Vidare är en grundläggande fråga huruvida deltagande i förskola, respektive skillnader i resurser i förskolan och grundskolan, över huvud taget har någon betydelse för elevernas prestationer. Om det förhåller sig så blir nästa fråga hur stora effekterna är för olika resursslåg, såsom lärartäthet och lärarkompetens, och för olika grupper av elever, t.ex. avseende föräldrarnas olika utbildningsbakgrund eller avseende elever i olika åldrar. Om resurser helt skulle sakna betydelse för skolprestationer skulle följaktligen även resursfördelningssystemets konstruktion sakna betydelse för likvärdigheten. En sammanfattning av forskningslitteraturen kring dessa frågor presenteras i kapitel 4. En viktig slutsats från forskningen är att deltagande i förskola kan ge goda effekter på senare studieresultat, arbetsmarknadsutfall etc. En annan slutsats är att resurser har betydelse för barn och elever i låga åldrar samt för barn och elever med sämre förutsättningar utifrån social bakgrund.

En beskrivning av hur resursfördelningssystemet i Sverige sett ut över tiden och av hur det fungerat i praktiken ges i kapitel 5 för förskolans del och i kapitel 6 avseende grundskolan. Resursfördelningssystemet för grundskolan har genomgått kontinuerliga förändringar ända sedan den obligatoriska grundskolans tillkomst 1962. Fokus i kapitlet är emellertid systemets utseende sedan åren före den stora kommunaliseringens reformen 1991 och fram till i dag. För att få en förståelse för förskolans respektive grundskolans verksamheter beskrivs också dessa i en historisk kontext över-

siktligt. I kapitel 7 diskuteras resursfördelningssystemets utformning normativt utifrån teorier om den optimala ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Även om dessa teorier kan ge en vägledning för hur ansvarsförhållandet mellan stat och kommun bör se ut på skolområdet, så finns inga entydiga resultat. Därefter förs i kapitel 8 en diskussion om möjligheterna att genom reformer öka likvärdigheten i skolan. Mot bakgrund av de forskningsresultat som framkommer i rapporten om dels förskolans betydelse och dels betydelsen av resurser, argumenteras för att ett resursfördelningssystem som syftar till att bidra till en hög likvärdighet bör möta två kriterier. Det ena är att fördela resurser i utbildningssystemet framtungt, dvs. att fokusera givna resurser på förskolan, förskoleklass och de första åren i grundskolan. Det andra kriteriet är att differentiera resurserna i hög utsträckning efter elevsammansättning. Från genomgången av hur resursfördelningssystemet fungerar i dag och hur det fungerade före kommunaliseringsreformen, dras slutsatsen att inget av dessa system möter dessa kriterier i tillräcklig utsträckning.

För att komma till rätta med dessa problem föreslås reformer som syftar till att kommunernas skyldigheter att nå nationellt ställda mål för verksamheten stramas upp, samtidigt som kommunerna behåller sina frihetsgrader för hur verksamheten ska utformas – och finansieras – för att uppnå dessa mål. Det innebär sannolikt indirekt att många kommuner måste öka resurserna till förskola, förskoleklass och de första åren i grundskolan samt öka differentieringen i resursfördelningen mellan skolor med olika elevsammansättning. Detta utan att staten explicit styr hur kommunerna uppfyller de nationella målen. För att möjliggöra detta förordas att nationella diagnostiska tester övervägs för barn i förskolan, som mäter både kognitiva och icke-kognitiva egenskaper. Testresultat är av "svart-på-vitt"-karaktär och lämnar därför litet utrymme för tolkningar och godtyckliga bedömningar. De skulle därför kunna bidra till att huvudmännen tvingas ta itu med barn med inlärnings- och koncentrationssvårigheter på ett tidigt stadium, vilket potentiellt skulle kunna gynna likvärdigheten i senare år i hög utsträckning. En ytterligare åtgärd för att förbättra utvärderingen av skolan är ett tydliggörande av vad som avses med likvärdighet i skollagstiftningen, läroplaner och andra föreskrifter.

Informationen från testerna i förskolan skulle, förutom att förbättra möjligheten till en tidig insats för barn med sämre förutsättningar, utgöra en mycket värdefull datakälla för att öka vår

kunskap om hur förskolan fungerar. Det bör kompletteras med uppgifter om barnens bakgrund. I dag saknas, till skillnad från för grundskolan, registerdata för vilka barn och elever som deltar i förskolan. Även för grundskolan finns i dag brister gällande vilken data som finns tillgänglig för forskare. Det har bidragit till att det endast finns ett mycket begränsat antal kvantitativa studier på området. Det har allvarligt försämrat kunskapsläget om effekterna av svensk utbildningspolitik.

I de fall där kunskap om vad som fungerar och inte fungerar är speciellt viktig vore det värdefullt att introducera småskalig försöksverksamhet med den typ av mycket ambitiösa - och kostsamma - förskoleprogram som gjorts i USA och riktar sig till barn från missgynnade hemförhållanden. Detta med tanke på deras till synes mycket starka effekter på barnens senare studieprestationer etc. Denna resurs skulle kunna ligga utanför kommunernas ordinarie budget och i stället kunde man ha ett ansökningsförfarande, där de mest lovvärda programmen väljs ut.

Förskolans potentiella betydelse för senare studieprestationer, tillsammans med förskolans och förskoleklassens allt högre krav på kvalitet i verksamheten, gör att det bör övervägas att inträdet till det obligatoriska skolväsendet sker i tidigare ålder. Deltagande i förskoleklassen föreslås därför bli obligatorisk.

En sista rekommendation är att möjliggöra lönekarriär för personal verksamma i förskolan och grundskolan. Lönespridningen inom lärarkåren är ytterst blygsam och betydligt mindre än inom andra yrkeskategorier. En ökad lönespridning, kombinerat med en ökad differentiering i resurstilldelningen till förmån för skolenheter i utsatta områden, skulle kunna vara ett sätt att justera skolenheternas relativa finansiella förmåga att rekrytera de skickligaste pedagogerna. Skolenheter i utsatta områden, med mer resurser, skulle då få ett finansiellt försteg för att använda löneverktyget som attraktionsinstrument jämfört med skolor i mer välbärgade områden, med mindre resurser, som redan har en fördel i och med en typiskt sett lugnare och trivsammare arbetsmiljö.

Summary

For many decades the Swedish compulsory school has been characterised by increasing decentralisation of power and responsibility to the municipalities and school management areas. Much of this decentralisation has concerned the financing of compulsory school. What was a strictly regulated central financing system when compulsory school was introduced is today a largely decentralised system in which municipalities and school management areas enjoy a large degree of freedom. The process culminated in the early 1990s with the major municipalisation reform of 1991. The reform is usually described as the last step in the decentralisation process, involving a significant transfer of power regarding responsibility for schools from central government to municipalities. One decisive change involved replacing the earmarked central government grants to compulsory school – which had previously been a prominent part of central government governance of the school system – with a general sectoral grant. Another important aspect of the municipalisation reform was the termination of the previously centrally regulated teaching and school management positions, which meant that the municipalities assumed exclusive employer responsibility for all staff at compulsory school level.

Since the changes to the system of resource distribution to schools in the first half of the 1990s, the municipalities have set their own priorities concerning the level of resources allocated to schools compared with other expenditure areas. The municipalities also have great freedom in distributing school resources between different types of schools, age groups and groups of individuals in need of special support within the same age group. The freedom that municipalities enjoy in terms of resource distribution to compulsory school is therefore multidimensional. In practice, this means that the country's 290 municipalities all have their own

resource distribution systems – with regard to both the total resources to compulsory school and how they are distributed within the different levels of the education system – meaning that no two are alike. In actual fact, Sweden's system of resource distribution to compulsory school therefore consists of 290 different models.

This report discusses the decentralisation of the resource distribution system from the point of view of equal standards in education, measured using different indicators of variations in pupils' goal attainment. Has the decentralisation of decisions concerning the scale and distribution of school resources led to the municipalities using their local knowledge and commitment to the benefit of equal standards? Or has central government withdrawal from responsibility for resource distribution to schools had the opposite effect? Is there a need to reform the system of resource distribution to schools or other organisational aspects, and if so, what reforms should be considered? These are some of the questions dealt with in this report.

Preschool, upper secondary school and other types of school have, like compulsory school, undergone significant changes in recent decades, not least with regard to the resource distribution system. Preschool and upper secondary school were also partly financed using earmarked central government grants until these were merged into a general central government grant in 1993. In addition, preschool has undergone major changes in its resource distribution system since 2000. Of particular importance was the 'maximum charges reform' in 2000, which set a ceiling for the fees paid by parents of children attending preschool. Furthermore, preschool became an integral part of the education system with the introduction of a preschool curriculum of its own in 1998.

Chapter 2 discusses what constitutes equal standards and the value of equity in education. The analysis is based on the assumption that equity in education standards is desirable. It concludes that consistency of standards probably becomes more important as the economy becomes more globalised, making the redistribution of resources in ways other than building human capital more difficult. Chapter 3 offers an overview of how comparable pupils' school performance is today and of the trends over time. The overview shows that equity has probably declined in schools since municipalisation. It is difficult to determine the role that this specific reform has played in the decline. The

municipalisation reform coincided with several other extensive reforms in the area of education. In 1992, a reform was introduced making it possible for parents to choose any school in the municipality for their children, subject to places being available. In the same year, the municipalities were required to finance independent schools approved by the National Agency for Education. Another reform during the same period was the decentralisation to school level in 1995 of responsibility for salary negotiations. These reforms were implemented during a turbulent period for the Swedish economy. The economic crisis in the early 1990s had a severe impact on the municipalities' finances and many municipalities were burdened with large deficits.

The decline in equity in education should be considered against the backdrop of the likely beneficial effect that developments in preschool alone have had on equity. This is clearly indicated by increased accessibility and the elimination of disparate participation levels between children from different socioeconomic backgrounds. There is reason to believe that the decline in equity would have been even greater without the improved accessibility of preschool. The factor or factors that have negatively influenced equal standards are therefore probably stronger than the absolute decline in equity would suggest.

Furthermore, there is the fundamental question of whether participation in preschool and differences in preschool and compulsory school resources have any effect at all on pupils' performance. If this is the case, the next question is how great are the effects of different resources, such as teacher/pupil ratios and teacher skills and qualifications, and on different groups of pupils, for example with regard to parents' educational background or pupils of different ages. If resources had no effect whatsoever on school performance, then it would follow that equity in education is not affected by the structure of the resource distribution system. A summary of the research in these areas is presented in chapter 4. One important research conclusion is that participation in preschool can have a positive impact on later academic performance, labour market outcomes, etc. Another conclusion is that resources are significant for younger children and pupils, and for children and pupils from less advantaged social backgrounds.

A description of how Sweden's resource distribution system has changed over time and how it has functioned in practice is presented in chapter 5 (preschool) and chapter 6 (compulsory

school). The system of resource distribution to compulsory school has undergone continual changes ever since compulsory school was introduced in 1962. However, the chapter focuses on the system from just before the major municipalisation reform of 1991, to the present day. Preschool and compulsory school activities are also briefly described in their historical context to provide a better understanding. Chapter 7 discusses the resource distribution system's normative design, based on theories concerning the optimal division of responsibilities between central government and municipalities. Although these theories can provide some guidance in this area, there are no clear-cut findings. Chapter 8 then discusses the potential of reforms to increase equity in education. In light of the research findings on the role of preschool and of resources presented in the report, it is argued that a resource distribution system aiming for high equity should fulfil two criteria. One involves a top-heavy distribution of resources in the education system, i.e. focusing allocated resources on preschools, preschool classes and the early years of compulsory school. The other criterion involves the differentiation of resources based to a large extent on the composition of the pupil group. From the review of how the resource distribution system functions today and how it functioned prior to the municipalisation reform, it is concluded that neither of these systems sufficiently meets these criteria.

To address these problems, reforms are proposed that will reinforce the municipalities' obligations to meet the national objectives for the different levels of the education system, while the municipalities retain their freedom to design – and finance – their activities to meet these objectives. Indirectly, this probably means that many municipalities will have to increase resources to preschools, preschool classes and the early years of compulsory school, in addition to increasing the differentiation of resource distribution between schools with different pupil group compositions. Here, central government will not explicitly regulate how the municipalities meet the national objectives. To enable this, it is recommended that national diagnostic tests, measuring both cognitive and non-cognitive aspects, be considered for preschool children. The concrete nature of the test results leaves little room for interpretation and arbitrary assessments. They could therefore help force the responsible authority to deal with children with learning and concentration difficulties at an early stage, which

could potentially greatly benefit equity in later years. A further measure to improve school evaluations is to clarify what is meant by 'equal standard in education' in school legislation, curricula and other provisions.

In addition to improving the prospect of early action for children whose circumstances are less favourable, information from preschool tests would provide a very valuable source of data for increasing our knowledge of how preschool works. This should be supplemented with information on the children's background. Unlike for compulsory school, there is currently no registered data on which children and pupils attend preschool. At present, there are also inadequacies in terms of the compulsory school data available to researchers. This has led to there being only a very limited number of quantitative studies in this area, which has had a serious impact on knowledge of the effects of Swedish education policy.

In cases where knowledge of what works and what does not work is particularly important, it would be valuable to introduce small-scale pilot schemes involving the same kind of very ambitious – and costly – preschool programmes conducted in the USA, targeting children from disadvantaged homes. This should be considered given their apparently very strong influence on children's later academic performance, etc. This resource could lie outside the municipalities' ordinary budgets and be associated with an application process that selects the most deserving programmes.

The potentially important role of preschool in later academic performance, along with the increasingly high demands on the standard of preschool and preschool class activities, suggests that compulsory school attendance from an earlier age should be considered. It is therefore proposed that preschool class attendance be made obligatory.

Finally, it is recommended that opportunities for salary progression be expanded for preschool and compulsory school staff. The wage spread amongst teachers is very modest and considerably smaller than in other professions. An increased wage spread, combined with greater differentiation in resource distribution to benefit schools in vulnerable areas, could be one way of adjusting the relative capacity of school management areas to recruit the best teachers. With more resources, schools in vulnerable areas would then have a financial head-start to use salaries as an instrument to attract staff, compared with schools in

more prosperous areas, with fewer resources, that already have an advantage due to their typically calmer and more comfortable working environment.

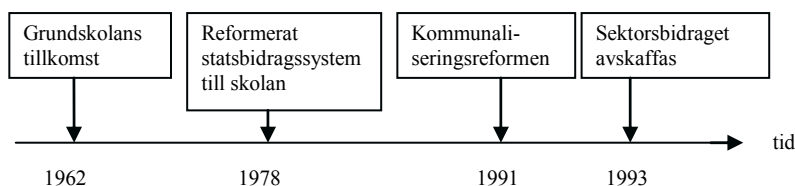
1 Inledning

Den svenska grundskolan har under många decennier präglats av en alltmer långtgående decentralisering av makt och ansvar till kommuner och skolenheter. En stor del av denna decentralisering har gällt finansieringen av grundskolan. Utvecklingen har gått från ett strikt reglerat centralstyrt finansieringssystem vid grundskolans tillkomst till dagens utpräglat decentraliserade system med stor frihet för kommuner och skolenheter. Kulmen i denna process nåddes i början av 1990-talet i och med den stora kommunaliseringens reformen² 1991. Reformen brukar beskrivas som decentraliseringens sista steg, då en betydande maktförskjutning skedde i fråga om ansvaret för skolan, från staten till kommunerna. En avgörande förändring bestod i att de öronmärkta statsbidragen till grundskolan, som hittills varit en framstående del av statens styrning av skolan, ersattes med ett samlat sektorsbidrag. En annan viktig aspekt av kommunaliseringens reformen var att de hittills statligt reglerade lärar- och skollära tjänsterna upphörde, så att kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar för all personal i grundskolan. Dessa förändringar beskrivs som oerhört dramatiska ur ett skolhistoriskt perspektiv av flera bedömare, däribland Staffan Lundh, Peter Honeth och Ulf P. Lundgren i intervjuer för denna rapport.³ Bara en kort tid efter kommunaliseringens reformen, 1993, lades sektorsbidraget ihop med flera andra statsbidrag i ett generellt statsbidrag. En schematisk illustration över dessa skeenden, tillsammans med tidigare förändringar av grundskolans resursfördelningssystem, ges i Figur 1.1

² Termen kommunalisering är något missvisande eftersom det i själva verket råder ett delat huvudmannaskap för skolan mellan staten och kommunerna både före och efter den reform som åsyftas. Termen ska därför tolkas som att en betydande maktförskjutning från staten till kommunerna genomfördes, även om staten behöll ett visst ansvar.

³ Se Appendix 1 för en förteckning av intervjupersonerna.

Figur 1.1 Viktiga tidpunkter i decentraliseringen av grundskolans finansiering



Kommunaliseringsreformen bör inte ses isolerat från sitt sammanhang. Under första delen av 1990-talet genomfördes även andra stora reformer på skolområdet. År 1992 infördes en skolvalsreform, vilket möjliggjorde för föräldrar att, i mån av plats, fritt välja bland skolorna i kommunen för sina barn. Samma år blev kommunerna ålagda att finansiera fristående skolor som var godkända av Skolverket. En annan reform som genomdrevs under samma period var decentraliseringen av ansvaret för löneförhandlingarna till skolnivå 1995.⁴ Dessa reformer genomfördes under en dramatisk period för svensk ekonomi. Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet slog hårt mot kommunernas ekonomi och många kommuner drog på sig stora underskott. Den händelserika perioden då många stora utbildningspolitiska reformer genomfördes gör det svårt att analysera effekterna av en specifik reform. För en analys av vilken effekt de skolpolitiska reformerna hade för läraryrkets professionalitet rekommenderas ESO-rapporten *En kår i kläm. Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*⁵.

Trots att trenden redan före 1990-talets reformer var en ökad decentralisering på skolområdet, utgör dessa reformer gemensamt en milstolpe i processen mot ett mer decentraliserat skolsystem. OECD (1998) beskriver förändringen som att den svenska skelsektorn före reformerna var ett av världens mest centraliserade och att de efter reformerna var ett av de mest decentraliserade. Förändringarna bröt också mot den gängse utvecklingen i många

⁴ För en utförligare beskrivning av dessa reformer, se t.ex. Björklund m.fl. (2004).

⁵ Stenlås (2009).

andra länder, däribland USA, som gått mot mer centraliserade system.⁶

Efter förändringarna av resursfördelningssystemet till skolan under 1990-talets första hälft gör kommunerna helt egna prioriteringar för hur mycket resurser som ska läggas på skolan i relation till andra utgiftsområden. Kommunerna har även stor frihet i fördelningen av skolans resurser mellan skolformer, årskullar och olika grupper av individer med olika behov av särskilt stöd inom samma årskull. Kommunernas frihet i resursfördelningen till grundskolan har således flera dimensioner. I praktiken innebär det att landets 290 kommuner var och en har ett resursfördelningssystem, både med avseende på totala resurser till grundskolan och hur dessa fördelas inom skolverksamheten, som alla i någon mening skiljer sig åt från varandra. Sveriges resursfördelningssystem till grundskolan består i praktiken därmed av 290 olika modeller.

I denna rapport diskuteras decentraliseringen av resursfördelningssystemet utifrån ett likvärdighetsperspektiv, mätt med olika mått på variation i elevernas måluppfyllelse. Har det decentraliserade beslutsfattandet av skolresursernas storlek och fördelning lett till att kommunerna använder sin lokalkännedom och sitt engagemang på sådant sätt att det gynnar likvärdigheten? Eller har statens tillbakadragande från ansvar rörande skolans resursfördelning inneburit en försämring av densamma? Finns ett behov av reformer av skolans resursfördelningssystem och vilka bör i så fall övervägas? Det är några av de frågor som behandlas i rapporten.

Så långt har endast grundskolan berörts. Även förskolan, gymnasieskolan och andra skolformer har genomgått betydande förändringar de senaste decennierna, inte minst när det gäller resursfördelningssystemet. Även förskolan och gymnasieskolan finansierades delvis med öronmärkta statsbidrag innan dessa slogs samman till ett generellt statsbidrag 1993. Förskolan har dessutom genomgått stora förändringar av resursfördelningssystemet under 2000-talet. Av särskild betydelse var den s.k. maxtaxereformen år 2000, som reglerade en övre gräns för hur stora avgifter föräldrar behövde betala för sina barn i förskolan. Vidare har förskolan blivit en integrerad del av utbildningssystemet i och med införandet av en egen läroplan för förskolan 1998. För gymnasieskolans del har den

⁶ Ahlin och Mörk (2008).

viktigaste förändringen under de senaste decennierna vad gäller resursfördelningssystemet varit kommunaliseringsreformen 1991, som utöver grundskola och gymnasieskola även omfattade kommunal utbildning för vuxna. Det har inte varit möjligt att inkludera samtliga skolformer i analysen i denna rapport. Jag har därför valt att fokusera på förskolan och grundskolan. Anledningen till detta är att forskningen kring resursers betydelse för elevernas skolprestationer tydligt visar att resurser har en betydligt större påverkan på yngre barn, särskilt i förskoleålder. Vidare tyder forskningen på att deltagande i förskola kan vara viktigt för senare studieprestationer och andra utfallsvariabler. Förskolan blir därmed mer intressant att diskutera ur ett resursfördelningsperspektiv än gymnasieskolan. Liksom för grundskolan diskuteras därför hur resursfördelningen fungerar för denna skolform och om det finns behov av reformer av förskolan.

Utgångspunkten för analysen är att likvärdighet är något eftersträvansvärt. Det bör dock noteras att även om det är likvärdighet som är i fokus för rapporten, ska inte en så hög likvärdighet som möjligt ses som en underliggande målsättning för hur ett "optimalt" resursfördelningssystem bör se ut. Naturligtvis måste även effektivitetsaspekter vägas in i en policydiskussion, i de fall avvägningar mellan likvärdighets- och effektivitetsaspekter förekommer.

Rapporten utgörs till stor del av litteraturöversikter av forsknings- och utredningsområden som har anknytning till frågeställningarna i rapporten. Materialet är dock även hämtat från ett antal intervjuer med personer med expertkunskaper från olika sakområden som är av intresse för rapporten. En förteckning av dessa personer finns i Appendix 1.⁷

Resterande del av rapporten är disponerad enligt följande. En diskussion om vad likvärdighet är och om värdet av likvärdighet i utbildningen förs i kapitel 2. I kapitel 3 ges en översikt av hur likvärdiga elevernas skolprestationer är i dag och hur utvecklingen sett ut över tid. En grundläggande fråga är huruvida deltagande i förskola respektive skillnader i resurser i förskolan och grundskolan över huvud taget har någon betydelse för elevernas prestationer? Om så är fallet, hur stora är effekterna för olika resursslag, såsom lärartäthet och lärarkompetens, och för olika grupper av elever, t.ex. avseende föräldrarnas olika utbildnings-

⁷ Referenser till intervjuerna sker i texten genom intervjupersonens för- och efternamn, till skillnad från skrivet referensmaterial som anges med efternamn eller organisation samt årtal.

bakgrund eller avseende elever i olika åldrar? Om resurser helt skulle sakna betydelse för skolprestationer skulle följaktligen även resursfördelningssystemets konstruktion sakna betydelse för likvärdigheten. En sammanfattning av forskningslitteraturen kring dessa frågor presenteras i kapitel 4. För en litteratursammanställning av respektive forskningsområde hänvisas den intresserade läsaren till Appendix 2, 3 och 4.

En beskrivning av hur resursfördelningssystemet i Sverige sett ut över tiden och av hur det har fungerat i praktiken är naturligtvis också central för rapportens syfte. En sådan ges i kapitel 5 för förskolans del och i kapitel 6 avseende grundskolan. Beskrivningen kompletteras med intervjupersonernas egna synpunkter och erfarenheter. Resursfördelningssystemet för grundskolan har genomgått kontinuerliga förändringar ända sedan den obligatoriska grundskolans tillkomst 1962⁸. Fokus i kapitlet är emellertid systemets utseende sedan åren före den stora kommunalisering-reformen 1991 och fram till i dag. Decentraliseringen av resursfördelningssystemet kan svårligen diskuteras helt utan sin kontext bestående av den förändrade styrningen av grundskolan. Inriktningen mot en ökad decentralisering av beslutsfattande var tydlig långt före den stora reformen 1991 och de andra utbildningspolitiska reformerna som skedde under samma period. Decentraliseringen accentuerades med ett flertal reformer i början av 1990-talet. Även denna bredare decentraliseringsprocess beskrivs översiktligt i kapitlet. För att få en förståelse för förskolans respektive grundskolans verksamheter beskrivs också dessa översiktligt i en historisk kontext. I kapitel 7 diskuteras resursfördelningssystemets utformning normativt utifrån teorier om den optimala ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Därefter förs i kapitel 8 en diskussion om möjligheterna att genom reformering av resursfördelningssystemet öka likvärdigheten i skolan. Kapitel 9 avslutar.

⁸ Införandet skedde dock vid olika tidpunkter i olika delar av landet. 1962 brukar dock betecknas som den officiella startpunkten.

2 Likvärdighet

I Sverige har det under en lång tid funnits en bred konsensus om värdet av att ge individer likvärdiga förutsättningar för ett framgångsrikt arbetsliv och möjligheter att delta aktivt i det demokratiska samhället. Inte minst inom utbildningssektorn har denna ambition ofta varit vägledande för den förda politiken.⁹ Det har särskilt kommit till uttryck i en strävan att ge barn och ungdomar, oavsett bakgrund och uppväxtvillkor, en god och likvärdig utbildningsstandard i skolans olika stadier.

Förutsättningar för likvärdighet har på olika sätt reglerats i skollagar, förordningar och genom statens tidigare starka styrning av skolans finansiering. I utvärderingar av hur skolväsendet fungerar och presterar har också likvärdighet varit en central måttstock.¹⁰ En ökad likvärdighet har ofta varit ett mål i sig för reformer, såsom utbyggnaden av grundskolan i syfte att inkludera även barn från lägre samhällsklasser. I andra fall har likvärdighet både varit ett uttalat mål vid reformer, men samtidigt har farhågor rests om att reformerna riskerat att hämma likvärdigheten. Det har särskilt gällt den stora decentraliseringsvåg som sköljt över den svenska skolan, tillsammans med många andra områden i samhället, i stort sett sedan den obligatoriska grundskolans tillkomst på 1960-talet. Att exempelvis döma av den detaljerade genomgången i Du Rietz m.fl. (1987) av skolreformer som genomförts sedan grundskolans tillkomst har reformernas förmodade effekter på likvärdigheten fått stort utrymme i reformernas beredningsunderlag. Decentraliseringen beskrivs där å ena sidan som syftande till ökad likvärdighet, genom en decentraliserad beslutsordning och användandet av lokalkännedom om behov och nödvändiga prioriteringar i skolverksamheten. Å andra sidan har en oro funnits för att en alltför tillbakadragen roll för staten på skolans område

⁹ Se Du Rietz m.fl. (1987).

¹⁰ Se exempelvis Du Rietz m.fl. (1987) och Skolverket (2006a).

kan leda till väsentliga skillnader i utbildningskvalitet och inriktning på undervisningen som kan hota det nationellt ställda målet om en likvärdig skola.

2.1 Vad är likvärdighet?

Begreppet likvärdighet har alltså varit centralt i den svenska utbildningshistorien. Trots det finns ingen vedertagen definition. Exempelvis står det i skollagen att *”Utbildningen ska inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet”* (1 kap. 2§ samt 1 kap. 9§), utan att någon förklaring ges av vad som åsyftas med ”likvärdig”. Inte heller i Du Rietz m.fl. (1987) ges någon entydig definition. Den underliggande betydelsen av begreppet kan dock sägas vara att skapa jämlikhet i livschanser¹¹. Det är ett traditionellt liberalt och socialistiskt jämlikhetsbegrepp som härrör åtminstone från 1800-talet och som säger att det är individens egen förmåga, begåvning och prestation, snarare än hennes sociala bakgrund, kön, etnicitet eller andra tillskrivna egenskaper som ska betyda något för hennes livschanser.¹²

I Skolverket (2003) diskuteras två huvudsakliga ambitionsnivåer för vad kravet på likvärdighet innebär för skolans utformning. Den första nivån kräver att ”lika tillgång” till utbildning råder. Med detta menas att *”ingen skall utestängas, hindras eller förfördelas utbildning på grund av ovidkommande faktorer (kön, ras, etnicitet, osv.)”* (Skolverket 2003, s. 152). Den andra, mer ambitiösa, nivån innebär att utöver ”lika tillgång” så ska ”lika möjligheter” råda. Denna princip *”innebär en skärpning avseende jämlikhetsanspråket (...) samhället måste dessutom på olika sätt kompensera olika individer och grupper eftersom ovidkommande faktorer inte bör påverka den enskilde elevens utbildning.”* (Skolverket 2003, s. 152). Enligt Skolverket (2006a) är exempel på sådana ovidkommande faktorer kön, klass, etnicitet och delvis fallenhet. Den senare nivån innebär att alla elever ska ges möjligheter att nå de nationellt uppställda kunskapsmålen.

I Skolverket (2004a, s. 103) beskrivs en förskjutning av innebörden över tid, från den mindre till den mer ambitiösa tolkningen av begreppet: *”likvärdighetsbegreppet har i skolan utvecklat från att främst ha syftat till att ge olika grupper samma förutsättningar att ta*

¹¹ Den engelska termen är equality of opportunity.

¹² Se Erikson (2009).

del av utbildning. Enhetsskolan, grundskolans utbyggnad, en gymnasieskola för alla, komvux osv. kan alla ses som led i en sådan strävan efter likvärdighet på gruppnivå. (...) Efterhand har dock likvärdighetsbegreppet alltmer kommit att bli en del i det personliga projektet. I dag handlar inte likvärdighet bara om att alla ska ha samma förutsättningar utan snarare om att var och en ges det stöd eller de förutsättningar han eller hon behöver. En likvärdighet som innebär åt var och en efter behov.” Denna förskjutning av vad som vanligen avses med begreppet förefaller rimlig och i takt med tiden. I takt med att deltagandegraden i de olika skolformerna blivit allt högre har fokus flyttats från att gälla tillgång till att mer handla om kvalitetsaspekter. Den mer ambitiösa tolkningen av likvärdighet är utgångspunkten för analysen i denna rapport, i likhet med t.ex. Skolverket (2006a), som analyserar utvecklingen av likvärdigheten över tid.

Medan likvärdighet i termer av deltagandegraden i de olika skolformerna är relativt enkelt att mäta med hög precision, är det betydligt svårare att mäta likvärdigheten i termer av kvalitet i undervisningen. I stället brukar någon form av resultatmått, dvs. mått på vad som kommer ut från utbildningssystemet, användas för att göra begreppet operationaliserbart. I ett försök att fånga likvärdighet används framför allt olika mått på variationen i elevers prestationer i form av betyg och resultat på standardiserade prov. I exempelvis Skolverket (2006a) karakteriseras ett likvärdigt skolsystem med följande sex punkter:

1. Den totala spridningen i resultat mellan elever är liten.
2. Spridningen i resultat mellan skolor är liten.
3. Betydelsen av elevens socioekonomiska bakgrund för skolresultaten är liten.
4. Betydelsen av elevens migrationsbakgrund för skolresultaten är liten.
5. Skolsegregation med avseende på socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund är liten.
6. Betydelsen för den enskilde elevens resultat av den socioekonomiska sammansättningen på skolan samt sammansättningen med avseende på migrationsbakgrund på skolan är liten.

En underliggande föreställning vid användandet av resultatmått är att om variationen är relativt stor, så visar detta indirekt att den

egentliga likvärdigheten, dvs. variationen i utbildningskvalitet, är relativt låg. Kopplingen mellan likvärdighet i utbildningen, som alltså är det som vi egentligen skulle vilja mäta, och variation i resultat är naturligtvis inte perfekt. Det senare är dock förmodligen det bästa måttet som finns att tillgå. Det tycks också vara det enda mått som används i kvantitativa analyser av likvärdighet. I Gustafsson och Yang-Hansen (2009) är inte det uttalade syftet att analysera likvärdighet. Snarare är syftet att analysera resultatförändringar i svensk grundskola och förändringar mellan olika elevgrupper och mellan skolor och kommuner. Författarna gör därför ingen egen tolkning av vad likvärdighet exakt är, men framhåller att variationsförändringar i resultat har en koppling till utvecklingen av likvärdighet över tid. De elevgrupper som används i deras analys är kön, föräldrarnas utbildningsnivå samt utländsk/svensk bakgrund.¹³

Även i denna rapport mäts likvärdighet med olika variationsmått på måluppfyllelse. I rapporten avses med måluppfyllelse enbart mätbara elevprestationer, t.ex. betyg, resultat på nationella prov och internationella tester. Måluppfyllelse är ett bredare begrepp där även uppfyllande av olika värdegrundsmål ingår, som är betydligt svårare att mäta. Dessa ”mjukare” delar av måluppfyllelsen tycks dock samvariera med de mätbara delarna.¹⁴ En analys av de mätbara delarna torde därför i någon utsträckning kunna generaliseras till att gälla måluppfyllelse i dess bredare bemärkelse.

Valet av vilka variationsmått som ska inkluderas i analysen är inte självskrivet. Det är exempelvis inte uppenbart att variationen mellan skolor och mellan kommuner är bra indikatorer på likvärdighet. Exempelvis behöver inte en ökad mellanskolsvariation innebära en ökad total variation i skolprestationer utan kan helt enkelt bero på en förändrad allokering av hög- och lågpresterande elever. Med detta i åtanke inkluderas ändå måttet som en ”likvärdighetsvariabel” i denna rapport. Ett starkt skäl för detta är att mellanskolsvariation kan vara en stark indikator på variationen mellan socioekonomiska grupper och elever med utländsk respektive svensk bakgrund, vid förekomsten av s.k. kontexteffekter.¹⁵ Ett annat skäl är att det kan finnas ett värde i sig av att

¹³ Föräldrarnas utbildningsnivå är ett vanligt mått på socioekonomisk bakgrund. Exempelvis används dessa begrepp synonymt i delar av analysen i Skolverket (2006a).

¹⁴ Se Skolverket (2003), Skolverket (2004b) och Rådet för skolans måluppfyllelse och fortsatta utveckling (2005).

¹⁵ Dessa effekter innebär att elevernas prestationer påverkas av omgivningen, se diskussion i kapitel 3.

prestationsskillnader mellan skolor är låg, eftersom det kan gynna toleransen i samhället mellan olika samhällsskikt.¹⁶ Även variationen i måluppfyllelse mellan olika kommuner inkluderas i analysen, eftersom den regionala dimensionen är en central del i skolans decentraliseringsprocess.

Vidare analyseras variationen i måluppfyllelse mellan elever med olika socioekonomisk bakgrund. Det är ett genomgående resultat i forskningen kring utbildningsprestationer att elever med lägre socioekonomisk bakgrund i genomsnitt har sämre resultat i skolan än elever med högre socioekonomisk bakgrund.¹⁷ Hur stora dessa skillnader är kan därför vara en viktig indikation på hur likvärdigt skolsystemet är och hur väl elever med studieovan familjebakgrund ges möjligheter till goda prestationer i skolan.

Elever med utländsk bakgrund presterar i genomsnitt sämre än elever med svensk bakgrund. Sambandet drivs dock av att den förra gruppen är överrepresenterad i gruppen med låg socioekonomisk bakgrund. När hänsyn tas till detta är det i Sverige bara nyligen invandrade elever som presterar sämre än elever med svensk bakgrund. Gruppen som helhet presterar t.o.m. bättre än elever med svensk bakgrund, när hänsyn tagits till socioekonomisk status.¹⁸ Med dessa samband i åtanke inkluderas variationen i måluppfyllelse mellan elever med utländsk respektive svensk bakgrund. Även prestationsskillnader mellan kvinnor och män inkluderas i analysen. Definitionen av likvärdighet sammanfattas i Ruta 1 och är den som används genomgående i rapporten, där inget annat anges. Utöver dessa dimensioner illustreras likvärdighet i termer av total variation i elevprestationer i samband med en ögonblicksbild av likvärdigheten i kapitel 3. För analyser över tid är dock detta mått problematiskt eftersom det är svårt att ta hänsyn till alla s.k. kompositionseffekter, dvs. att det inte är samma uppsättning elever som finns i utbildningssystemet från år till år.

¹⁶ Se diskussion i Skolverket (2006a).

¹⁷ Se t.ex. Skolverket (2006a) och Skolverket (2008a).

¹⁸ Se Skolverket (2005a).

Ruta 1: Definition av likvärdighet

Likvärdighet definieras i rapporten som en låg variation i måluppfyllelse mellan elever med olika socioekonomisk bakgrund, mellan elever med utländsk respektive svensk bakgrund, mellan elever i olika skolor och kommuner samt mellan pojkar och flickor.

2.2 Vilka är skälen till att likvärdighet är eftersträvansvärt?

En rapport som skrivs ur ett likvärdighetsperspektiv bör rimligen innehålla argument för att likvärdighet är något som vi över huvud taget bör bry oss om. I avsnittet ovan diskuterades två centrala dimensioner av likvärdighet, lika tillgång till utbildning och lika möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen. Det överordnade målet kan sägas vara att utjämna livschanser för individer med olika bakgrund. Detta synsätt inrymmer ett uppenbart fördelningsinslag. Även individer från mindre bemedlade och belästa hem ska ges bra möjligheter till förkovran, arbete och ett aktivt deltagande i samhället. Men även effektivitetsaspekter kan väga tungt för att utjämna livschanser. Genom att från politiskt håll uppmuntra begåvade individer till utbildning, som utan statlig intervention av olika skäl inte skulle förkovra sig och utveckla sin fulla potential, kan den samhällsekonomiska effektiviteten öka. Sådana reformer brukar sägas syfta till att ”mobilisera begåvningsreserven”, se t.ex. Erikson och Jonsson (1994). Det var ett av de uttryckliga målen, vid sidan av fördelningspolitiska mål, för utbyggnaden av grundskolan på 1960-talet.¹⁹

Utöver dessa fördelnings- och effektivitetsskäl förstärks betydelsen av likvärdighet av dess inverkan på behovet av inkomstomfördelning mellan individer med höga och låga inkomster. En sådan omfördelning bedrivs i olika grad i alla utvecklade länder, inte minst i Sverige. Kopplingen mellan likvärdighet i skolan och behovet av omfördelning av inkomster ser ut som följer. Utbildning och kvalifikationer påverkar i hög grad vilken lön individen får på arbetsmarknaden efter avslutad utbildning.²⁰ Spridningen i dessa variabler, eller humankapital-

¹⁹ Se Meghir och Palme (2005) för en intressant utvärdering av reformen.

²⁰ Se Björklund och Lindahl (2005).

fördelningen, har visat sig vara en stark förklaringsfaktor bakom ett lands lönespridning.²¹ En ökad likvärdighet i utbildning och kvalifikationer kan, allt annat lika, därmed antas minska inkomst-spridningen. För att uppnå givna preferenser på fördelningen av *disponibla* inkomster krävs således en lägre grad av omfördelning i ekonomin om likvärdigheten är hög. En låg grad av likvärdighet kan visserligen i ekonomiskt hänseende kompenseras av en hög grad av omfördelning.²² En sådan omfördelning innefattar dock en statlig intervention i marknadsekonomin som kan snedvrída individers beslut om arbetsutbud, utbildning, ansträngning på arbetet m.m. och därmed minska den samhällsekonomiska effektiviteten.²³

En jämn humankapitalfördelning kan alltså vara effektivitets-höjande eftersom behovet av omfördelning i ekonomin minskar. Mycket talar för att detta argument för likvärdighet förstärks av vår alltmer globaliserade värld. Globaliseringen kan nämligen bidra till att allt fler skattebaser blir allt rörligare över nationsgränserna, såsom kapital, arbetskraft och företag.²⁴ Det blir därför svårare att via skatter och transfereringar omfördela resurser från välbärgade till mindre bemedlade personer. Omfördelningssystemet blir med detta synsätt också kostsammare att använda i termer av ekonomisk effektivitet. Om samhället även i framtiden vill beakta fördelningsaspekter i stor utsträckning är förmodligen en hög grad av likvärdighet i utbildningssystemet ett effektivt komplement till att *ex post* omfördela resurser via den offentliga sektorn.²⁵

Även om omfördelning via humankapitalfördelningen kan förefalla önskvärt och effektivt är det dock inte oproblematiskt. För det första kräver även en sådan omfördelning finansiering via snedvridande skatter, även om det finns skäl att tro att snedvridningen blir mindre. Om sammanpressningen av humankapitalfördelningen sker tidigt i utbildningssystemet tar detta nämligen formen av en ”engångsinsats”, att jämföras med ett

²¹ Se Björklund m.fl. (2004) och vidare referenser där.

²² Icke-pekuniära värden av likvärdighet, såsom värdet av att alla individer ges möjlighet till förkovran och bildning, påverkas dock förstås inte av omfördelningen.

²³ Detta är ett fundamentalt teoretiskt och empiriskt bekräftat resultat i nationalekonomisk litteratur. Däremot är det oklart exakt hur stor snedvridningen blir av olika statliga interventioner, särskilt i kombination med varandra och i kombination med offentligt tillhandahållna tjänster som i sig kan vara effektivitetshöjande.

²⁴ Se t.ex. Feldt (2009).

²⁵ Samma resonemang förs i Braunerhjelm m.fl. (2009). Till liknande slutsatser kommer även Ekholm m.fl. (2007), OECD (2008) och Ds 2009:21.

fortlöpande omfördelning till individer genom skatte- och transfereringssystemet livet ut.

För det andra riskerar alltid offentliga investeringar att tränga ut privata sådana. Det förefaller inte orimligt att en stor del av de offentliga utbildningsinstitutioner som finns i dag skulle ha haft privata motsvarigheter om de offentliga institutionerna inte varit så väl utbyggda. I de fall så skulle ha varit fallet skulle de offentliga medlen som bekostar dessa utbildningsinstitutioner kunnat användas till annan offentlig verksamhet. Eftersom skatter kan verka snedvridande på individers beslut, kan det utgöra en effektivitetsförlust att det allmänna finansierar sådan verksamhet som ändå skulle ha kommit stånd utan dess stöd. En annan form av investeringar, brett definierade, som kan trängas undan är föräldrars stöd till sina barn i skolan. Ett skolsystem med ambitiösa kompensatoriska inslag riskerar att minska stödet som elever med svaga studieprestationer får från sina föräldrar.²⁶

Ett tredje potentiellt problem med omfördelning via humankapitalfördelningen är att efterfrågan på omfördelning via skatter och transfereringar kan öka till följd av en ökad omfördelning via humankapital. En normförskjutning i samhället kan ske till förmån för en ökad omfördelning överlag. Det är inte ett problem om det bygger på rationella beslut som tar i beaktande de effektivitetskostnader som kan följa av omfördelning via skatter och transfereringar, men det kan ändå vara en aspekt att ha i åtanke. Å andra sidan kan konsekvensen av omfördelning via humankapitalet, i form av utbildningsinstitutioner som ger bra möjligheter till alla barn, även leda till en *minskad* efterfrågan på omfördelning senare i livet. Det kan bli fallet om normförskjutningen i stället går mot uppfattningen att livschanserna är rättvisa och goda för alla individer och att det därför är upp till individen själv hur dessa förvaltas.

Det finns knappast något starkt vetenskapligt stöd för att de potentiella problem som diskuteras ovan är av sådan grad att omfördelning via humankapitalet bör undvikas. De ska närmast ses som hypoteser som kan vara värda att ha i åtanke och att studera vidare. Däremot finns ett starkt stöd för ståndpunkten att omfördelning via humankapitalet har de fördelar som diskuteras ovan, och att globaliseringen gör att dessa fördelar blir än starkare.

²⁶ Se exempelvis Todd och Wolpin (2003) och Leuven m.fl. (2008).

En utgångspunkt för denna rapport är därför att omfördelning via humankapital är önskvärt.

3 Likvärdigheten i svensk skola över tid

Hur har likvärdigheten utvecklats sedan decentraliseringsreformerna under 1990-talet? Innan denna fråga besvaras ges en ögonblicksbild av prestationerna i det svenska utbildningsväsendet i dag. Fokus ligger här på resultaten i grundskolan. För förskolans del saknas tester, betyg eller andra resultatmått som skulle kunna användas för en analys. Den definition som valts för likvärdighet i denna rapport är därför svår att hitta någon motsvarighet till gällande förskolan. Däremot finns det uppgifter om hur mycket resurser olika kommuner satsar på förskolan och hur deras resursfördelningsmodeller till denna verksamhet ser ut. Utifrån dessa input-faktorer förs en diskussion om förskolans finansiering och likvärdighet i senare kapitel.

Hur väl lyckas det svenska skolsystemet förbereda elever för arbete och fortsatta studier? Andelen elever som inte klarade de nationella målen²⁷ i alla ämnen var läsåret 2007/2008 cirka en fjärdedel, enligt Skolverket (2008). Vidare fick 11,5 procent av eleverna i årskurs 9 inte gymnasiebehörighet läsåret 2007/2008²⁸. Om eleverna grupperas efter föräldrarnas utbildningsbakgrund framträder dock stora skillnader. Enligt SCB (2009) blev vart tjugonde barn vars föräldrar har en eftergymnasial utbildning inte behörigt till gymnasiet. Motsvarande andel för barn vars föräldrar enbart har grundskoleutbildning var vart tredje barn. Även mellan olika kommuner föreligger betydande skillnader i resultat. Andelen elever utan gymnasiebehörighet varierar mellan 22,6 procent i kommunen med den lägsta behörighetsgraden till noll procent i kommunen med högst behörighetsgrad. Även genomsnittligt meritvärde och andelen elever som inte klarat målen i ett eller fler

²⁷ Dvs. nått minst betyget godkänd i samtliga ämnen.

²⁸ För att en elev ska vara behörig till gymnasieskolans krävs lägst betyget godkänd i ämnena svenska/svenska som andra språk, engelska och matematik.

ämnena skiljer sig åt väsentligt. Andel elever som inte klarat de nationella målen i ett eller flera ämnen varierar exempelvis från 2,2 till 42,9 procent, se Tabell 3.1

Tabell 3.1 Slutbetyg i årskurs 9 läsåret 2007/2008, spridningsmått för kommuner

Spridningsmått för kommuner	Genomsnittligt meritvärde	Andel (%) som är behöriga till gymnasieskolan	Andel (%) elever som ej nått målen			
			Totalt	I ett ämne	I två eller fler ämnen	I alla ämnen (saknar slutbetyg)
Max	245,4	100,0	42,9	17,1	28,8	6,5
90%	215,6	94,7	31,6	11,4	20,9	2,1
75%	210,9	92,2	28,0	10,0	17,5	1,4
Median	205,0	89,4	23,6	8,0	14,3	0,8
25%	198,9	86,4	18,4	6,1	10,5	0,3
10%	193,8	83,4	14,2	4,3	7,4	0,0
Min	175,9	77,4	2,2	1,5	0,0	0,0

Anm. Procentsatserna i tabellernas förspalt anger hur stor andel av kommunerna som har ett värde på den aktuella variabeln som är lägre än det värde som är angivet i kolumnen för variabeln. Exempel: 75 procent av kommunerna har ett meritvärde på högst 210,9 och en andel elever som är behöriga till gymnasieskolan på högst 92,2 procent. Uppgifterna inkluderar inte fristående skolor.

Källa: Skolverkets statistikdatabas (www.skolverket.se).

Även om denna rapport fokuserar på förskolan och grundskolan presenteras för helhetsbildens skull även resultaten i gymnasieskolan. För läsåret 2007/2008 var andelen som uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier inom utsatt tid, dvs. tre år, 62 procent. Resultaten i gymnasieskolan skiljer sig dock kraftigt åt mellan olika program.

De låga andelarna elever med grundläggande behörighet till nästa utbildningssteg i grund- och gymnasieskolan kan, förutom att vara varningssignaler för låga genomsnittsprestationer i dessa skolformer, vara särskilt alarmerande ur likvärdighetssynpunkt. För en given prestationsfördelning är det rimligen mer problematiskt om de sämsta prestationerna är av sådant slag att de inte uppfyller grundläggande kunskapskrav, än om hela fördelningen parallell-

förskjuts upp (dvs. så att spridningen konstanthålls) så att även de sämsta prestationerna ligger ovanför gränsen för dessa krav.

I det följande sammanfattas undersökningar om utvecklingen av gruppskillnader för de variabler som används för att förklara likvärdighet i denna rapport. Analysen av utvecklingen av gruppskillnader delas upp i gruppskillnader på individ- respektive skolnivå.

3.1 Utvecklingen av gruppskillnader – individnivå

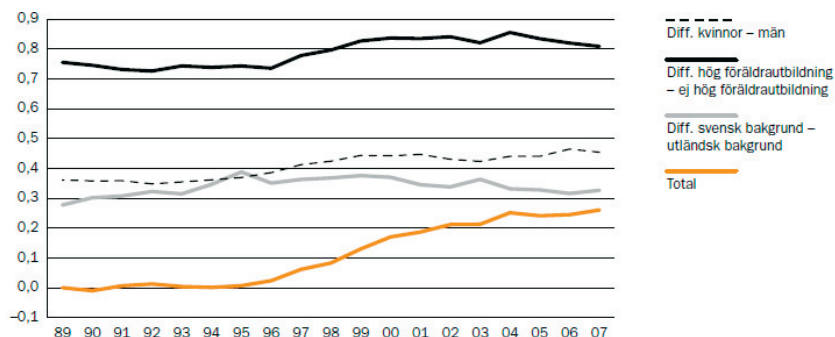
I Gustafsson och Yang-Hansen (2009) analyseras utvecklingen av prestationsskillnader mellan olika grupper av elever i Sverige mellan 1989 och 2007. Tidsperioden är intressant eftersom den är lång och dessutom inkluderar reformperioden under 1990-talet. I analysen används måttet d , som uttrycker skillnaden i genomsnittliga resultat mellan två grupper, med hänsyn tagen till variationen inom grupperna.²⁹ Detta mått börjar, enligt Gustafsson och Yang-Hansen (2009) att bli alltmer accepterat. Exempelvis används det genomgående i Hattie (2009), som är en omfattande översikt av metastudier i utbildningsvetenskaplig forskning. En stor fördel med d -mättet är att det gör det möjligt att koppla samman betygsutvecklingen i det gamla relativa betygssystemet som fanns fram till 1994 med det mål- och kunskapsrelaterade betygssystem som funnits därefter.³⁰ En tumregel för storleken på måttet är att d -värden runt 0,2 är små, kring 0,5 är medelstora och över 0,8 är stora. Låga värden innebär en hög likvärdighet. Mättet används inte bara deskriptivt för att uttrycka skillnader i prestationer mellan olika grupper, utan även för att uttrycka effektstorlekar vid utvärderingar av reformer etc. I sådana utvärderingar är inte alltid tumregeln för tolkningen av d -värdets storlek adekvat, utan det måste analyseras i varje enskilt fall. Detta gäller särskilt i s.k. kostnads-intäkts-analyser, där kostnader och intäkter för en viss reform utvärderas. I Figur 3.2 ges den genomsnittliga betygsutvecklingen i årskurs 9 jämfört med 1989 (grafan Total). Övriga grafer visar utvecklingen av gruppskillnader i betyg mellan 1989

²⁹ Definitionen av d -mättet är: $d = (\text{genomsnitt för grupp 1} - \text{genomsnitt för grupp 2}) / \text{SD}$, där SD är den poolade standardavvikelsen för de två grupperna. I effektstudier är grupp 1 och 2 vanligen behandlings- respektive kontrollgrupp. Se Hattie (2009) för en utförligare beskrivning.

³⁰ Se Gustafsson och Yang-Hansen (2009) för detaljer kring dessa betygssystem.

och 2007 för pojkar – flickor, elever med högutbildade föräldrar – elever med lågutbildade föräldrar samt för elever med svensk bakgrund – elever med utländsk bakgrund.³¹

Figur 3.1 Genomsnittsbetyg och gruppvisa skillnader i betyg 1989-2007, *d*-värde



Anm. Betyget baseras på medelvärdet över de 16 betyg som alla elever ska erhålla. Endast elever med åtta eller fler godkända betyg inkluderas i beräkningarna. Se Gustafsson och Yang-Hansen (2009) för ytterligare detaljer. För grafen "Total" har *d*-värdet för år 1989 normaliserats till 0.

Källa: Gustafsson och Yang-Hansen (2009).

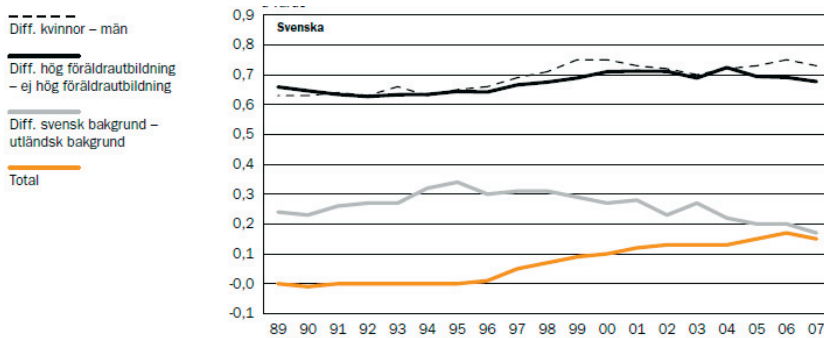
Måtten är konstruerade så att positiva *d*-värden innebär högre genomsnittsresultat i förhållande till startåret 1989 (se grafen "Total"), samt högre resultat för grupperna med högutbildade föräldrar, de med svensk bakgrund samt flickor. Den nedersta grafen visar att medelbetyget i hög grad var konstant så länge som det relativa betygssystemet användes, vilket följer av betygssystemets konstruktion. Efter införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet har medelbetyget ökat betydligt. Denna ökning beror sannolikt i hög grad på betygsinflation och inte på faktiska förbättringar av kunskaperna hos eleverna, se Gustafsson och Yang-Hansen (2009) för en diskussion. Den övre grafen visar gruppsskillnader med avseende på föräldrarnas utbildningsnivå. Jämfört med 1989 har skillnaderna mellan elevgrupperna ökat betydligt, men utvecklingen har inte haft en uppåtgående trend under hela perioden. Grafen för *d*-värdet som visar skillnader med elever med svensk respektive utländsk bakgrund visar även den en ökning från det första till det sista uppmätta året. Fluktuationerna under perioden är dock betydande.

³¹ Se Gustafsson och Yang-Hansen (2009) för kategorisering av grupperna med avseende på utbildningsnivå och migrationsbakgrund.

Vidare har skillnaderna mellan könen ökat betydligt under samma period utan kraftiga svängningar.

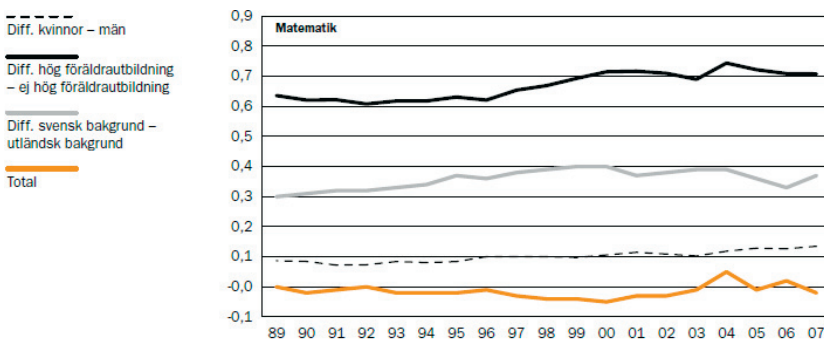
Eftersom betygsmåttet som används i Figur 3.1 är ett brett mått som innehåller många olika ämnen, görs en separat analys i Gustafsson och Yang-Hansen (2009) för olika ämnen. Resultaten för svenska, matematik och engelska redovisas i Figur 3.2a-c.

Figur 3.2a Betygsutvecklingen i svenska 1989-2007, d-värde

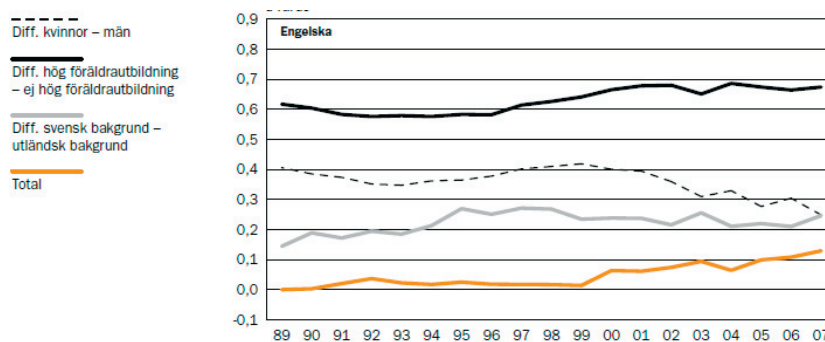


Källa: Gustafsson och Yang-Hansen (2009).

Figur 3.2b Betygsutvecklingen i matematik 1989-2007, d-värde



Källa: Gustafsson och Yang-Hansen (2009).

Figur 3.2c Betygsutvecklingen i engelska 1989-2007, *d*-värde

Källa: Gustafsson och Yang-Hansen (2009).

Såsom framgår av Figur 3.2a-c motsvaras trenden till ökade skillnader, avseende föräldrarnas utbildningsnivå för det bredare betygsmåttet, av liknande mönster för svenska, matematik och engelska. För de två övriga gruppkillnaderna finns ingen tydlig gemensam trend för de olika ämnena. För könscategorin minskar skillnaderna relativt kraftigt i engelska, medan ökningarna skett i svenska och matematik. Gruppkillnaderna mellan elever med utländsk respektive svensk bakgrund har ökat över tid i matematik och engelska, men minskat i svenska. I Gustafsson och Yang-Hansen (2009) undersöks även utvecklingen i SO-ämnena (geografi, historia, religion och samhällskunskap samt blockbetyget i dessa ämnen), NO-ämnena (biologi, kemi, fysik och teknik samt blockbetyget i dessa ämnen), hemkunskap, bild, musik, slöjd samt idrott och hälsa. För SO- och NO-ämnena har *d*-värdet ökat för samtliga tre gruppkillnader över perioden. För de övriga ämnena är utvecklingen inte lika entydig.

I Skolverket (2006a) studeras utvecklingen av variationen i måluppfyllelse mellan grupper i dimensionerna socioekonomisk bakgrund och utländsk/svensk bakgrund, dock ej kön. För respektive dimension delas resultattyperna upp i resultat i PISA³² och meritvärdet i årskurs 9. Jämförbara PISA-resultat finns dock bara för år 2000 och 2003, vilket är en mycket kort tidsperiod för att kunna dra några slutsatser. Dessutom finns brister i datamaterialets tillförlitlighet eftersom det bygger på elevernas egna uppgifter om socioekonomisk bakgrund och inte registerdata. Av dessa skäl refereras inte resultaten här.

³² Programme for International Student Assessment.

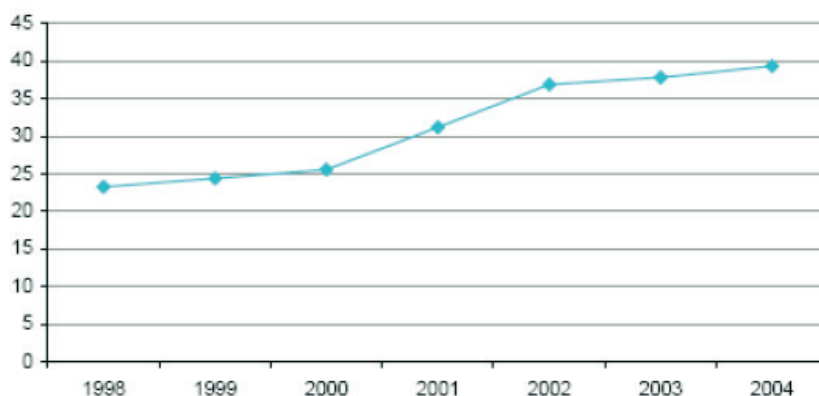
För analysen i Skolverket (2006a) av betydelsen av elevens socioekonomiska för meritvärdet används i stället registerdata för föräldrarnas socioekonomiska status³³, vilket ger ökad trovärdighet för dataunderlagen. Dessutom är tidsperioden något längre, från 1998 till 2004. Detta gör sannolikt resultaten mer tillförlitliga än jämförelsen mellan PISA 2000 och PISA 2003. Ett sammanfattande resultatet är att effekten av föräldrars socioekonomiska status ökat under perioden och att denna ökning är statistiskt signifikant. Förändringen är dock relativt liten.

3.2 Utvecklingen av gruppskillnader - skolnivå

Betydelsen av socioekonomisk bakgrund behöver dock inte enbart finnas på individnivå. Även s.k. skolnivåeffekter, som utgår från den sammansättning av elever i termer av socioekonomisk status och utländsk/svensk bakgrund som finns i en skola, kan ha betydelse för hur väl en individ presterar i skolan. I Skolverket (2006a) studeras utvecklingen av sådana effekter. Specifikt studeras hur andelen grundskoleelever med högutbildade föräldrar samt andelen utlandsfödda elever på skolan samvarierar med meritvärde, när hänsyn tagits till elevens egen socioekonomiska bakgrund, migrationsbakgrund samt kön. Utvecklingen mellan 1998 och 2004 redovisas i Figur 3.3, som visar att givet elevens egen bakgrund samvarierar den aggregerade utbildningsnivån positivt med meritvärdet. Det tycks dessutom som att denna samvariation ökat kraftigt, med cirka 70 procent, under den studerade perioden.

³³ Denna mäts som föräldrarnas högsta utbildningsnivå, mätt som huruvida någon av föräldrarna har eftergymnasial utbildning eller ej.

Figur 3.3 Samband på skolnivå mellan föräldrars utbildningsnivå och meritvärdespoäng, 1998-2004



Anm. Sambandet ska tolkas som den genomsnittliga skillnaden i meritvärde mellan två elever med samma bakgrund, där den ena eleven går i en skola med 100 procent elever vars föräldrar har en hög utbildningsnivå och den andra eleven går i en skola där samma andel är 0 procent.

Källa: Skolverket (2006a).

Att skolnivåeffekter existerar ska dock inte tas som intäkt för att den aggregerade socioekonomiska bakgrunden på skolan *orsakar* lägre genomsnittliga elevprestationer. Korrelationen mellan aggregerad socioekonomisk bakgrund och genomsnittligt meritvärde skulle i stället kunna bero på att skolor med en hög andel elever med högutbildade föräldrar i genomsnitt har bättre lärare än skolor där en lägre andel av eleverna har högutbildade föräldrar, eller ett bättre skolklimat, mer resurser etc. I Skolverket (2006a) kallas denna typ av effekt för "skolfaktoreffekter". En annan möjlig förklaring är förekomsten av "skolkamrateffekter"³⁴, som innebär att en elev presterar bättre i en omgivning av duktiga elever och vice versa. "Skolfaktoreffekter" och "skolkamrateffekter" klumpas i Skolverket (2006a) ihop till s.k. "kontexteffekter" för att förenkla diskussionen. Utöver sådana effekter kan skolnivåeffekter bero på "sammansättningseffekter". Med detta menas att det kan finnas egenskaper hos eleverna som det inte har tagits hänsyn till när skolnivåeffekten beräknades. Exempelvis skiljer sig sannolikt studiemotivationen *inom* elevgrupperna med låg- respektive högutbildade föräldrar, vilket kan medföra att t.ex. de mest studiemotiverade i gruppen med lågutbildade föräldrar söker sig till skolor med en hög andel elever med högutbildade

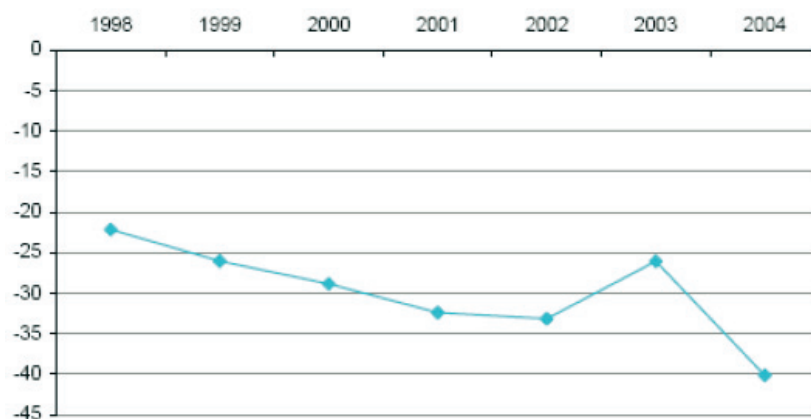
³⁴ Den engelska termen är peer effects.

föräldrar. En viktig slutsats från denna uppdelning i olika potentiella effekter är att om skolnivåeffekter enbart utgjordes av sammansättningseffekter så skulle en elev i en skola med en hög andel elever vars föräldrar har en låg utbildningsnivå inte öka sin prestation om eleven i stället flyttade till en skola med en låg andel elever med sådan bakgrund, allt annat lika. Ju högre andel av skolnivåeffekten som utgörs av kontexteffekter, desto större skulle i genomsnitt förbättringen av en elevs resultat vara vid en sådan förflyttning till en annan skola. Skolverket (2006a) gör inget försök att kvantifiera de olika effekttyperna, som sannolikt alla existerar. Tidigare forskning har dock visat att de rena skolkamrateffekterna är av betydande storlek.³⁵

I Figur 3.4 visas utvecklingen av motsvarande skolnivåeffekter för andelen utlandsfödda elever. Även denna tycks ha ökat under den uppmätta perioden, 1998 till 2004. Inte heller detta samband ska dock tolkas som att en högre andel utlandsfödda elever i sig leder till att elever i genomsnitt presterar sämre, även om hänsyn tas till elevens bakgrundskaraktäristika. Både sammansättningseffekter, t.ex. att utlandsfödda elever i större utsträckning är nyanlända i skolor med en hög andel utlandsfödda elever, såväl som kontexteffekter, t.ex. att elever som går i skolor med en hög andel utlandsfödda elever inte utvecklar sitt språk lika bra p.g.a. omgivningen, förklarar troligen sambandet. Skolverket (2006a) gör inte heller här något försök att särskilja dessa effekter för att kunna säga något om deras inbördes storlek.

³⁵ Se Sacerdote (2001), Zimmerman (2003) och Szulkin (2006) för en översikt av litteraturen.

Figur 3.4 Samband på skolnivå mellan migrationsbakgrund och meritvärdespoäng, 1998-2004



Anm. Sambandet ska tolkas som den genomsnittliga skillnaden i meritvärde mellan två elever med samma bakgrund, där den ena eleven går i en skola med 100 procent elever med utländsk bakgrund och den andra eleven går i en skola där samma andel är 0 procent.

Källa: Skolverket (2006a).

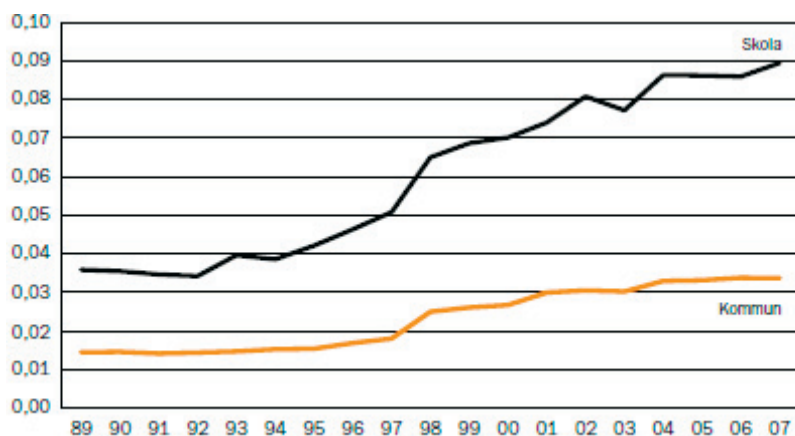
En ny studie på detta område av hög kvalitet är Edin m.fl. (2009) som undersöker hur bostadsområdets befolkningssammansättning och utbildningsnivå påverkar skolresultaten för barn med utländsk bakgrund. De finner att, för en given andel utlandsfödda i bostadsområdet, så ökar en individs skolresultat ju fler utlandsfödda som kommer från samma land som individen. Ju fler som är högutbildade av dessa landsmän, desto starkare tycks effekten vara.

3.3 Utvecklingen av skol- och kommunskillnader

Gustafsson och Yang-Hansen (2009) undersöker även utvecklingen av variationen mellan skolor och mellan kommuner mellan 1989 och 2007. Deras resultat visas i Figur 3.6. För startåret 1989 var variationen i dessa avseenden marginell. Enbart cirka 3,5 procent av den totala variationen förklarades av variationen mellan skolor och cirka 1,5 procent av variationen mellan kommuner. Under 1990-talet har dock en ökning skett i båda dessa variabler. Särskilt slående är den kraftiga ökningen av mellanskolsvariationen sedan 1997. Den låga mellanskolsvariationen före 1997 kan dock delvis bero på att lärare missförstod det relativa betygssystemets

konstruktion.³⁶ Det ska också noteras att ökningen efter 1997 skett från en, i ett internationellt perspektiv, låg nivå och att mellanskolsvariationen i Sverige i detta perspektiv fortfarande är låg. Jämfört med övriga nordiska länder är den däremot relativt hög.³⁷ Även variationen mellan kommuner ökade kraftigt runt 1997 och har sedan fortsatt att öka. Utvecklingen är dock inte lika dramatisk som för mellanskolsvariationen.

Figur 3.5 Andel variation i meritvärde mellan skolor och kommuner i relation till total variation, 1989-2007



Källa: Gustafsson och Yang-Hansen (2009).

Mellanskolsvariationen studerades även i Skolverket (2006a). När det gäller meritvärdet, som studerades mellan 1998 och 2004, var resultaten som förväntat i linje med dem som redovisas för samma tidsperiod i Figur 3.5 ovan.

Sammanfattning och diskussion

Resultaten i detta kapitel har pekat mot en ökad variation i skolprestationer både mellan olika grupper av elever och mellan skolor och kommuner. Gustafsson och Yang-Hansen (2009, s. 26) sammanfattar sin analys med att ”den huvudsakliga bild som

³⁶ Betygen skulle kopplas till resultat på nationella prov. Nationellt fanns ett givet antal betyg från respektive betygssteg att dela ut. Lokalt kunde dock denna fördelning av betyg uppfattas gälla på skolnivå, varför mellanskolsvariationen förmodligen underskattade variationen i resultat på nationella prov.

³⁷ Se OECD (2004).

framträder i dessa beskrivningar är att likvärdigheten i den svenska grundskolan kraftigt försämrats sedan mitten av 1990-talet.” Sannolikt har många faktorer samverkat i denna utveckling. Vad gäller den ökade mellanskolsvariationen är en möjlighet, som diskuteras i Björklund m.fl. (2003), att det nya betygssystemet som infördes 1998 har ökat utrymmet för skillnader i tolkning av betygsriterierna i olika skolor. En annan möjlighet är att en kraftig invandring skedde under 1990-talet och att nyanlända elever, som i genomsnitt presterar sämre än elever med svensk bakgrund³⁸, hamnat i oproportionellt stor utsträckning i vissa skolor och kommuner.³⁹

Skolverket (2006a) menar att ökningen av skolsegregation med avseende på socioekonomisk bakgrund sannolikt bidragit till den ökade mellanskolsvariationen, dels genom en ökad omfattning av skolval och dels genom den ökade betydelse som social bakgrund har för betygsutfallet. Hur dessa förändringar i sig är påverkade av de olika reformerna i början av 1990-talet är naturligtvis svårt att utröna exakt. Skolvalsreformen har bidragit till den ökade omfattningen av ett aktivt skolval och därmed sannolikt till den ökade mellanskolsvariationen, men kommunaliseringens effekter förefaller svårare att uttolka. Både Gustafsson och Yang-Hansen (2009) och Skolverket (2006a) bedömer dock att båda dessa reformer sannolikt har bidragit till en minskad likvärdighet.

³⁸ Se Skolverket (2005a).

³⁹ Jonsson och Szulkin (2004).

4 Betydelsen av förskola och ekonomiska resurser för elevers studieprestationer⁴⁰

I detta kapitel diskuteras först betydelsen av att delta i förskola för elevers resultat. Därefter följer ett avsnitt om betydelsen av ekonomiska resurser. Forskningen om resursers betydelse för elevers resultat bedrivs inom flera olika discipliner, men framför allt inom nationalekonomi och pedagogik. Det är ett ungt forskningsfält som expanderade kraftigt i början av 1990-talet, både i omfång och i antalet forskningsfrågor som inryms i litteraturen. Den stora mängd forskning som genererats låter sig inte enkelt sammanfattas på det begränsade utrymme som finns för denna rapport. Jag har därför valt ut två områden som fått särskilt mycket uppmärksamhet i både forskning och den utbildningspolitiska debatten. Dessa är dels betydelsen av lärartäthet och klasstorlek (se distinktion nedan) samt betydelsen av lärarkompetens. Litteraturen på dessa två avgränsade områden är i sig mycket omfattande, varför endast ett axplock av resultaten kan redovisas här.⁴¹

Ett genomgående metodproblem i forskning kring dessa frågor är att särskilja orsakssamband, mellan olika variabler från samvariation. Det kan få allvarliga konsekvenser när forskningsresultat bildar underlag för reformer eller bidrar till att utvärdera den förda politiken. En viss insats kan då ge sken av att vara framgångsrik (eller att fungera dåligt) även om resultatet av insatsen egentligen inte beror på den variabel som den samvarierar med. Vissa studier använder dock avancerade statistiska metoder som på ett trovärdigt sätt angriper detta problem. Andra studier lyckas mindre väl, medan åter andra studier över huvud taget inte gör någon ansats för att komma till rätta med problemet. I

⁴⁰ Även effekter på andra utfallsvariabler diskuteras i kapitlet.

⁴¹ Detta stycke bygger på Gustafsson och Myrberg (2009).

genomgången har gjorts en ansträngning att främst redovisa studier som använder en trovärdig empirisk strategi för att särskilja orsakssamband från korrelationer, men även andra studier diskuteras.

För områden av denna litteratur som inte tas upp här, såsom effekten av datorstödd undervisning och andra typer av undervisningsformer, se Hattie (2009) för en ambitiös genomgång av forskningsresultat. Inom vissa av dessa områden är brist på tillförlitliga kausalitetsresultat vanligare än för de valda områdena i denna rapport, vilket kan ses som ett ytterligare argument för valet att inte inkludera dessa i följande sammanställning av litteraturen.

4.1 Effekter av deltagande i förskola⁴²

I detta avsnitt diskuteras forskning om hur framtida studieprestationer påverkas av att delta i förskola. En viktig distinktion i denna litteratur är mellan studier som undersöker effekter för barn från svaga hemmiljöer och effekter för barn generellt. Det är nämligen problematiskt att generalisera resultaten från litteraturen om effekter för barn med svag familjebakgrund till att gälla effekter av förskolan generellt, eftersom förskolan kan ha väldigt olika betydelse för barn från olika hemmiljöer.⁴³ För båda dessa kategorier dominerar studier från USA. För den senare kategorin finns dock svenska studier, men de lider typiskt sett av svåra metodologiska problem. De består i svårigheten att fastställa kausala samband mellan deltagande i förskola och utfallsvariabler såsom skolprestationer m.m. Det allvarligaste problemet är att barn som deltar i förskola inte är slumpvist utvalda för att delta. Det kan finnas egenskaper hos dessa barn som i genomsnitt skiljer sig från de barn som inte deltar. Det går därför inte att dra tillförlitliga slutsatser av att bara jämföra senare studieprestationer för barn som deltagit och de som inte deltagit i förskola.

I Appendix 2 redogörs för ett antal svenska och internationella forskningsstudier på området. Studierna delas upp i förskoleprogram som riktar sig till barn från svaga hemmiljöer samt generella program (likt den svenska förskolan). I USA har ett antal experiment gjorts vad gäller den förra kategorin, där barn slumpats

⁴² Detta avsnitt med tillhörande Appendix 2 bygger till betydande del på Krueger och Lindahl (2009).

⁴³ Denna poäng görs även i Datta Gupta och Simonsen (2007).

in i olika program för att kunna dra slutsatser om orsakssamband. Utvärderingar av dessa experiment tyder på starka positiva effekter av att delta, inte bara för framtida studieprestationer och yrkesliv, utan även för minskad sannolikhet att hamna i brottslighet etc., se Barnett (2008) för en sammanställning. Resultaten för generell förskola är inte lika entydiga, men flertalet studier finner positiva effekter. Det gäller även de fåtal nordiska studier som genomförts, t.ex. Havnes och Mogstad (2009). Även för andra aspekter, såsom framgång i yrkeslivet, är deltagande i förskola sannolikt positivt. Vidare finner studier som undersöker heterogena effekter typiskt sett att generell förskola har större effekt för barn till lågutbildade föräldrar, t.ex. Liu och Nordström Skans (2009). Det talar för att förskolan har en utjämnande effekt för barn med olika socio-ekonomisk bakgrund. Krueger och Lindahl (2009) drar från sin genomgång av forskningslitteraturen slutsatsen att generell förskola i Sverige sannolikt är en god investering för samhället. De förespråkar ett obligatorium i förskolan från fem års ålder. Ett skäl som framförs är oron att barn från missgynnade hemförhållanden i mindre utsträckning än andra barn deltar i förskoleverksamheten på frivillig basis. Detta kan i sin tur leda till skillnader i pedagogiska förkunskaper för grundskolan som kan vara svåra att senare jämna ut.

Program som riktar sig till barn från missgynnade hemförhållanden ger typiskt sett mycket starka effekter i termer av förbättrade studieprestationer, högre framtida lön, mindre brottslighet m.m. Kostnads-intäktsanalyser från dessa program visar i regel att de betalar sig mångdubbelt, trots att programmen ofta är mycket kostsamma. Sådana riktade program har inte funnits i Sverige. Naturligtvis är resultaten av studier baserade på förskoleprogram i andra länder svåra att generalisera med avseende på hur de skulle fungera i Sverige. En viktig lärdom kan dock vara att barn från missgynnade hemförhållanden inte automatiskt måste prestera svagare i skolan, utan att de med rätt stöd och hjälp från det omkringliggande samhället kan uppnå tillfredsställande resultat.

4.2 Effekter av lärartäthet och klasstorlek

Begreppen lärartäthet och klasstorlek är visserligen närliggande. Det är ändå angeläget att göra en distinktion mellan dem, eftersom förändringar av respektive mått inte behöver ge samma effekt på

elevernas resultat. Som mått på lärartäthet används i Sverige andelen heltidsundervisande lärare per 100 heltidsläsande elever, medan man i den engelskspråkiga litteraturen ofta avser antalet heltidsläsande elever per heltidsundervisande lärare. Begreppet klasstorlek brukar definieras som antalet elever som finns inskrivna i en och samma undervisningsgrupp under en längre tid. I litteraturen kring dessa begrepp sammanblandas de ibland, varför man i en översikt av litteraturen såsom denna delvis tvingas göra detsamma.⁴⁴

Det svåraste metodproblemet när det gäller att utröna effekten av förändringar i lärartäthet (här och framöver avses både lärartäthet och klasstorlek om inget annat anges) är att det är vanligt att studiesvaga elever placeras i mindre klasser än bättre presterande elever.⁴⁵ Detta gör att rena observationsstudier inte ger en rättvisande bild av orsakssambandet från lärartäthet till elevresultat. Dessa studier kan t.o.m. ge intrycket av att ökade resurser *minskar* elevernas prestationer. Tidig forskning på området baserades i hög utsträckning på sådana observationsstudier. Det medförde att Hanushek (1986) i en litteraturgenomgång drog slutsatsen att det inte finns någon stark evidens för att lärartäthet har någon positiv effekt på elevresultat. Denna studie fick stort inflytande, inte bara i den akademiska världen utan även för den förda politiken i USA. Senare har dock Hanusheks slutsats kritiserats. Den viktigaste invändningen har varit just användningen av icke tillförlitliga studier i översikten, och dessutom att dessa studier fått oproportionellt stor vikt i den sammanvägda bedömningen. En ytterligare kritik har varit att översikten inte tagit hänsyn till effekternas relativa storlek i de olika studierna, utan bara fokuserat på den kvalitativa effekten.⁴⁶

I Appendix 3 finns en översikt av forskningslitteraturen om klasstorleken betydelse för elevernas prestationer. Det mest kända experimentet som genomförts på detta område är det s.k. STAR-experimentet i Tennessee i USA, där ett stort antal elever och lärare slumpades in i klasser av olika storlekar. Utvärderingar av experimentet finner typiskt sett att elever gynnas av att gå i mindre klasser och särskilt gynnas elever med låg socioekonomisk bakgrund. Effekternas storlek är dock begränsad.⁴⁷ Internationella

⁴⁴ Gustafsson och Myrberg (2009).

⁴⁵ Se t.ex. Lazear (2001) och Björklund m.fl. (2003).

⁴⁶ Se t.ex. Krueger (1999), Ds 2002:11, Krueger (2003) och Björklund m.fl. (2003). Se Ds 2002:11 för ytterligare metodproblem med observationsstudier.

⁴⁷ Se t.ex. Finn och Achilles (1990).

studier som inte baserar sig på STAR-experimentet finner också i regel relativt små effekter av mindre klasser, se t.ex. Angrist och Levy (1999). Det finns ytterst få nordiska studier på området. Lindahl (2005) är en studie på ett svenskt datamaterial som finner effektstorlekar av mindre klasser i samma storleksordning som utvärderingarna av STAR-experimentet. Fredriksson och Öckert (2008a), en annan svensk studie, finner något mindre effekter.

Som framgår av litteraturgenomgången i Appendix 3, finns ingen enig syn i litteraturen om huruvida minskade klasser har några betydande effekter på elevernas prestationer. Att döma av slutsatserna i andra genomgångar av litteraturen förefaller dock Eric Hanushek⁴⁸ bli alltmer ensam i sin ståndpunkt att klasstorlek har en negligerbar effekt. Björklund m.fl. (2003, s. 51) drar exempelvis slutsatsen att *”Även om litteraturen inte är helt samstämmig, anser vi att en rimlig tolkning av forskningen är att mindre klasser har en positiv effekt på studieresultat; klasstorleken är av särskild betydelse för unga elever och elever med en ofördelaktig familjebakgrund. Denna slutsats baseras på att vi lägger stor vikt vid studier av experimentkaraktär...”* Slutsatsen är i linje med bedömningen av forskningsläget av Björn Öckert⁴⁹, som dessutom understryker svårigheten att dra slutsatser från meta-studier: *”(...) Det stora problemet är dock att flertalet studier på området inte har någon trovärdig strategi för att mäta orsakssambandet mellan resurser och resultat. Om ingen hänsyn tas till kvaliteten i studierna som sammanställs, kommer de fåtal studier med god kvalitet att dränkas i det stora flertalet studier med låg kvalitet (...) Studier som har en trovärdig strategi för att mäta orsakssamband finner också vanligen att mer resurser förbättrar elevernas resultat.”* Även Gustafsson och Myrberg (2009, s.169) drar slutsatsen att resurser har betydelse för vissa grupper av elever: *”...klasstorlek har betydelse för elevernas resultat, men att detta i första hand gäller för yngre elever. Resultaten pekar också på att mindre klasser har större betydelse för elever som är missgynnade med avseende på socioekonomisk bakgrund.”*

De flesta tycks alltså vara överens om att klasstorlek har betydelse. Effektstorlekarna är dock i regel beskedliga. Trots detta har kostnads-intäkts-analyser visat att minskningar i klasstorlek inte kräver särskilt höga effekter för att vara en god investering, åtminstone för de grupper av elever för vilka effekten är som störst. Det är också möjligt att effektstorlekarna skulle kunna vara

⁴⁸ Se t.ex. Hanushek (2003).

⁴⁹ Forskare på IFAU, Uppsala. Citatet är från korrespondens.

betydligt större om minskade klasser i högre utsträckning kombinerades med andra undervisningsmetoder som tog till vara på de nya förhållandena i klassrummet, se t.ex. Hattie (2009) för en diskussion om detta. En annan möjlighet, som diskuteras i Leuven m.fl. (2008), är att föräldrar kan tänkas substituera sin tid beroende på barnens klasstorlek. När barnen går i större klasser hjälper föräldrarna till mer med hemläxor m.m., medan de hjälper till mindre när barnen går i mindre klasser. Dessa två möjligheter, vars inbördes storlek inte är utredd i forskningen, får helt olika konsekvenser för huruvida effektstorlekarna av mindre klasser har högre potential. Om de relativt små effekterna beror av oförändrade undervisningsmetoder finns naturligtvis möjligheter att förändra dessa och därmed få större effekter av klassminskningar. Om de istället beror på att föräldrar substituerar sin tid minskar denna möjlighet.

4.3 Effekter av lärarkompetens på elevers resultat

Lärarnas kompetens är något som kommit att uppmärksammas alltmer i den skolpolitiska debatten, influerad av rapporter såsom OECD (2005) och McKinsey & Company (2007). Liksom för studierna om klasstorleken betydelse, har även denna del av forskningen svåra metodproblem att brottas med. Ett av problemen är att lärare sällan slumpas till olika klasser. Det kan i stället vara så att erfarna och skickliga lärare söker sig till skolor och klasser med färre elever i behov av särskilt stöd. Effekten av en viss lärares kompetens för elevernas prestationer är därför svår att utröna från rena observationsstudier. Detta gäller inte enbart egenskapen behörighet till läraryrket, som i svensk debatt ofta likställts med lärarkompetens, utan även andra egenskaper som diskuteras nedan.

I Appendix 4 presenteras en översikt av forskningsstudier som undersöker betydelsen av lärarkompetens för elevernas prestationer. Samtliga studier som diskuteras använder en "prestationsrelaterad" ansats, dvs. utfallsvariabeln är elevernas (förändringar av) prestationer i relation till olika läraregenskaper.⁵⁰ De flesta studier tycks vara överens om att lärare har stor betydelse för elevernas prestationer, se t.ex. Nye m.fl. (2004). Gustafsson och Myrberg (2009, s. 191) konstaterar att "...variationen i

⁵⁰ För andra möjliga ansatser, se Gustafsson och Myrberg (2009).

lärarkompetens utgör en kraftfull påverkansfaktor på elevernas resultat är ställt bortom allt tvivel".⁵¹ Likaså tycks spridningen i lärarkvalitet vara mycket vid.⁵² Exakt vad som skiljer bra lärare från dåliga – dvs. vad det är som utgör lärarkompetens – har däremot varit svårare att fastställa.

Wayne och Youngs (2003) finner att studier med en trovärdig empirisk strategi typiskt sett kommer fram till att lärares kunskaper och färdigheter har betydelse för elevernas prestationer. Andersson och Waldenström (2007) finner i en studie på ett svenskt datamaterial att lärarbehörighet har relativt stark effekt på elevernas prestationer. Även om dessa och vissa andra studier som visat på effekter av ämneskunskaper, lärarbehörighet, yrkeserfarenhet, tidigare studieresultat och prestationer på standardiserade tester, tycks de flesta forskare bedöma forskningsläget som att det inte finns något starkt stöd för att enstaka egenskaper generellt kan sammankopplas med starka lärarprestationer.⁵³ Därmed inte sagt att sådana egenskaper inte existerar. Den vida spridningen av lärarprestationer visar tydligt på motsatsen. Snarare tyder det på att de egenskaper som gör en lärare skickligare än en annan är svårdefinierade och/eller svåra att mäta. I linje med detta resonemang ligger t.ex. Björklund m.fl. (2003), Rockoff (2004), Rivkin m.fl. (2005) och Krueger och Lindahl (2009).

⁵¹ även Nye m.fl. (2004), Rivkin m.fl. (2005) och Hattie (2009).

⁵² Se t.ex. Rivkin m.fl. (2005).

⁵³ Se t.ex. Rockoff (2004) och Rivkin (2005).

5 Förskolans historik och finansiering

Förskolan har varit föremål för en rad reformer de senaste decennierna och vissa har haft betydande effekter på förskolans finansieringssystem. Ur ett policyperspektiv är förskolan särskilt intressant med tanke på att deltagande i denna verksamhet kan vara viktigt för senare studieprestationer, yrkesliv etc.⁵⁴ Ett sammanfattande resultat från avsnittet om ekonomiska resursers påverkan är dessutom att insatser i unga år har störst potential att få stor effekt på utfallsvariablerna. Sagt med nobelpristagaren James Heckmans slogan: ”*Skill begets skill; motivation begets motivation. Early failure begets later failure.*”

5.1 Historik⁵⁵

Förskoleverksamhet är ett samlingsbegrepp för förskola, pedagogisk omsorg⁵⁶ och öppen förskola. Av dessa områden är förskolan i dag den mest omfattande och det är den som diskuteras i denna rapport. Tidigare var förskolans verksamhet inlemmad i socialtjänstlagen och låg därför inom Regeringskansliet under Socialdepartementet med Socialstyrelsen som ansvarig myndighet. Huvudmannaskapet har varit delat mellan kommun och stat. Staten har angett de övergripande målen för verksamheten genom lagar och förordningar, medan tillhandahållandet och genomförandet har varit kommunalt. Socialstyrelsen har dock, på uppdrag av staten, utövat en betydande styrning av förskolan. Detta har skett genom

⁵⁴ Se föregående kapitel.

⁵⁵ Se Martin Korpi (2006) för en utförligare beskrivning av förskolans historik.

⁵⁶ Fr.o.m. 1 juli 2009 används denna term främst för det som dessförinnan benämndes familjedaghem.

statsbidragens konstruktion och regler för barngruppernas storlek, lokalernas utseende och storlek, avgifternas nivå etc.⁵⁷

Den första förskolelagen tillkom 1975 och innebar planmässig utbyggnad av förskoleverksamheten i varje kommun för att möta den kraftiga efterfrågan som följde av bl.a. kvinnornas inträde på arbetsmarknaden, avgiftsfri förskola för sexåringar 525 timmar om året, förtur till plats för barn i behov av särskilt stöd och uppsökande verksamhet. Med denna lag blev förskoleverksamheten en lagfäst kommunal uppgift. Genom en överenskommelse 1976 mellan regeringen och Svenska kommunförbundet⁵⁸ beslutades om ett ambitiöst utbyggnadsprogram. Den kraftiga utbudsökningen kunde ändå inte matcha den ökade efterfrågan. ”Behovet tycktes omätligt (...) I Stockholm öppnades en förskola i veckan och staden hade option på alla lediga lägenheter i fastigheternas bottenplan för att först inspektera om de kunde fungera som daghemslokaler.” (Martin Korpi 2006, s. 33). Platsbristen ledde fram till en rad särlösningar, såsom privata dagmammor, hjälp av anhöriga m.m. Förskoleplats ansågs därför länge som ett privilegium och inte, som i dag, en rättighet. Vartefter utbyggnaden ökade, minskade platsbristen och gapet mellan efterfrågan och utbud slöts.⁵⁹

Även om förskolan, i och med förankringen i socialtjänstlagstiftningen och Socialdepartementets ansvar för verksamheten, har haft ett omfattande omvårdnadsuppdrag så har tankar på att inlemma verksamheten i utbildningsväsendet funnits länge. Redan 1940 års skolutredning och 1946 års skolkommision berörde förskolans pedagogiska uppgift och lanserade idén om att på sikt kunna inordna förskolan i skolsystemet. En förutsättning var dock att verksamheten byggdes ut så att den fanns tillgänglig i samma utsträckning som grundskolan. En annan förutsättning var att förskolepedagogiken nådde en sådan stadga att förskolan kunde erbjuda ett visst mått av likvärdigt innehåll i verksamheten. Först då skulle förskolan kunna ha den socialt utjämnande och skolförberedande funktion som utredarna i skolutredningen 1940 och skolkommisionen 1946 efterfrågade. Ett viktigt steg togs genom 1968 års Barnstugeutredning som skrev fram förskolans pedagogiska uppgift. Genom den kraftiga utbyggnaden av barnomsorgen på 1970-talet närmade man sig den första grundför-

⁵⁷ Detta stycke bygger på en intervju med Ursula Armbruster.

⁵⁸ Förslaget till Sveriges Kommuner och Landsting.

⁵⁹ Martin Korpi (2006).

utsättningen – tillgängligheten. Barnstugeutredningen lade grunden för de huvudprinciper och övergripande mål som senare återfanns i ”Pedagogiskt program för förskolan” som utarbetades av Socialstyrelsen på uppdrag av regeringen 1987. Genom det pedagogiska programmet närmade man sig den andra grundförutsättningen – ett likvärdigt innehåll. Denna utveckling bäddade för det senare arbetet med förskolereformen 1998, där förskolan blev det första steget i utbildningssystemet och fick en egen läroplan, Lpfö 98.⁶⁰

I läroplanen formuleras förskolans värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för verksamheten. Krav på verksamheten regleras övergripande i den s.k. kvalitetsparagrafen i skollagen⁶¹ som säger att *”för bedrivande av förskoleverksamhet (...) skall det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna skall ha lämplig sammansättning och storlek. Lokalerna skall vara ändamålsenliga.”*

Läroplanens införande hade föregåtts av att ansvaret för förskoleverksamheten inom Regeringskansliet flyttats från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet 1996 och på myndighetsnivå från Socialstyrelsen till Skolverket 1998. Dessa ansvarsöverföringar, tillsammans med läroplanens tillkomst, är tydliga signaler från politiskt håll att förskolans pedagogiska uppdrag stärkts och att förskolan nu ska ses som en fullt integrerad del av utbildningssystemet. Överföringen av ansvar från Socialstyrelsen till Skolverket innebar också att lagarna som reglerade förskolan överfördes från socialtjänstlagen till skollagen. I praktiken innebar dock förändringen inte något konkret i och med att inga materiella lagförändringar gjordes i samband med överföringen.⁶²

En iakttagelse från utvecklingen av de politiska likvärdighetssambanderna inom förskolan respektive grundskolan är att dessa kommit till uttryck och återspeglats i genomförda reformer betydligt senare i förskolan än i grundskolan. För grundskolans del var likvärdighet, i betydelsen likvärdigt innehåll i verksamheten, ett centralt tema redan vid grundskolans införande på 1960-talet. För förskolans del togs det första steget mot likvärdighet, enligt

⁶⁰ Stycket bygger på korrespondens med Gunnar Åsén, undervisningsråd vid Skolverket som arbetar med frågor rörande förskoleverksamheten.

⁶¹ 2a kap. 3 §.

⁶² Detta stycke bygger på en intervju med Ursula Armbruster.

resonemanget ovan, först i slutet av 1980-talet. Därefter tog det cirka ett decennium innan förskolan fick en egen läroplan och integrerades i utbildningssystemet. Ambitiösa likvärdighetsambitioner för förskolans del är således en relativt ny företeelse. Det är därför inte otänkbart att likvärdighet i förskolan kommer ägnas allt större uppmärksamhet framgent. Inte minst förefaller detta scenario troligt mot bakgrund av att forskning visar att deltagande i förskolan kan utgöra en viktig förberedelse för framtida studieprestationer och dessutom att resurser i förskoleålder och grundskolans första år har störst effekt.

5.2 Reformen av finansieringssystemet⁶³

En viktig förutsättning för utbyggnaden av förskolan var väl tilltagna statsbidrag. När utbyggnaden kom igång på allvar fanns två typer av bidrag; ett anordningsbidrag och ett driftsbidrag som utgick per plats. Statens andel av förskolans kostnader var inledningsvis bara några procent, men när beslutet om full utbyggnad togs hade denna andel ökat till cirka 45 procent av driftskostnaderna. Kommunernas andel var ungefär densamma medan avgifterna stod för cirka 10 procent. Bidragen från staten rekvirerades årligen från Socialstyrelsen och grundades på platsantalet, dvs. inte på hur många barn som de facto deltog i förskoleverksamheten. Bidragen betingades av krav på pedagogiskt utbildad personal, ett visst utrymme per barn, en högsta gräns för barngruppernas storlek etc. Dessa krav fanns för att garantera en likvärdig grundkvalitet i landets förskolor. Den kraftiga utbyggnaden gjorde dock snart att Socialstyrelsen fick släppa på flera av kraven. Tiden för kontroll och godkännande räckte helt enkelt inte till. Socialstyrelsens regelverk började dessutom bli ett irritationsmoment för kommunerna, inte minst kraven på de exakta ytnormer som var tvungna att efterföljas. Detta krav slopades 1984, tillsammans med en pedagogisk norm om ett högsta antal barn per avdelning. Kommunernas självbestämmande ökade därmed, även om staten även fortsatt använde statsbidragen som styrmedel för att utveckla verksamheten i en viss riktning. Som exempel på detta tillkom 1977 ett särskilt bidrag för hemspråksstöd i förskolan och 1988 infördes ett schablonbidrag för barn i behov av särskilt stöd.

⁶³ Se Martin Korpi (2006) för en mer detaljerad redogörelse av finansieringssystemets utveckling.

Efter reformen 1984 är dock utrymmet för lokala prioriteringar i förskolan betydande.

År 1993 genomfördes en genomgripande reform av statsbidragssystemet. Ett stort antal mindre bidrag, däribland till förskolan, klumpades ihop till ett generellt statsbidrag som kommunerna fritt fick förfoga över.⁶⁴ En annan viktig reform under 1990-talet var införandet av förskoleklassen. Förskoleklassen är en frivillig skolform och ska utgöra ett pedagogiskt mellansteg mellan förskolan och grundskolan.⁶⁵ Den infördes 1998 och finns i dag i alla landets kommuner. Formellt är förskoleklassen en egen skolform, men i praktiken är den vanligen integrerad med förskolan och grundskolan, framför allt grundskolan. Exempelvis inhyses ofta verksamheten i grundskolans lokaler. Deltagandet i förskoleklassen har ökat stadigt under 2000-talet och 2008 deltog så många som 95 procent av landets 6-åringar.

Nästa stora reform beträffande förskolans finansiering var den s.k. maxtaxereformen som infördes gradvis mellan år 2000 och 2003. Dess huvudsakliga syfte var att öka tillgängligheten till förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Reformen bestod av tre delar: en reglering av avgifter för förskoleverksamhet och skolbarnomsorg utifrån hushållens disponibla inkomster, kombinerat med ett tak⁶⁶; tillgänglighet till förskoleverksamhet för barn till arbetslösa och föräldralediga (minst 3 timmar per dag eller 15 timmar per vecka); och införande av allmän, avgiftsfri förskola för alla fyra- och femåringar (minst 525 timmar om året). Den första delen är frivillig för kommunerna att införa, medan de två andra delarna regleras i skollagen. De kommuner som väljer att använda maxtaxan blir kompenserade av staten genom två riktade statsbidrag som administreras av Skolverket. Fr.o.m. 1 januari 2003 tillämpar samtliga kommuner ett system med maxtaxa.⁶⁷

Bakgrunden till reformen var att avgifterna till förskoleverksamhet och skolbarnomsorg ökade under 1990-talet, liksom skillnaderna i avgiftsnivå mellan kommunerna. Regeringen såg därför en risk att det fanns grupper av barn som riskerade att ställas utanför verksamheten. Enligt Skolverket (2007a) har

⁶⁴ Denna reform beskrivs mer ingående i kapitel 6 i samband med presentationen av grundskolan.

⁶⁵ Kommunerna har dock skyldighet att anordna förskoleklass.

⁶⁶ För det första barnet var avgiften tre procent av hushållets disponibla inkomst, dock högst 1140 kr. För barn två i en barnskara var motsvarande siffror 2 procent och 860 kr och för barn tre 1 procent och 380 kr. Ingen avgift utgick för barn fyra och därefter.

⁶⁷ Skolverket (2007a).

reformen lett till ett mer enhetligt regelverk mellan kommunerna och de skillnader i kommunernas avgiftssystem som finns kvar är relativt små. Likvärdigheten mellan kommunernas avgiftssystem har ökat och andelen av de totala utgifterna som finansieras med föräldraavgifter har sjunkit drastiskt sedan reformens införande. Anledningen till detta är att reformen i sig minskade denna andel samt att den maximala avgiften inte justerats i samma takt som ökningen av den allmänna prisnivån.⁶⁸ Alltfler personer slår därför i taket för avgiften. Som en konsekvens av detta finansieras förskolan i dag till cirka 10 procent av avgifter, jämfört med cirka 19 procent vid maxtaxans införande. Vad gäller tillgänglighetsdelarna i maxtaxareformen så har dessa förmodligen bidragit till ett ökat deltagande i förskolan. Enligt Skolverket (2007b) har maxtaxareformen ökat tillgängligheten till förskoleverksamhet och skolbarnomsorg.⁶⁹ Deltagandegraden har ökat successivt under 2000-talet för alla åldrar i förskolan. En betydande del av denna ökning härrör från en ökande andel barn i enskilda förskolor⁷⁰, se Tabell 5.1.

Tabell 5.1 Andel barn i procent av samtliga barn i befolkningen 2000 och 2008

År 2000	<1 år	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år
Kommunal förskola	0	30,7	56,8	59,3	63,7	66,9
Enskild förskola	0	5,5	10,2	11,4	11,9	11,3
Totalt	30	36,1	66,9	70,6	75,6	78,2

Anm. Andelen för åldern 6 år har inte tagits med p.g.a. att ökningen av andelen i förskoleklass inte gör siffrorna jämförbara. Barn i familjedaghem är inte inkluderade. Andelen barn i någon form av förskoleverksamhet överstiger följaktligen andelarna i Tabell 5.1.

Källa: Skolverkets hemsida: www.skolverket.se.

Andelarna i Tabell 5.1 anger endast aggregerade uppgifter över deltagandet i förskola. Informationen om *vilka* barn som deltar i förskola är däremot bristfällig. Det enda underlag som finns är tre enkätundersökningar som genomförts av SCB 1999, 2002 och 2005 på uppdrag av Skolverket. Resultaten från den senaste undersökningen redovisas i Skolverket (2007b). Där konstateras att förskolan historiskt haft en social snedrekryteringsprofil, då barn med högutbildade föräldrar varit överrepresenterade. I takt med

⁶⁸ Den enda justering som gjorts skedde 2004 och då med cirka tio procent.

⁶⁹ Enligt Skolverket (2007b) är det främst barn till föräldralediga som ökat sin andel i förskolan.

⁷⁰ Motsvarigheten till fristående skola på förskolenivå.

förskolans utbyggnad har dock denna skillnad försvunnit. Enligt 2005 års enkätundersökning var andelen av barnen till föräldrar med endast förgymnasial utbildning t.o.m. marginellt större än för alla andra utbildningsnivåer. Vad som däremot skiljer sig åt mellan barn från olika hemmiljöer är andelen som går i en enskild förskola. I sådana är barn med högutbildade föräldrar kraftigt överrepresenterade.⁷¹ Barn med utländsk bakgrund går i förskola i samma utsträckning som barn med svensk bakgrund. När det gäller kopplingen mellan föräldrarnas bakgrund och andel barn i enskild förskola är bilden komplex. Barn vars båda föräldrar är födda i Sverige deltog i högre utsträckning (13 procent) i enskild förskola än barn vars båda föräldrar är födda utomlands (7 procent), men i lägre utsträckning än barn med en förälder född utomlands (21 procent).⁷²

5.3 Förskolans finansiering i dag

Förskolan finansieras delvis med hjälp av avgifter, men den huvudsakliga finansieringskällan är kommunernas budget. En översiktlig beskrivning av vilka poster denna budget består av ges i samband med presentationen i kapitel 6 av hur grundskolan finansieras. Kommunerna har alltså stora friheter i finansieringen av förskolan. Enligt läroplanen för förskolan ska dock hänsyn tas till barns olika förutsättningar och behov för att uppnå de pedagogiska mål som finns för den pedagogiska verksamheten. Förskolans resurser ska därför inte fördelas lika.⁷³

Skolverket (2008) visar på stora skillnader i kostnader för förskolan mellan olika kommuner. År 2006 varierade kostnaden per inskrivet barn i förskolan, omräknat till heltidsbarn, från 95 000 kr till 200 000 kr, se Figur 5.1 för den totala spridningen. Även personaltätheten uppvisar betydande skillnader mellan kommuner. Antalet barn per årsarbetare varierade mellan 3,9 och 6,6. Dessa skillnader skulle kunna bero på strukturella skillnader mellan kommunerna som gör att resursbehovet för förskolan ser väldigt olika ut. Vanliga sådana faktorer, såsom andelen i befolkningen med kort utbildning, invånardistans (som är ett mått på hur glest

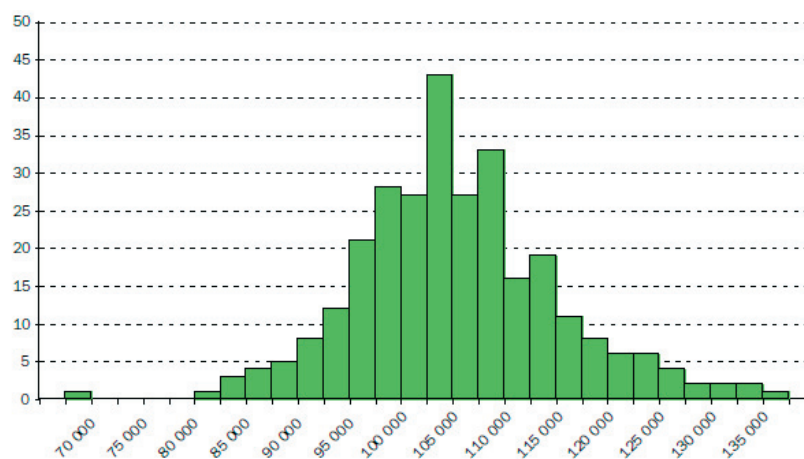
⁷¹ 5 procent för barn vars föräldrar enbart har förgymnasial utbildning. Motsvarande siffra för minst tre år eftergymnasial utbildning är 19 procent.

⁷² För en vidare diskussion om maxtaxereformens effekter, se Skolverket (2007a) och Wikström (2007).

⁷³ Skolverket (1998).

befolkad kommunen är) och andelen barn i förskolan med annat modersmål än svenska förklarar dock enbart 13 procent av variationen mellan kommunerna. Vidare förklarar andelen invånare födda utomlands, andelen bidragsberoende hushåll, skattekraft, politisk majoritet eller graden boendesegregation inte alla skillnaderna i kostnader mellan kommunerna. Skolverket (2008) drar därför slutsatsen att det inte tycks vara skillnader i förutsättningar och behov som förklarar kostnadsskillnaderna, utan snarare prioriteringar för förskolan, organisatoriska lösningar och historiska skillnader.⁷⁴ Detta kan sägas strida mot läroplanens intentioner att resurser ska fördelas efter behov. En vidare diskussion om hur resursfördelningen ser ut inom ramen för förskolans budget i kommunerna redovisas i samband med diskussionen i kapitel 6 om hur grundskolan finansieras, för att undvika repetitioner i framställningen.

Figur 5.1 Kostnad per inskrivet barn i förskolan i kommunerna år 2006



Anm. På y-axeln anges antal kommuner och på x-axeln kostnad per inskrivet barn.

Källa: Skolverket (2009a).

⁷⁴ Notera att prioriteringar och historiska skillnader förmodligen påverkas av varandra.

6 Resursfördelningssystemet till grundskolan

I detta avsnitt beskrivs grundskolans framväxt med fokus på hur finansieringssystemet, i form av statsbidragssystemet till denna skolform, har utvecklats. Eftersom detta system genomgått ett stort antal förändringar sedan grundskolans tillkomst, beskrivs bara huvuddragen i förändringarna fram till tiden före kommunaliseringens reformen 1991. Hur systemet såg ut åren före denna reform och hur det kom att se ut därefter beskrivs däremot mer i detalj.

6.1 Grundskolans tillkomst och dess statsbidragssystem⁷⁵

Som utgångspunkt för en historisk tillbakablick på grundskolans funktion och finansieringsansvar ter sig dess införande på 1960-talet naturligt.⁷⁶ Denna reform, tillsammans med andra skolreformer som genomfördes under efterkrigstiden för gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna, syftade till att göra utbildning geografiskt tillgänglig för alla, att höja utbildningsnivån för alla elever oavsett social bakgrund samt att föra samman olika utbildningar som byggde på segregation och urval.⁷⁷ Dessa ambitioner innebar utformandet av en centralt styrd skola, där Skolöverstyrelsen (föregångaren till Skolverket) var ansvarig myndighet. Regionala länskolnämnder fungerade som mellanhand för att stödja kommunerna och säkerställa att dessa bedrev verksamheten utefter de centralt bestämda intentionerna.

⁷⁵ Detta avsnitt bygger, där inte annat anges, på Du Rietz m.fl. (1987).

⁷⁶ För en beskrivning av grundskolans olika förlagor och skolväsendets utveckling och ansvarsfördelning mellan stat, kommun och andra aktörer ända från 1842 års folkskolestadga – startpunkten för den obligatoriska skolans styrning - rekommenderas den detaljerade genomgången i Du Rietz m.fl. (1987) och den kortare genomgången i Lundgren (2009).

⁷⁷ Ds 1990:32.

Vidare fanns på kommunal nivå skolstyrelser, som bl.a. beslutade om fördelningen av vissa av de öronmärkta statsbidragen mellan kommunens olika rektorsområden och skolor. En central styrning ansågs nödvändig för att åstadkomma samordnade lösningar och skapa likvärdiga möjligheter att genomföra denna och andra genomgripande reformer på skolområdet.

Den omfattande statliga styrningen av skolan kritiserades dock alltmer. Ökade krav på ett decentraliserat beslutsfattande hade motsvarigheter inom hela den offentliga sektorn. Skolverksamheten kom mer och mer att integreras med samhällsverksamheten i övrigt. Inte minst höjdes röster för att förenkla det strikt reglerade och synnerligen svärgenomträngliga statsbidragssystemet, bestående av mängder av öronmärkta statsbidrag till grundskolan. Statsbidragssystemet för skolan hade visserligen förenklats avsevärt redan under 1950- och 1960-talet men ansågs fortfarande vara alltför detaljstyrande. Under 1970- och 1980-talet intensifierades därför arbetet för att göra systemet enklare, särskilt genom att klumpa samman olika statsbidrag till skolan med varandra. Till denna process bidrog ett stort antal utredningar, diskussionspromemorior och annat underlagsmaterial. Två av de mest betydelsefulla utredningarna för decentraliseringsprocessen beskrivs översiktligt i det följande.⁷⁸

Utredningen om skolans inre arbete (SIA-utredningen) föreslog betydande förändringar i statsbidragssystemet till skolan, vilka trädde i kraft 1978. Reformen innebar framför allt två större förändringar: *"Huvuddelen av grundskolans samlade resurser för olika slag av förstärkningsanordningar sammanfördes i en enhetlig, schabloniserad och elevrelaterad förstärkningsresurs⁷⁹, som ställdes till skolstyrelsernas förfogande. Samtidigt upphävdes alla de normerande föreskrifter i skolförordning och läroplan som tidigare hade kvantifierat de enskilda förstärkningsanordningarnas omfattning. Summan av dessa åtgärder skapade möjligheter till en behovsstyrd fördelning och en friare användning av den samlade förstärkningsresursen."* (Du Rietz m.fl., 1987, s. 272) Huvudmotiveringen var att sådana frågor bäst avgjordes på det kommunala och lokala planet. Den andra stora förändringen var att skolenheternas klass- och grupporganisation blev en lokal angelägenhet för skolstyrelsen, skolledningen och arbetsenheterna på skolorna, från att tidigare

⁷⁸ Se Du Rietz m.fl. (1987) för en utförlig beskrivning av alla viktiga underlag i decentraliseringsprocessen.

⁷⁹ Se en utförligare beskrivning av förstärkningsresursen i avsnitt 6.2.

varit centralt reglerad. Samtidigt garanterade den nya basresursen⁸⁰ varje skolenhet en lägsta resurstilldelning, som möjliggjorde undervisning med elevgrupper som genomsnittligt inte översteg ett av staten angivet gränsvärde.

Samtidigt som SIA-utredningens förslag trädde i kraft lade Utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK-utredningen) fram sitt huvudbetänkande. I detta ingick en diskussion om lämpligheten i specialdestinerade bidrag till skolan jämfört med ett allmänt finansieringsbidrag till kommunerna. *”Utredningen konstaterade att en fortsatt specialdestinering av statsbidraget till skolväsendet med hänsyn till dess volym kunde verka som en fortsatt ekonomisk garanti för ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard. Det skulle också, jämfört med ett mer allmänt finansieringsbidrag, i kombination med andra regelsystem, mer uttalat markera statens ansvar för skolans mål och innehåll, enhetlighet, övergripande planering och utveckling. Ytterligare en omständighet, som enligt utredningens mening talade för en fortsatt specialdestinering av statsbidraget, var att en sådan inriktning av statsbidraget måhända skapade en större trygghet i kommunerna för att skolväsendet även fortsättningsvis kunde tillförsäkras en rimlig andel av de kommunala resurserna.”* (Du Rietz m.fl., 1987, s. 272) Utredningen förordade dock att kommunerna på sikt skulle få ett fullständigt ansvar för skolan inom ramen för de mål och riktlinjer som fastställdes centralt.

Fördelarna med en sådan ordning ansågs vara följande (Du Rietz m.fl. 1987, s. 231):

- Bättre anpassning till lokala förutsättningar och elevers särskilda behov samt underlättande av samarbete mellan kommuners verksamheter för barn och ungdom.
- Kortare avstånd mellan medborgarna och de beslutande.
- Ökat inflytande och bättre motivation för elever och personal.
- Fördjupad demokrati och ökad maktspridning – fler demokratiskt valda organ får mer att avgöra, den lokala skoldebatten stimuleras och skolan kan bättre förankras i närmiljön.

Problemen och nackdelarna ansågs vara följande (samma källa):

⁸⁰ Se avsnitt 6.2 för en beskrivning av basresursen.

- Risk för konflikter mellan den politiska viljan på riks- respektive kommunalnivå.
- Risk för ett mera oenhetligt skolsystem, särskilt i ekonomiska åtstramningstider.
- Risk för olikheter i handläggningen av personalfrågor.
- Risk för isolering av kommuner och skolenheter i fråga om impulser till skolutveckling.
- Olika gruppintressen kan bli starka.
- De många små kommunerna kan få svårt att skaffa erforderlig expertis.

Den övergripande inriktningen i SSK- och SIA-utredningarna var att statens styrning av skolan skulle förskjutas från regel- till målstyrning. Kommunerna skulle fortfarande styras av läroplaner, skollagar och andra förordningar. Graden av detaljstyrning skulle dock minska betydligt jämfört med situationen på 1970-talet, till förmån för ett friare val av tillvägagångssätt att uppfylla de av staten uppsatta målen för skolan. Utredningarnas intentioner infriades dock enbart delvis. Decentraliseringsprocessen fortsatte dock med oförminskad takt. I budgetpropositionen 1985/86 anmälde dåvarande skolminister Bengt Göransson att han avsåg att initiera en samlad beredning för skolans styrning, inklusive statsbidragssystemet för skolan. Du Rietz m.fl. (1987) utgör den första delen i denna beredning. I enlighet med direktivens riktlinjer gör studien en genomgång av hur det dåvarande styrsystemet för skolan, inklusive statsbidragssystemet, vuxit fram.

6.2 Statsbidragssystemet före 1991

Systemet för statsbidrag till skolan förändrades, som påtalats ovan, ofta. Nya underlag för decentraliseringsinriktningen fortsatte att produceras även efter SIA- och SSK-utredningarnas framläggande, varav vissa förslag drevs vidare till av riksdagen antagna propositioner, medan andra inte ledde till politiska reformer. Som utgångspunkt för hur systemet såg ut före kommunaliseringsreformen 1991 har jag valt att beskriva systemet sådant det såg ut budgetåret 1985/86, eftersom det är systemet vid den tidpunkten som beskrivs detaljerat i Du Rietz m.fl. (1987). Enligt Peter Honeth genomfördes smärre förändringar visserligen fram till

reformen 1991, men 1985/86 års version ger ändå en rättvis bild av hur skolans resursfördelningssystem såg ut före kommunaliseringssystemet. Det beskrivs översiktligt i det följande.

En lämplig utgångspunkt för beskrivningen är Tabell 6.1, där de olika statsbidragen till skolan framgår samt vilken storlek de hade.

Tabell 6.1 Grundskolans statsbidrag budgetåret 1985/86

Typ av statsbidrag	Milj. kr.	Procent
Basresurs	6 029,4	46,1
Förstärkningsresurs	2 582,4	19,75
Tilläggsbidrag	757,8	5,79
Specialdestinerade driftbidrag, varav	1 060,7	8,11
- rektorer och studierektorer	457,2	3,5
- särskild undervisning	65,3	0,5
- hemspråksundervisning och studiehandledning på hemspråk	254,9	1,95
- stödundervisning i svenska	255,2	1,95
- kallortstillägg och finskspråktillägg	28,1	0,21
Bidrag till samlad skoldag	40,5	0,31
Bidrag till sociala avgifter	2 127,4	16,27
Bidrag till kommuner och organisationer för vissa verksamheter	5	0,04
Grundskolans SÅS-medel	203,7	1,56
Bidrag till lokal skolutveckling	199	1,52
Bidrag till lokalt utvecklingsarbete på lågstadiet	31,7	0,24
Bidrag till datorutrustning m.m.	20	0,15
Bidrag till fristående skolor för skolpliktiga elever	20,1	0,16
Summa	1 307 7,7	100
Bidrag till utvecklingsarbete med kultur i skolan	15	
Särskilt bidrag till lokal skolutveckling	9,9	

Anm. De två nedersta bidragen i tabellen, som inte är medräknade i summeringarna, var inte reserverade enbart för grundskolan.

Källa: Du Rietz m.fl. (1987, s. 120).

Statens öronmärkta statsbidrag till skolan avsåg kostnader förknippade med själva undervisningen, där lärarlöner var den i särklass största posten. Denna post ingick i basresursen, som diskuteras nedan. Kommunerna hade ansvar för finansieringen av lokaler, skolskjutsar, skolmältider, skolhälsovård och läromedel. Dessutom hade de möjlighet att skjuta till egna pengar utöver de

öronmärkta statsbidragen, dock inte för att anställa lärare. Såväl Staffan Lundh som Peter Honeth har dessutom bilden av att statsbidragen var så pass väl tilltagna att ytterligare tillskott inom respektive område inte var nödvändigt och att möjligheten förmodligen utnyttjades i mycket begränsad utsträckning i kommunerna. Det talar för att statens kostnadstäckning i det närmaste var fullständig för de delar av skolverksamheten som staten ansvarade för. Före kommunaliseringsreformen utgjorde de öronmärkta statsbidragen till skolan knappt 50 procent⁸¹ av kommunernas totala utgifter för skolverksamheten. Denna andel avspeglas i att personalkostnader utgör cirka hälften av de totala skolutgifterna.

Basresursen

Som framgår av Tabell 6.1 var basresursen det i särklass största statsbidraget. Basresursen finansierade lärarlönerna varmed undervisningsvolymen, tillsammans med övriga bidrag till undervisningen, indirekt reglerades och därmed också undervisningsgruppernas storlek. Syftet med denna resurs var att *"alla elever skall, oberoende av var de bor, oberoende av om deras skola är stor eller liten och oberoende av vilka prioriteringar politikerna i deras hemkommun gör, garanteras en minimiresurs som gör det möjligt att i undervisningsgrupper av rimlig storlek ge dem undervisning i de ämnen och under det antal lektioner per vecka som läroplanen föreskriver"* (Du Rietz m.fl., 1987, s. 133). Enligt huvudregeln utgick en basresurs för varje påbörjat 25-tal elever på lågstadiet och för varje påbörjat 30-tal elever på mellan- och högstadiet inom varje årskurs vid varje skolenhet. Anledningen till dessa delningstal var att klassrummen i skolorna nästan uteslutande var dimensionerade efter dessa elevantal, en kvarleva från tiden då organiseringen av klasser var kopplat till statsbidragssystemet. Basresursens storlek fastställdes av regeringen efter riksdagens hörande, men storleken differentierades sedan beroende på genomsnittlönen i kommunen och den genomsnittliga undervisningsskyldigheten för de lärare som undervisade inom ramen för basresurserna på respektive stadium. Dessutom fanns en rad särregleringar, såsom utökade resurser för ämnena slöjd och hemkunskap samt specialregler för

⁸¹ Enligt data från SKL. Se vidare Figur 6.2, avsnitt 6.3, för utvecklingen över tid av denna andel.

skolor med litet elevunderlag.⁸² Däremot var basresursen inte differentierad med avseende på faktorer som elevsammansättning och antalet elever i behov av särskilt stöd. Den räknades uteslutande på basis av antalet elever. Resursen fördelades från skolöverstyrelsen till länskolnämnderna och därifrån vidare till kommunerna, som i sin tur fördelade resursen vidare till rektorsområden och skolenheter. Alla dessa resursöverföringar föregicks av ett, ofta mycket omfattande, äsknings- och/eller förhandlingsförfarande.⁸³

Förstärkningsresursen

För behov av stödinsatser för vissa elever, skolor eller klasser som inte kunde tillgodoseas inom basresursens ram fanns olika typer av öronmärkta statsbidrag. Det största i kronor räknat var förstärkningsresursen som introducerats genom SIA-reformen, dvs. den reform som genomfördes på grundval av SIA-utredningens förslag. Förstärkningsresursens storlek överensstämde dock inte med det faktiska, genomsnittliga stödbehovet per elev i kommunerna. Alla kommuner tilldelades istället samma resurs per elev, uttryckt som veckotimtal av en lärarinsats. Storleken på detta veckotimtal grundades på statsmakternas politiska bedömningar och prioriteringar av hur stora förstärkningsresurserna till grundskolan borde vara. Något objektivt fastställande av det exakta behovet var knappast möjligt. Staten "bestämde" härigenom att behoven av förstärkningsresurs var i stort sett lika stort i alla landets kommuner. Till skillnad från basresursen gjordes ingen differentiering av förstärkningsresursen med avseende på den genomsnittliga lönenivån för de lärare som arbetade inom förstärkningsresursens ram i den enskilda kommunen. I stället byggde den på ett riksgenomsnittligt veckotimpris. Nackdelen med den därigenom bristande kostnadsrelateringen ansågs uppvägas av en enklare administration och en friare dispositionsrätt över statsbidragssystemet. Schabloniseringen av resurstilldelningen var dock kopplad till krav på kommunerna att fördela resursen efter skiftande behov i rektorsområden. Inom dessa fanns sedan krav på rektorer och lärare att fördela resursen efter skiftande behov till skolenheter, arbetsenheter och klasser. 80

⁸² Se Du Rietz m.fl. (1987) för en utförligare beskrivning.

⁸³ Se Sveriges Lärarförbund (1987).

procent av förstärkningsresursen var reserverade för undervisningsinsatser, såsom extra stöd till elever med svårigheter och ökad lärartäthet i vissa undervisningsmoment, medan resterande del kunde användas till ändamål utan direkt koppling till undervisningen, såsom fria aktiviteter⁸⁴ på mellan- och högstadiet och frivillig musikundervisning.

Utöver basresursen och förstärkningsresursen utgick även ett statsbidrag till betalning av personalens sociala avgifter. Såsom framgår av Tabell 6.1 fanns även ett betydande antal mindre statsbidrag. Trots det relativt stora antalet var detta betydligt färre jämfört med tidigare statsbidragssystem, som successivt förenklats och där många mindre bidrag slagits samman. Att de kvarvarande mindre bidragen hade en relativt liten ekonomisk tyngd medförde inte att statsmakterna ansåg att en ytterligare sammanslagning och förenkling var att föredra, då man ansåg att de små bidragen kunde ha viktiga styrfunktioner trots sin ekonomiska litenhet, något som stöds av Ulf P. Lundgren. Dessa mindre bidrag fördelades efter äskningsförfarande till kommuner och skolenheter från länskolnämnder och skolstyrelse.⁸⁵

Diskussion

Den teoretiska bilden av statsbidragssystemet före kommunaliseringareformen 1991 kan ge bilden av ett välfungerande system med ett stort statligt ansvarstagande för att säkerställa en resurstilldelning utifrån kunskapen om olika skolors och elevers behov. Den praktiska tillämpningen av systemet ger dock en helt annan bild. Det stora antalet öronmärkta bidrag, som redovisades i Tabell 6.1, skapade enligt Peter Honeth, Ulf P. Lundgren och Elisabet Nihlfors ett oerhört komplext och allt annat än transparent resursfördelningssystem. Man ska då ha i åtanke att detta stora antal öronmärkta bidrag var resultatet av 20-25 års ständiga förenklingar av statsbidragssystemet till skolan, inte minst i form av sammanslagningar av olika bidrag. Trots alla dessa förenklingar föreföll systemet ha varit svårbegripligt. Ytterst få personer hade full insyn i hur systemet fungerade. I dag är förmodligen detta antal personer än lägre. Ulf P. Lundgren säger

⁸⁴ "Friheten" i dessa aktiviteter reglerades dock i skolförordningen.

⁸⁵ Se Du Rietz m.fl. (1987) för en utförlig beskrivning av respektive bidrag och hur de fördelades.

att ”I dag är det nog ingen levande människa som helt och hållet vet hur systemet fungerade.” Komplexiteten och bristen på transparens gjorde att skolor med experter på systemet kunde utnyttja det genom att manipulera tilldelningen till den egna skolan. Sådan manipulation kunde t.ex. ske vid äskandet av basresurser, som gjordes på vårterminen medan antalet tilldelade basresurser skulle baseras på elevantalet under höstterminen. Det förekom då, enligt Elisabet Nihlfors, att skolor vid tiden för äskandet inte redovisade elever som de visste skulle flytta till en annan skola/kommun till höstterminen, om det påverkade antalet basresurser som tilldelades skolan. Även vid äskande av andra resursslåg, såsom resurser för elever i behov av särskilt stöd, hade driftiga personer på den enskilda skolan stora möjligheter att påverka den faktiska tilldelningen.

De många olika öronmärkta statsbidragen och den starka statliga styrningen av skolan på lokal nivå kvävde också lokal initiativkraft och uppfinningsrikedom. Både Staffan Lundh och Elisabeth Nihlfors talar om ”bakbundna rektorer och skolledare”, som hade att rätta sig efter otaliga centralt beslutade regler och anvisningar för hur skolverksamheten skulle bedrivas.

Komplexiteten och detaljstyrningen kan kanske bäst presenteras med följande exempel om tilldelningen av basresurser till skolorna, berättat av Elisabet Nihlfors: ”På slutet var det så att länskolnämnden såg till kommunens totala elever i en årskurs och delade med 25/30⁸⁶ – förhandlingen gällde då hur långt det var mellan skolorna, dvs. vi i kommunerna ville att skolorna skulle få egna tilldelningar. Jag minns när nämnden kom ut och stegade upp avståndet!”

Till komplexiteten och bristen på transparens ska också läggas den administrativa bördan som den enskilda skolan fick ödsla kraft och energi på vid förhandlingar om resurser och vid själva den formella äskningsprocessen. Elisabet Nihlfors menar att äskningsprocessen höll på under stora delar av läsåret, i olika etapper och turer för överklagande och nya beslut.

Sett mot denna bakgrund kan kommunaliseringsreformen te sig oerhört önskvärd och som en befrielse för decentraliseringssträvandena. Såväl Staffan Lundh, Elisabet Nihlfors, Ulf P. Lundgren som Peter Honeth menar också att förenklingar av statsbidragssystemet och en minskad statlig detaljstyrning av

⁸⁶ Dessa siffror avser delningstalen för låg- respektive mellan- och högstadiet, se regelbeskrivningen.

skolan var helt nödvändig. Peter Honeth anser dock att dessa decentraliseringssträvanden mycket väl kunde ha fortsatt inom ramen för ett i huvudsak statligt huvudmannaskap för skolan. Samtliga dessa fyra personer anser att kommunaliseringsreformen innebar att ett oerhört stort språng togs i den decentraliseringsprocess som pågått under flera decennier. Det framgår inte av mina intervjuer om Staffan Lundh och Elisabet Nihlfors anser att detta stora språng var positivt eller negativt totalt sett. Ulf P. Lundgren är av den uppfattningen att beslutet var positivt sett som helhet när beslutet togs, men att det inte fått önskad effekt. Han menar att beslutet uppfattades vid tidpunkten för reformen som ett sätt att vitalisera den kommunala demokratin, men att detta hade förutsatt en åtskillnad mellan riksdags- och kommunalval. ”Nu försvinner de lokala frågorna i rikspolitiken”, menar Ulf P. Lundgren.⁸⁷

6.3 Skolans resursfördelningssystem efter 1991

Decentraliseringsarbetet fortsatte under de sista åren på 1980-talet. Du Rietz m.fl. (1987) fungerade som ett viktigt underlag för en parlamentarisk kommitté – styrningsberedningen – som 1988 presenterade betänkandet *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet* (SOU 1988:20). Betänkandet låg till grund för regeringens proposition 1988/89:4 om skolans utveckling och styrning som föreslog fortsatta decentraliseringssträvanden i form av att statens styrning över skolan skulle fortsätta övergå från regel- till målstyrning. Utöver ideologiska bevekelsegrunder fanns även skäl av mer praktisk natur bakom den fortsatta decentraliseringen som gällde hela den offentliga sektorn. Under många år hade ökade krav på kvalitet, tillgänglighet och mångfald kunnat mötas med expansion av denna sektor kopplat till ett ökat skatteuttag. Möjligheterna att genom ökade skatter fortsätta expansionen föreföll nu starkt begränsade. Från politiskt håll ställdes hoppet för förbättringar i skolan och andra välfärdsområden till en mer decentraliserad beslutsordning präglad av målstyrning som skulle kunna effektivisera verksamheterna. Bilden var fortfarande att styrningen av skolväsendet var otidsenlig och tyngdes av en omfattande och detaljrik statlig reglering. En fortsatt decentralisering som gav politiker, skolledare och lärare på

⁸⁷ I kapitel 8 förs ett vidare resonemang om kommunaliseringsreformens brister och förtjänster.

lokal nivå mer makt över hur verksamheten skulle utformas och bedrivas ansågs vara en helt nödvändig utveckling.⁸⁸

I denna utveckling var statsbidragssystemet en central del. Genom det dåvarande statsbidragssystemet för grundskolan och andra skolformer utövades en betydande del av den statliga styrningen av skolområdet. Det var därför naturligt att statsbidragssystemet genomgick en ordentlig genomlysning och att alternativa system analyserades. Detta arbete utmynnade i Ds 1990:32, som presenterade två modeller med likartad inriktning för hur statsbidragssystemet kunde reformeras för att tillgodose strävandena efter ett ökat lokalt inflytande över skolverksamheten. Den ena av dessa modeller antogs av riksdagen och implementerades läsåret 1991/92 genom ansvarspropositionen, proposition 1990/91:18.

Slopandet av de öronmärkta statsbidragen – en historisk förändring⁸⁹

I det nya statsbidragssystemet slopades öronmärkningen helt. I stället utgick ett s.k. sektorsbidrag till skolan. Att staten på detta sätt tog ett fortsatt stort ansvar för skolans finansiering ansågs vara en förutsättning för att decentraliseringen av ansvaret för skolan inte skulle riskera en försämrad likvärdighet.⁹⁰ Enligt korrespondens med dåvarande finansminister Kjell-Olof Feldt var ett fortsatt stort statligt ansvar för skolans finansiering inte bara något som sades för att kunna driva igenom kommunaliseringss-reformen, utan något som det fanns en bred uppslutning kring bland parterna som drev igenom reformen. Ett intressant påpekande av Feldt i sammanhanget är också att reformen inte på något sätt var tänkt att vara ett sätt för staten att stjälpas över ansvaret för skolan från staten till kommunerna i samband med de snabbt försvagade statsfinanserna i början av 1990-talet, en hypotes som florerat i den skolpolitiska debatten kring kommunaliseringss-reformen.

Sektorsbidraget till skolan var uppdelat i två olika delar; en grundresurs som inte tog hänsyn till skillnader i elevsamman-

⁸⁸ Ds 1990:32. Se Wiklund (2003) och Gustafsson och Helmersson (2008) för intressanta skildringar av hur den skolpolitiska debatten fördes inför kommunaliseringss-reformen.

⁸⁹ Stycket baseras, när inget annat anges, på Ds 1990:32. Se denna för en mer ingående beskrivning av hur resursfördelningssystemet förändrades.

⁹⁰ Du Rietz m.fl. (1987).

sättning mellan kommunerna och en specialresurs som var avsedd att spegla skillnader i resursbehov till elever i behov av särskilt stöd. Grundresursen baserades på två strukturella faktorer: antalet skolpliktiga barn (7-15 år) samt genomsnittligt antal skolpliktiga barn per kvadratkilometer. Den senare faktorn avsåg att kompensera glesbygdskommuner, där skolorna måste organiseras i mindre enheter och därmed blev mer kostsamma. Grundresursen kalibrerades så att varje kommun gick in i systemet med den kostnadsbild som det tidigare systemet lämnat i arv. De strukturella faktorerna påverkade därmed inte sektorsbidraget under övergångsåret. Efterföljande år skulle däremot förändringar av dessa faktorer påverka grundresursens storlek. Förändringarna i de två faktorerna slog dock inte igenom fullt ut på grundresursens storlek, då en tröghet lades in i systemet som ett stöd till kommuner som på grund av geografiska och befolkningsmässiga faktorer ansågs ha svårt att förändra skolorganisationen proportionellt mot elevtalsutvecklingen.

En grundläggande tanke med utformandet och beräkningssättet för grundresursen, var att övergången från systemet med öronmärkta resurser inte skulle slå dramatiskt för den enskilda kommunen. Ett minimum av omfördelningseffekter mellan kommunerna eftersträvades. Kommunerna ansågs behöva rimlig tid att anpassa sig till de förändringar som bidragsomläggningen innebar.

Denna ambition var dock inte lika uttalad för specialresursen. Här var, som beskrevs ovan, själva syftet att fördela resurserna efter de olika behov, i termer av elevsammansättning, som kommunerna ansågs ha. Specialresursen bestod av två olika delar; specialresurs 1 och 2. Specialresurs 1 baserades på tre strukturella kriterier: andelen invånare i kommunen med enbart grundskoleutbildning eller kortare, andelen socialbidragstagare i kommunen, och andelen barn i skolpliktig ålder i kommunen boende med en förälder. För dessa kriterier fastställdes varje år en sammanvägd faktor som uttryckte kommunens andel av kriterierna i relation till genomsnittet för riket. Specialresurs 2 syftade till att möta kommunernas behov av stöd till invandrarelever. Resursen baserades på dels andelen barn i skolpliktig ålder i kommunen med minst en förälder född i utlandet och dels den aktivitetsgrad i hemspråksundervisning och stödundervisning i svenska som dessa individer hade. De två specialresurserna gav upphov till betydande omfördelningseffekter mellan kommunerna i relation till det

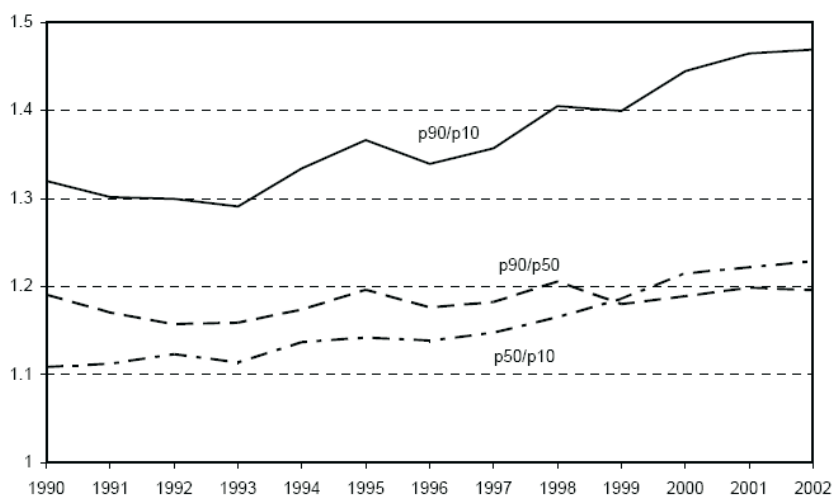
tidigare systemet. Systemet gav därför möjlighet, genom spärr- och garantiregler, till att vid behov införa regler som syftade till att minska dessa omfördelningseffekter.

Även om sektorsbidraget var avsett som ett stöd till kommunerna för skolans finansiering, fick bidraget användas på valfritt sätt av kommunerna. I själva verket gällde friheten inte bara hur resurserna skulle fördelas inom skolverksamheten utan även i vilken utsträckning kommunen ville använda resurserna till just skolan. Resurser från sektorsbidraget till skolan kunde fördelas till kommunens andra ansvarsområden, givet att skollagen och andra statliga förordningar efterlevdes. Även om kommunerna således inte hade några legala restriktioner för hur sektorsbidraget skulle användas, menar Staffan Lundh och Ulf P. Lundgren att bidragets konstruktion ändå fungerat som ett mer eller mindre riktat bidrag till skolverksamheten. Om kommunen använde resurser från sektorsbidraget till andra områden blev det tydligt att skolan inte prioriterades, vilket kunde vålla reaktioner inom kommunen som missgynnade den politiska ledningen som gjort prioriteringarna.

Ett generellt statsbidrag 1993

Systemet med ett sektorsbidrag till skolan blev kortlivat. Bara ett par år senare, 1993, lades det in i det generella statsbidraget av den borgerliga regeringen som regerade mellan 1991 och 1994. Friheten att disponera de statliga medlen förblev opåverkad i och med att sektorsbidraget inte varit bundet till skolan. I enlighet med diskussionen ovan bedömer Ulf P. Lundgren och Staffan Lundh dock att kommunernas *reella* frihetsgrader över skolans finansiering ökade än mer vid sektorsbidragets avskaffande 1993. Detta skulle kunna vara en förklaring till att spridningen i kommunernas utgifter för skolan, mätt som lärartäthet, ökade relativt kraftigt just fr.o.m. denna tidpunkt, se Figur 6.1.⁹¹ Peter Honeth anger dock som möjlig förklaring att detta snarare berodde på kommunaliseringsreformen 1991, vars effekter inte började synas förrän ett par år senare. Det bör i sammanhanget noteras att sektorsbidraget utgjorde cirka 50 procent av kommunernas utgifter till skolan, vilket motsvarade andelen före kommunaliseringsreformen.

⁹¹ Ahlin och Mörk (2008) finner dock att skillnaderna i kommunernas skolutgifter, mätta som totala utgifter för skolan, minskade mellan 1989 och 1995.

Figur 6.1 Spridning i lärartäthet, 1990-2002, 90/10-, 90/50- och 50/10-ratios

Anm. Graferna anger kvoter av lärartäthet i olika percentiler av lärartäthetsfördelningen bland kommunerna. Den översta grafen, p90/10, uttrycker således hur hög lärartätheten är i den 90:e percentilen i relation till den 10:e percentilen.

Källa: Björklund m.fl. (2004).

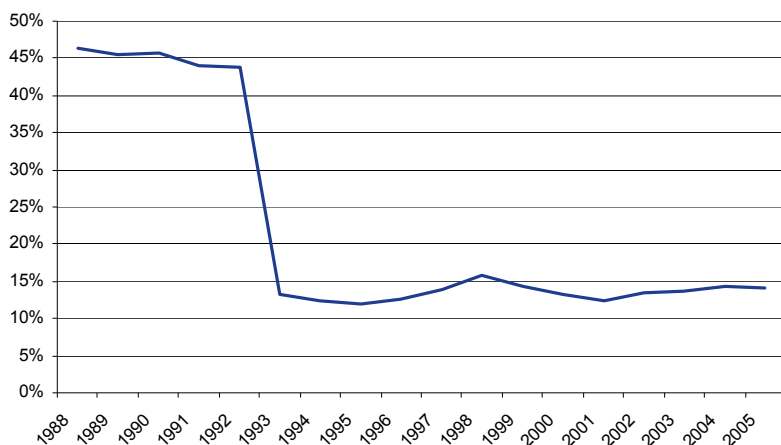
Mot bakgrund av att ett fortsatt starkt statligt ansvar för resurstilldelningen till skolan varit en grundförutsättning för kommunaliseringens reform, skulle man kunna tro att avskaffandet av sektorsbidraget skulle ha vållat stor debatt och mötts av stark kritik från de aktörer, framför allt inom Socialdemokraterna, som drivit igenom kommunaliseringens reform. Så tycks dock inte ha varit fallet. Varken Peter Honeth eller Ulf P. Lundgren upplevde avskaffandet av sektorsbidraget som något särskilt kontroversiellt. Samma inställning har Kjell-Olof Feldt⁹², med god insyn i det Socialdemokratiska partiet.

Avskaffandet av sektorsbidraget borde dock ha haft betydelse för den statliga styrningen av skolan genom finansieringssystemet. I vilken utsträckning så verkligen är fallet är dock en öppen fråga, se diskussionen ovan om vilket reellt inflytande över finansieringen som sektorsbidraget hade. Det är i detta sammanhang intressant att se hur de riktade statsbidragen till skolan, där sektorsbidraget inkluderas, utvecklats över tiden. I Figur 6.2 ses ett dramatiskt fall i denna andel vid tidpunkten för sektorsbidragets avskaffande.

⁹² Enligt korrespondens.

Riktade statsbidrag till skolan har därefter varit ganska konstant kring cirka 15 procent av skolans totala resurser.

Figur 6.2 Andel av grundskolans kostnader som finansieras av riktade statsbidrag, procent



Anm. Med riktade statsbidrag avses sektorsbidraget till skolan, de öronmärkta bidragen som användes före 1991 samt öronmärkta bidrag till skolan efter 1993, t.ex. de s.k. Wärnersson-pengarna.

Källa: SKL.

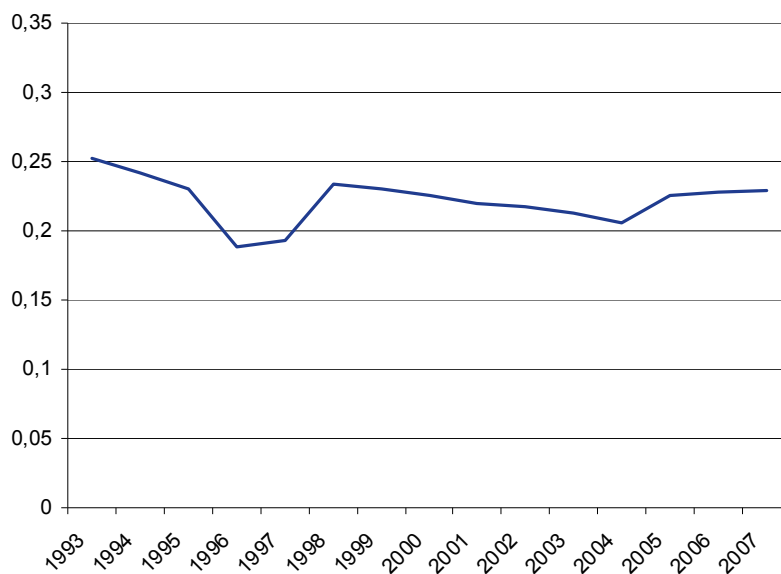
Grundskolans finansiering i dag

Den drastiska minskningen kring 1993 i andelen riktade statsbidrag av skolans totala finansiering, kommer sig av att de riktade anslagen till stora delar ersattes av ett större generellt statsbidrag. Det generella statsbidraget transfereras från staten till kommunerna genom det kommunala utjämningsystemet. Detta består i huvudsak av ett inkomstutjämningsystem samt ett kostnadsutjämningsystem. Medan det senare systemet är ett nollsummespel för staten, där det enbart sker en omfördelning av resurser mellan kommunerna, är staten däremot kraftig nettobidragsgivare till det förra systemet. Statens nettobidrag utgör, grovt räknat, det generella statsbidraget.⁹³ Utvecklingen av de totala statsbidragen,

⁹³ Även andra mindre poster ingår dock i det generella statsbidraget., se t.ex. SKL och Finansdepartementet (2008) för en översiktlig beskrivning av utjämningsystemet samt SOU 2006:84 respektive SOU 2007:61 för en mer ingående beskrivning av hur systemet ser ut i dag och vilka de senaste förändringarna varit.

dvs. summan av det generella statsbidraget och de riktade statsbidragen till olika verksamheter, redovisas i Figur 6.3 som andel av kommunens totala inkomster. Resterande del av kommunernas inkomster utgörs framför allt av skatteintäkter, men även egenavgifter, ränteinkomster etc. ingår. Bland egenavgifterna är det värt att notera att vad gäller förskolan, så minskade dessa kraftigt i och med maxtaxereformen 2002.⁹⁴

Figur 6.3 Totala statsbidrag till kommunerna som andel av kommunernas totala inkomster, 1993-2007



Anm. Statistik längre tillbaka än 1993 är inte jämförbar med denna tidsserie eftersom nya beräkningssätt infördes 1993.

Källa: SCB (Nationalräkenskaperna).

Det generella statsbidraget till kommunerna består i sin tur av en mängd olika poster, däribland poster som ska reglera skillnader mellan kommuner i kostnader för att bedriva förskola och grundskola. För förskolan används som faktorer vid beräkningen av respektive kommuns bidrag, andelen barn i olika åldersgrupper och ett index som ska fånga andel inskrivna barn i förskolan samt vistelsetider i densamma. För grundskolan är motsvarande faktorer

⁹⁴ Se kapitel 5 för en diskussion om denna reform.

kommunens åldersstruktur, andelen 7-15-åringar som antingen är födda utanför Sverige, Danmark och Norge eller där båda föräldrarna är det samt en glesbygdsfaktor som kompenserar kommuner i glesbygd.⁹⁵ Respektive kommuns budget för hela sin verksamhet utgörs av det generella statsbidraget (som således är olika stort per invånare för olika kommuner beroende på faktorerna beskrivna ovan) samt egna skatteintäkter, justerat för kommunens bidrag/avgift till kostnadsutjämningsystemet. Kommunen bestämmer med denna totala budgetram som grund hur mycket som ska användas till förskola och grundskola, tillsammans med eventuella riktade statsbidrag till dessa skolformer. Där avgörs även hur den totala mängden resurser till dessa skolformer ska fördelas, såväl mellan som inom desamma.

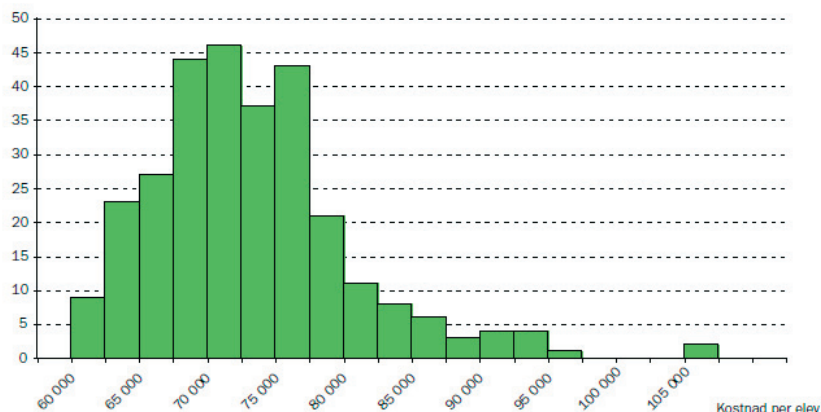
I likhet med läroplanen för förskolan, som diskuterades i kapitel 5, anger läroplanen som omfattar grundskolan⁹⁶ att resurserna ska ske med hänsyn till elevers olika behov och förutsättningar. Det har länge varit känt att skillnaderna i kommunernas utgifter för förskolan och grundskolan varierat kraftigt.⁹⁷ För kommunal grundskola varierade utgifterna 2006 från cirka 60 000 kr till cirka 108 000 kr per elev, se Figur 6.4 för den totala spridningen.

⁹⁵ SOU 2007:61.

⁹⁶ Grundskolan omfattas av Läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet - Lpo 94 (Skolverket 2006b).

⁹⁷ Se Skolverket (2009a).

Figur 6.4 Kostnad per elev i kommunal grundskola i kommunerna år 2006



Anm. På y-axeln anges antal kommuner och på x-axeln kostnad per elev.

Källa: Skolverket (2009a).

Cirka 30 procent av variationen mellan kommunerna i kostnaden per barn i grundskola kan, enligt Skolverket (2009a), förklaras av invånardistans, vilket är betydligt mer än för förskolan.⁹⁸ Ytterligare cirka fem procent av variationen kan förklaras av andelen kortutbildade i befolkningen och andelen bidragsberoende. Graden av bostadssegregation, andelen elever födda utomlands, skattekraft eller politisk majoritet i fullmäktige förklarar inte de stora skillnaderna. Den största delen av variationen, cirka 65 procent, kan således inte förklaras av strukturella faktorer. Liksom för förskolans del drar Skolverket (2009a) slutsatsen att de resurser som avsätts till grundskolan inte främst baseras på kommunernas bedömning av deras förutsättningar i förhållande till andra kommuner. Snarare är det rimligt att anta att den stora oförklarade delen av variationen i stället förklaras av skillnader i prioriteringar, olika organisatoriska lösningar och budgethistorik.⁹⁹

Ur likvärdighetssynpunkt är det inte enbart intressant att studera hur kommunernas totala budgetar för förskolan och grundskolan skiljer sig åt. Det är även intressant att få en bild av hur kommunerna prioriterar inom dessa respektive budgetar, dvs. hur kommunernas resursfördelningssystem ser ut. Detta är ett tämligen utforskat område. I Skolverket (1996) görs en fallstudie i elva kommuner där resursfördelningen undersöks. Även von Greiff

⁹⁸ Se diskussion i kapitel 5.

⁹⁹ Skolverket (2009a).

(2008) baseras på ett mindre antal fallstudier. Dessa rapporter utgör ett alltför knapphändert underlag för att kunna säga något generellt om kommunernas olika resursfördelningssystem till förskolan och grundskolan. I Skolverket (2009a) ingår dock, utöver intervjuer i ett antal kommuner och annat material, en enkätundersökning till alla landets kommuner som avser budgetåret 2007. Enkäten skickades till de beslutande organen för skolans finansiering i kommunerna – barn- och utbildningsförvaltningar samt kommunalförvaltningar.¹⁰⁰ Svarefrekvensen var 89 respektive 78 procent för respektive förvaltningstyp. Trots de metodproblem¹⁰¹ som enkätstudier i regel brottas med, bedömer Skolverket att de resultat som redovisas i rapporten ger en god bild av resursfördelningen till förskolan och grundskolan. I det följande beskrivs de huvudsakliga resultaten av enkätundersökningen.

En slutsats av studien är att ansvaret för förskolan och grundskolan är kraftigt decentraliserat. Ansvar och befogenheter är typiskt sett utlagda på enhetsnivå, i enlighet med kommunaliseringens intentioner. Rektorer och förskolechefer har stor frihet att besluta hur resurser ska användas i de olika verksamhetsformerna, och även omfördela resurser mellan dessa. Resurser tycks fördelas direkt till enheterna (dvs. till respektive förskola och grundskola) i högre utsträckning än vad tidigare utvärderingar från Skolverket visat.

Vidare har kommunernas resursfördelningsmodeller till förskolan och grundskolan väldigt olika utseende. Ett vanligt gemensamt drag är dock att vissa resurser fördelas baserat på antalet elever¹⁰² (som kan variera beroende på ålder, vistelsetid och årskurs) utan hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov, en s.k. *volymbaserad resurs*. Utöver denna resurs förekommer att resurser fördelas som s.k. *tilläggsresurser*, som av Skolverket indelats i *struktur tillägg* och *resurser till elever i behov av särskilt stöd*. De vanligaste faktorerna i struktur tillägget är andel barn med lågutbildade föräldrar och andel barn med utländsk bakgrund, men även faktorer såsom andel barn med arbetslösa föräldrar, andel barn med socialbidragsberoende föräldrar, föräldrarnas inkomstnivå, andel barn med ensamstående föräldrar och andel pojkar förekommer. Struktur tillägget kan baseras antingen på enhetens

¹⁰⁰ Se Skolverket (2009a) för de olika beslutande organen och de olika beslutsvägarna i kommunerna.

¹⁰¹ Se Skolverket (2009a) för en diskussion av dessa.

¹⁰² Här och framöver används elever som ett samlingsord för både barn i förskolan och elever i grundskolan.

faktiska elevsammansättning, eller på densamma i området där enheten är belägen. I förskolan är dessa tillvägagångssätt ungefär lika vanliga medan det förra är vanligast i grundskolan. Att basera struktur tillägget på enhetens faktiska elevsammansättning har blivit vanligare i takt med att elever i allt större utsträckning väljer andra enheter än den närmaste. Tilläggsresurs för elever i behov av särskilt stöd fördelas utifrån elevers individuella behov, t.ex. till elever med läs- och skrivsvårigheter, genom någon form av äskningsförfarande.

Resurser till elever i behov av särskilt stöd är relativt vanligt i kommunerna. I förskolan och grundskolan använder 63 respektive 69 procent av kommunerna en sådan resurs. Resursen utgör dock i regel endast en liten andel av budgeten. Även tilläggsresurser i form av ett struktur tillägg är i regel måttliga i förhållande till den totala budgeten. Detta resursslåg är dessutom relativt ovanligt, se Tabell 6.2.

Tabell 6.2 Andel kommuner (procent) som fördelar resurser som tilläggsresurs, fördelat i procent av budget

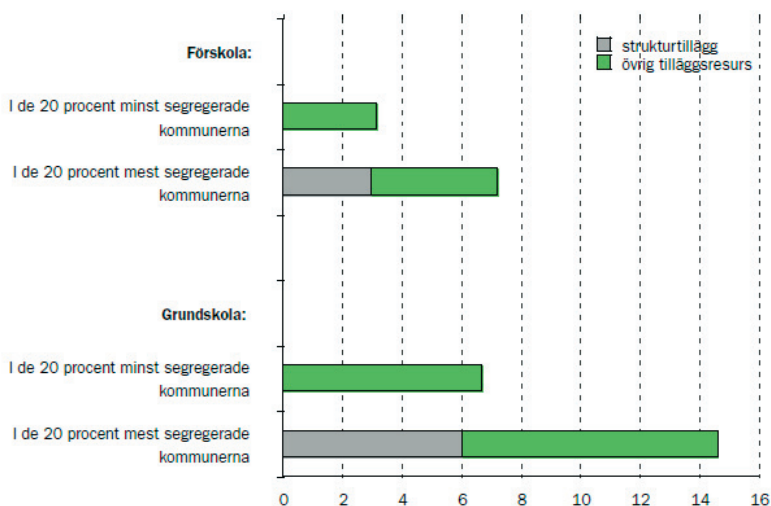
	0%	0-4%	4-8%	8-12%	>12%	Totalt
Resurs till elever i behov av särskilt stöd						
Förskola	37	26	28	6	3	100
Grundskola	31	16	21	19	13	100
Struktur tillägg						
Förskola	80	11	6	2	1	100
Grundskola	72	14	7	3	4	100

Källa: Skolverket (2009a).

En invändning mot presentationen i Tabell 6.2 kan vara att kommunerna är olika i termer av elevsammansättning och att tabellen därför inte ger en rättvisande bild av hur stora tilläggsresurserna är i relation till de verkliga behoven. Betydelsen av en resursfördelningsmodell med tilläggsresurser är naturligtvis olika i kommuner med en homogen elevsammansättning, i termer av föräldrarnas utbildningsnivå och inhemsk/utländsk bakgrund, jämfört med en heterogen elevsammansättning i dessa avseenden. I Figur 6.5 har kommunernas boendesegregation rangordnats utifrån ett sammanvägt index som baseras på föräldrarnas utbildningsnivå, andelen elever födda utomlands samt andelen elever med båda

föräldrarna födda utomlands. I figuren redovisas dels andelen av budgeten som fördelas som strukturtillägg och dels övriga tilläggsresurser i de 20 mest respektive minst segregerade kommunerna. I övriga tilläggsresurser inkluderas, utöver resurser till elever i behov av särskilt stöd, särskilda tilläggsresurser till modersmålsundervisning.

Figur 6.5 Andel av budget till för- respektive grundskola som fördelas som tilläggsresurs i de 20 procent minst respektive mest segregerade kommunerna (procent)



Källa: Skolverket (2009a).

Som framgår av Figur 6.5 så är tilläggsresursen i genomsnitt större i de mest segregerade kommunerna jämfört med de minst segregerade kommunerna. Skillnaderna får dock betraktas som relativt små mellan dessa ytterlighetskommuner.

En övergripande slutsats från Skolverkets enkätundersökning är att differentieringen av resurser mellan enheter med mycket olika förutsättningar är liten. Denna slutsats gäller även den del av analysen använder lärartäthet som resursslåg.

En annan slutsats är att elever i de enheter som har mer lärarresurser per elev typiskt sett presterar betydligt sämre än de enheter som har färre lärare per elev. Detta samband ska naturligtvis inte tolkas som att extra lärarresurser *orsakar* sämre prestationer. En rimligare tolkning är snarare att de extra

resurserna inte räcker för att kompensera den försvårade elevsammansättningen.

En möjlig förklaring till att kommunerna generellt tycks ha svårt att differentiera resurserna efter förutsättningar och behov i någon större utsträckning är att skolenheter med en gynnsam elevsammansättning – och som därför får mindre totala resurser om resurserna fördelas kompensatoriskt – kan utöva ett tryck mot kommunerna att fördela resurserna mer enhetligt. Vid en stark kompensatorisk tilldelning blir naturligtvis variationen i de totala anslagen till skolenheter med stor skillnad i elevsammansättning avsevärd. Inte minst kan detta gälla skillnader i resurstilldelning mellan fristående skolor och kommunala skolor, eftersom de förra typiskt sett har en gynnsammare elevsammansättning än de senare. Eftersom variationen i skolprestationer mellan skolor ökat kraftigt, som visats ovan, talar detta för att elevsammansättningen inom skolor blivit mer homogen i termer av elevernas prestationer. En ökad differentiering av resursfördelningen efter elevsammansättningen innebär då än större skillnader i de totala resurser som skolor med en gynnsam respektive ogynnsam elevsammansättning får. Mot den bakgrunden är det sannolikt en svår politisk utmaning inom kommunerna att fördela resurser med ett större kompensatoriskt inslag.

En annan viktig slutsats från Skolverkets enkätundersökning är att 92 procent av kommunerna uppger att elevernas resultat inte påverkar omfattningen av enheternas budget. Att kommunerna inte följer upp resultaten från enheterna och kopplingen till resursfördelningssystemet är även ett framträdande resultat från den del av Skolverket (2009a) som baseras på ett stort intervju-material från sex kommuner.¹⁰³ *”Ingen av intervjukommunerna har genomfört någon systematisk utvärdering av huruvida resursfördelningsmodellen ger skolorna ekonomiska resurser så att eleverna ges lika möjligheter att uppnå målen trots skolornas olikheter i förutsättningar.”*¹⁰⁴ Inte heller tycks någon utvärdering ske inom skolorna av hur välavvägda olika resursinsatser varit. *”Sammantaget finns det knappast någon egentlig uppföljning eller utvärdering av om en organisation fungerat väl eller inte på någon av skolorna, förutom i de uppföljningsdiskussioner om läsåret som gått som man har efter respektive läsårs slut.”*¹⁰⁵ Avsaknaden av uppföljning och

¹⁰³ Se Skolverket (2009a) för detaljer kring intervju-materialet.

¹⁰⁴ Skolverket (2009a), s. 64.

¹⁰⁵ Skolverket (2009a), s. 69.

utvärdering står i bjärt kontrast till kommunaliseringens intentioner. Vid övergången till det mål- och resultatorienterade styrsystemet lades ett ansvar på kommuner och skolenheter att ge underlag för kontinuerliga förändringar och förbättringar, inte minst gällande frågan om resursernas användning lett till likvärdiga förutsättningar och möjligheter att uppnå de nationella målen.¹⁰⁶

Slutsatserna i Skolverket (2009a) bekräftar resultaten i tidigare utvärderingar av kommunernas uppföljning av resursfördelningssystemen. I exempelvis Skolverket (2005b) framgår att det inte sällan saknas tydliga kopplingar mellan skolors kvalitetsredovisningar och deras resursfördelningssystem. Det finns heller inte alltid rutiner som säkerställer att elever i behov av särskilt stöd får de resurser som de har rätt till enligt skollagen. I Skolverket (2005c) framhålls vidare att styrningen av resurser till skolor med svag måluppfyllelse brister i många kommuner, i likhet med resultaten i Skolverket (2009a). En starkare styrning av resurserna förs därför fram som ett åtgärdsförslag i Skolverket (2005c). Huvudresultaten i Skolverket (2009a) bekräftas således av tidigare Skolverksrapporter.

Finansiering av fristående skolor

Efter friskolereformen 1992 har antalet fristående skolor ökat kraftigt och i dag går cirka tio procent av alla grundskoleelever i en fristående skola, att jämföras med en procent 1992. Det är därför värt att i korthet studera finansieringen av fristående skolor specifikt. Enligt en ny proposition¹⁰⁷ ska kommunerna ge bidrag till fristående skolor efter samma grunder som används vid tilldelning av medel till kommunala skolor. Kommunen har enligt den nya propositionen inte längre rätt att göra ett s.k. skolpliktsavdrag vid resurstilldelningen till fristående skolor. Detta avdrag motiverades förut med att de kommunala skolorna, till skillnad från de fristående skolorna, har ett skolpliktsansvar, dvs. de måste kunna erbjuda alla elever en skolplats och måste därför ha en viss överkapacitet. Enligt den nya propositionen har dock inte skolpliktsansvaret ett omedelbart samband med kostnaden för utbildningsverksamheten. I enkätundersökningen i Skolverket (2009a) gäller en av frågorna huruvida kommunerna fördelar

¹⁰⁶ Se proposition 1990/91:18.

¹⁰⁷ Proposition 2008/09:171, antagen av riksdagen i juni 2009.

resurser till de fristående skolorna efter samma modell som till de kommunala skolenheterna. Det ska noteras att enkätundersökningen besvarades innan den nya propositionen trädde i kraft.

För förskolan svarade en majoritet av kommunerna i enkätundersökningen att de inte gjorde någon skillnad mellan kommunala och enskilda förskolor vid resurstilldelningen. En av fyra kommuner angav dock att de inte använder samma modell. Gruppen kommuner där resurstilldelningen sker genom äskanden, dialog och anpassningar till tidigare budget skiljer sig dock från övriga kommuner. I dessa kommuner använde endast hälften samma fördelningsmodell till de enskilda förskolorna som till de kommunala förskolorna. För grundskolans del svarade tre av tio kommuner att de inte fördelar resurser till fristående skolor efter samma fördelningsmodell. Dessa resultat är dock svåra att värdera. Kommunerna kan i enkätsvaren ha tolkat förekomsten av skolpliktsavdrag som att de inte använder samma fördelningsmodell, trots att modellerna i övrigt inte skiljer sig åt. Skolpliktsavdragen varierar dessutom i storlek mellan kommunerna. Detta medför att det uppstår en glidande skala med kommuner som förvisso använder samma modell till olika huvudmän, men där vissa kommuner (med högt skolpliktsavdrag) reellt skiljer sig åt i sin fördelning jämfört med andra kommuner (med lågt skolpliktsavdrag).

Sammanfattning

Grundskolans finansiering har genomgått kontinuerliga förändringar ända sedan grundskolans tillkomst på 1960-talet. Ett gemensamt drag i dessa förändringar har varit en decentralisering av makten över finansieringen. Från det att staten utövat en minutiös detaljreglering av finansieringen, med en mängd öronmärkta statsbidrag och länsskolnämnder som styrt och kontrollerat att statens intentioner implementerats på lokal nivå, har kommunerna fått alltmer makt och ansvar för skolans finansiering. Ett stort steg i denna utveckling togs 1991 i den s.k. kommunaliseringsreformen, då de öronmärkta statsbidragen slogs ihop till ett klumpsummebidrag till skolan. Kort därefter inleddes detta bidrag i det generella statsbidraget till kommunerna. I dag har kommunerna mycket stora frihetsgrader för skolans finansiering.

Det föreligger stora skillnader både avseende hur mycket kommunerna satsar på skolan totalt sett och när det gäller hur kommunerna fördelar skolbudgeten på olika skolformer, årskullar, elevgrupper etc. En del av dessa skillnader var möjliga, och förekom, även före reformen, eftersom statens finansieringsansvar i huvudsak omfattade personalkostnader.

7 Ansvaret för skolan i teorin

Ansvaret för förskolan och grundskolan är, som diskuterats ovan, delat mellan staten och kommunerna. Det har dock skett en successiv maktförskjutning mot ett mer decentraliserat beslutsfattande, till förmån för kommuner och skolenheter. Vad säger forskningslitteraturen om den optimala ansvarsfördelningen mellan stat och kommun? En sådan diskussion är en användbar bakgrund till den policydiskussion som förs i nästa kapitel. Här redogörs därför kortfattat för litteraturen om offentliga finanser på flera nivåer, även kallad teorin för fiskal federalism, några närliggande teorier till denna samt teoriernas konsekvenser för förskolan och grundskolan. Teorin om fiskal federalism har i första hand utvecklats för att analysera ansvarsfördelningen i federala stater. Den går dock även att applicera på ansvarsfördelningen mellan kommuner och stat, gällande vilken nivå ansvaret för offentligt tillhandahållna varor och tjänster (hädanefter OTVT)¹⁰⁸ bör läggas på.¹⁰⁹ En uttömmande översikt av denna litteratur ligger utanför denna rapports syfte. I stället görs en kort sammanfattning av litteraturen i form av en diskussion kring de huvudsakliga för- och nackdelarna med ett decentraliserat beslutsfattande rörande OTVT som litteraturen tar upp. Därefter följer en diskussion om vilken bäring dessa argument har för förskola och grundskola specifikt.

7.1 Fördelar med ett decentraliserat beslutsfattande

Tiebout (1956) visade i en klassisk artikel att medborgares mobilitet mellan regioner talar för ett decentraliserat besluts-

¹⁰⁸ Nationalekonomisk litteratur skiljer på privata och offentliga varor och tjänster. Ursprungligen handlade fiskal federalism-litteraturen enbart om offentliga varor och tjänster, s.k. *public goods*. Teorin har därefter kommit att inkludera även "icke-rena" offentliga varor och tjänster. Skola är ett exempel på en sådan tjänst. Se Gayler och Rosen (2008) för en diskussion kring dessa begrepp.

¹⁰⁹ Molander (2003).

fattande, eftersom medborgarnas preferenser kommer att spegla hur de fördelar sig mellan regionerna. Individer med samma preferenser för mixen av regionens utbud av OTVT kommer att flytta till samma region. På så sätt får alla individer den uppsättning OTVT som de önskar och högsta möjliga nytta i samhället uppnås.

Men även utan mobilitet finns det starka skäl för att ett decentraliserat tillhandahållande bättre speglar individernas preferenser. Den lokala beslutsmakten antas lättare kunna anpassa utbudet efter individernas preferenser för OTVT och kostnader för att producera dem, p.g.a. en informationsfördel gentemot en central beslutsmakt.¹¹⁰ Huruvida argumentet att en lokal beslutsmakt har en informationsfördel kan sägas vara uppfyllt är dock en öppen fråga.¹¹¹ Inte heller argumentet att lokala beslutsfattare bättre känner till produktionsförutsättningarna och därför kan producera den önskade kvantiteten av OTVT med en högre effektivitet är självklart. Enligt Molander (2003) är detta effektivitetsargument, som var ett huvudargument vid övergången från villkorade till generella statsbidrag i början av 1990-talet, inte belagt empiriskt. Molander menar vidare att sådana förändringar ofta har mindre effekter än vad teorin förutsäger.

Den lokala beslutsmakten kan även ha ett informationsövertag gentemot en central motsvarighet när det gäller utformandet av olika offentliga program som kräver detaljerad information om de invånare som ska omfattas av programmen. Lokala beslutsfattare befinner sig närmare dessa individer, verksamheten i fråga och dess anställda och kan därför skraddarsy verksamheten efter lokala preferenser och behov. Utöver denna fördel kan en lokal beslutsmakt tänkas kräva färre tjänstemän, vilket kan öka effektiviteten. Dessa argument för lokalt beslutsfattande blir dock svagare om programmet i fråga måste uppfylla något nationellt mål.¹¹²

Ett annat vanligt argument för ett decentraliserat beslutsfattande är att det kan leda till finansiell konkurrens, dvs. konkurrens mellan kommuner i hur man producerar och tillhandahåller offentliga varor. Det kan i sin tur leda till innovationer som ger effektivitetsvinster för enskilda kommuner. Om innovationerna dessutom sprids över kommungränserna kan effektivitetsvinsterna

¹¹⁰ Detta är i huvudsak Oates decentraliseringsteorem, se Oates (1972).

¹¹¹ Se Oates (2008) för en diskussion kring detta och om utvecklingen av litteraturen om fiskal federalism över tid.

¹¹² Boadway och Mörk (2003).

komma hela samhället till del. En förutsättning för att få till stånd en experimentell verksamhet är förmodligen att kommunen i fråga får en stor del av de uppkomna vinsterna och att dessa inte tillfaller det utjämnande statsbidragssystemet.¹¹³ Enligt Oates (2008) är det dock inte uppenbart varför sociala och ekonomiska experiment som syftar till innovationer inte kan iscensättas av en central beslutsfattare, vilket förekommit i USA med framgång. Molander (2003) anger även skatteförvaltningen och vägförvaltningen som svenska exempel på hur anpassning till lokala förhållanden sker inom ramen för rikstäckande förvaltningar. Floran av experiment blir dock förmodligen större vid lokalt beslutsfattande.¹¹⁴ En annan aspekt är att utvärdering av lokala experiment kan vara behäftad med svåra metodologiska problem. Det kontrafaktiska utfallet är typiskt sett svårare att få en uppfattning om än vid ett storskaligt experiment där olika insatser kan jämföras.

Det finns även relevanta argument för decentralisering som ligger utanför de huvudsakliga teorierna om fiskal federalism. Ett sådant handlar om närhet och deltagande, som bygger på att en närmare geografisk närhet till beslutsmakten leder till en ökad känsla av engagemang och politisk närhet hos medborgare. Det är dock tveksamt vilken bäring detta argument har i praktiken. Det är kanske lika troligt att medborgare ser nationalstaten som den identitetsskapande politiska enheten, se Molander (2003) för en diskussion. Ett annat närliggande argument är att lokal självstyrelse ger en större känsla av frihet för medborgarna. Enligt detta arguments förespråkare ses inordning i en mindre enhet, t.ex. en kommun, som mindre frihetskränkande än inordning i en större region, t.ex. en nation. Det är dock svårt att uttala sig om styrkan i argumentet.¹¹⁵ Ytterligare ett närliggande argument för lokalt beslutsfattande är möjligheten till ansvarsutkrävande. Om det finns synpunkter på lokal nivå om tillhandahållandet av en offentlig vara kan det vara lättare för medborgarna att utkräva ansvar av en lokal beslutsmakt än en central sådan.¹¹⁶ Decentralisering kan även förbättra möjligheten till ansvarsutkrävande genom att individer i en region kan flytta om de är missnöjda med OTVT, eller hur kostnadseffektivt de produceras. Det kan öka pressen på lokala beslutsfattare att använda resurserna så effektivt som möjligt.¹¹⁷

¹¹³ Boadway och Mörk (2003).

¹¹⁴ Se Oates (2008) för en vidare diskussion.

¹¹⁵ Molander (2003) och Molander (2005).

¹¹⁶ Boadway och Mörk (2003).

¹¹⁷ Edmark och Ågren (2007).

7.2 Nackdelar med ett decentraliserat beslutsfattande

Det finns ett stort antal potentiella nackdelar med ett decentraliserat beslutsfattande. Boadway och Mörk (2003) delar in dessa i tre olika kategorier.

Den ena är att olika kommuner har olika kapacitet för OTVT, beroende på skillnader i t.ex. ekonomi och demografisk sammansättning. Detta får bl.a. till följd att den horisontella rättvisan, dvs. att lika individer med olika geografisk hemvist behandlas lika, sätts ur spel.

Den andra typen av nackdel är att lokalt fattade beslut kan ha fördelningskonsekvenser som går emot nationellt ställda ambitioner och målsättningar om likvärdig tillgång, alternativt att nationellt fastställda miniminivåer är önskvärda på olika områden. Det kan gälla exempelvis tjänster som sjukvård och utbildning. Lokala preferenser kan därför stå i motsatsförhållande till centrala preferenser i form av nationellt ställda kriterier. Den centrala beslutsmakten kan därför ha ett intresse av att påverka den lokala beslutsmakten. En avgörande frågeställning är huruvida samhället accepterar olika nivåer och kvalitet på OTVT, i de fall lokala preferenser inte korresponderar mot de nationellt ställda kriterierna.

Den tredje typen av nackdel är förekomsten av marknadsmisslyckanden i form av s.k. externaliteter. Med detta menas att det finns aspekter vid ett beslut i en region som har betydelse för andra regioner men som inte tas i beaktande. Även om lokalt fattade beslut är effektiva lokalt kan de då nationellt, eller samhälleligt sett, vara inoptimala. Ett exempel är om kommuner med skatter och andra verktyg konkurrerar med varandra om företagsetableringar och höginkomsthushåll eller gynnar lokala företag i upphandlingar.¹¹⁸ Ett annat exempel på externaliteter som tas upp i litteraturen är den som medborgarnas mobilitet mellan kommuner kan ge upphov till. I Aronsson och Wikström (2000, 2005) argumenteras för möjligheten att en sådan mobilitet i själva verket kan ha betydande externa effekter på andra kommuner, baserat på de resultat som forskningen om interaktioner mellan kommuner samt mellan stat och kommuner funnit.¹¹⁹

¹¹⁸ Boadway och Mörk (2003).

¹¹⁹ Se Aronsson och Wikström (2005) för vidare referenser.

TVå specifika exempel avseende skolområdet ges i Aronsson och Wikström (2005). Dels kan externa effekter uppkomma genom att individer med olika fallenhet fördelar sig mellan kommuner utan att ta hänsyn till s.k. kamrateffekter¹²⁰, vilket leder till en samhälleligt icke-optimal allokering av individer. Dels gör mobilitet av individer att kommunerna inte får hela fördelen av en välutbildad befolkning, samtidigt som man bär den fulla kostnaden för utbildningen. Det är då rationellt för kommunerna att satsa mindre resurser på utbildning är vad som är samhälleligt optimalt. Inte bara externa effekter mellan kommuner utan även sådana mellan kommun och stat kan leda till samma implikation. Att kommunerna inte bär kostnaderna för en stor del av det sociala skyddsnetet, såsom inkomstbortfallsförsäkringarna, kan nämligen innebära att kommunerna inte tar hänsyn till de kostnader som ”spills över” på staten av att individer går igenom utbildningssystemet utan tillfredsställande resultat. Det kan i förlängningen leda till ett ökat utnyttjande av t.ex. arbetslöshetsförsäkringen om dessa individer inte lyckas bygga upp en kompetens som gör dem efterfrågade på arbetsmarknaden.

Utöver dessa tre typer av problem anförs ofta stordriftsfördelar när det gäller administration, upphandling etc. som aspekter som talar för centralt beslutsfattande. Stordriftsfördelar var ett huvudargument vid kommunsammanslagningen på 1970- och 1980-talet. Även kompetensskäl används som argument mot lokalt beslutsfattande. Många samhällsfrågor är av sådan komplexitet att tillhandahållande, revision och granskning utförs med större kompetens av en centraliserad aktör än om varje mindre region ska utföra dessa uppgifter.¹²¹

7.3 Implikationer för förskolan och grundskolan

Utifrån de för- och nackdelar med ett decentraliserat beslutsfattande som beskrivs i föregående avsnitt generellt, går det att resonera kring hur ansvaret för förskolan och grundskolan bör vara organiserat i samhället. Det är dock viktigt att påpeka att litteraturen kring fiskal federalism inte entydigt visar vilka typer av uppgifter som bör ligga under statlig respektive kommunal förvaltning. Liksom i övriga delar av samhället är målkonflikter inte

¹²⁰ Se kapitel 3 för en beskrivning av detta begrepp.

¹²¹ Molander (2003).

ovanliga. Exempelvis kan det föreligga målkonflikter mellan självstyrelse, likvärdig service och effektivitet.¹²² Oates (2008, s 318) uttrycker frågans komplexitet på följande sätt: *”When it comes to the actual determination of precisely what public services different levels of government should actually provide, there can be real ambiguities. But the theory does at least provide some guidelines for thinking about all this.”* När det gäller skolans område, med nationellt ställda mål och kriterier för verksamheten, är överväganden mellan självstyrelse och likvärdig service uppenbar. Om lokala preferenser ska slå igenom fullt ut på dessa områden omöjliggörs nationellt ställda kriterier. Dagens mål- och resultatstyrning av skolan, kombinerat med nationellt ställda mål, kan sägas vara en kompromiss mellan det lokala och det centrala intresset. Staten tillåter att lokala preferenser får starkt genomslag när det gäller hur nationella mål ska uppnås, medan de lokala preferenserna inte tas i beaktande när det gäller vilka de nationella kriterierna ska vara. En sådan kompromiss förutsätter naturligtvis att de nationella kriterierna verkligen beaktas i det lokala beslutsfattandet.

Boadway och Mörk (2003) delar upp olika uppgifter i tre kategorier som skiljer sig åt avseende i vilken grad beslut rörande uppgifterna påverkar, inte bara den egna regionen, utan även närliggande regioner eller staten. Kategoriseringen sker alltså efter graden av externa effekter. Utbildning placeras i kategorin där de externa effekterna är som störst. Boadway och Mörk argumenterar att även om varor och tjänster i denna kategori kan tillhandahållas effektivast av lokala beslutsfattare, så finns för dessa uppgifter viktiga nationella mål att ta hänsyn till. De drar därför slutsatsen att det är önskvärt att staten på något sätt harmoniserar tillhandahållandet mellan kommunerna. Utmaningen ligger, enligt författarna, i att åstadkomma en sorts harmonisering genom att påverka lokalt fattade beslut, utan att fördelarna med ett decentraliserat beslutsfattande omintetgörs. De går inte in på något konkret förslag för hur detta kan åstadkommas, men menar att en viktig förutsättning för framgång är att ansvarsfördelningen mellan kommunerna och staten är tydlig, och att så inte är fallet i dag.

Aronsson och Wikström (2000, 2005) fokuserar på effektivitetsaspekterna och menar att den betydande förekomsten av externa effekter när det gäller skolan medför att matchande

¹²² Se Molander (2005) för en diskussion.

statsbidrag bör införas. Med det menas att kommunerna ges ett riktat statsbidrag som är större ju högre egna satsningar på skolan de gör. På så vis kan staten korrigera för att kommunerna, i avsaknad av matchande statsbidrag, skulle satsa mindre resurser på skolan än vad som är samhällsligt optimalt. Författarna menar vidare att denna korrigerings inte är möjlig i dagens system med ett klumpsummebidrag till kommunerna, dvs. det generella statsbidraget, eftersom detta bidrag inte ger något incitament att satsa på skolan specifikt. Detta resonemang stöds av Oates (2008), som menar att forskningslitteraturen ger stöd åt matchande statsbidrag vid förekomsten av externa effekter. Oates för dock inte någon diskussion kring hur stora dessa effekter är på skolområdet specifikt.

8 Policydiskussion

Att ge policy slutsatser är sällan en enkel uppgift. Denna rapport är inget undantag. Ingen policy slutsats destilleras automatiskt ut från materialet. Med detta sagt finns det, som jag ser det, ändå ett tillräckligt underlag för att föra en policydiskussion och ge några policyrekommendationer.

En utgångspunkt för diskussionen är att likvärdighet i skolan, här mätt med skillnader i skolprestationer mellan olika elevgrupper och mellan skolor och kommuner, är något önskvärt och att behovet av likvärdighet förmodligen har ökat i takt med en alltmer internationaliserad ekonomi. Globaliseringen innebär sannolikt att en jämn fördelning av humankapital blir ett allt viktigare medel för att uppnå en önskad inkomstfördelning. Detta talar för att likvärdigheten behöver öka. Behovet accentueras än mer av att det föreligger starka indikationer på att likvärdigheten i svensk skola har minskat de senaste decennierna. En rimlig tolkning av det genomgångna materialet i denna rapport, i synnerhet Gustafsson och Yang-Hansen (2009), är att likvärdigheten *de facto* har minskat.

Den försämrade likvärdigheten ska ses i ljuset av att utvecklingen i förskoleverksamheten isolerat sannolikt har haft en gynnsam inverkan på likvärdigheten. Den ökade tillgängligheten och den eliminerade skillnaden i deltagande mellan barn från olika socioekonomisk bakgrund talar starkt för det. Utan den förbättrade tillgängligheten i förskolan finns det därmed skäl att tro att nedgången i likvärdighet skulle ha blivit ännu större. Den faktor eller de faktorer som påverkat likvärdigheten i skolan negativt är därför troligen *starkare* än vad den absoluta nedgången i likvärdighet indikerar.

Det är svårt att avgöra vad den försämrade likvärdigheten beror på. 1990-talet var en turbulent period, under vilken flera stora utbildningspolitiska reformer genomfördes. Dessutom sammanföll

genomförandet av dessa reformer med en djup ekonomisk kris som drabbade kommunerna hårt. Mycket talar dock för att skolvalsreformen bidragit till minskad likvärdighet. Den har förmodligen förorsakat en betydande del av den ökade skolsegregationen avseende grundskoleelevernas socioekonomiska bakgrund.¹²³ I närvaro av s.k. kamrateffekter så ger detta större skillnader i skolprestationer mellan elever från olika socioekonomiska grupper. Givet att skolvalsreformen bidragit till en försämrad likvärdighet skulle en naturlig rekommendation kunna vara att reformen rivs upp. Den har dock ett överväldigande stöd bland elever och föräldrar och har sannolikt fört med sig andra fördelar, såsom ökade genomsnittliga prestationer. Den varken kan eller bör därmed rivs upp.

När det gäller decentraliseringen av ansvaret för grundskolans finansiering, finns viss evidens för att kommunaliseringen lett till större skillnader i lärartäthet mellan kommuner och att detta tycks ha bidragit till en ökad spridning i elevprestationer mellan kommuner, men orsakssambandet är inte helt entydigt. Det är även svårt att jämföra hur väl dagens resursfördelningssystem fungerar när det gäller att fördela resurser efter förutsättningar och behov, jämfört med det system som tillämpades före decentraliseringen. Min läsning av utformningen av det statliga finansieringssystemet före kommunaliseringsreformen ger mig intrycket att resurserna till grundskolan, i högre utsträckning än i dag, fördelades efter förutsättningar och behov, p.g.a. den strikta regleringen av lärartätheten. Någon bra kartläggning av hur detta finansieringssystem fungerade i praktiken i detta avseende finns dock inte.

Oavsett huruvida det statliga finansieringssystemet gynnade likvärdigheten mer än nuvarande system, så hade det tidigare systemet så allvarliga brister att eventuella förändringar i statens styrning av skolan har mycket lite att vinna på att inspireras av detta. Det var oöverskådligt, administrativt tidskrävande och överdrivet detaljstyrande. Samtidigt förefaller det ställt utom rimligt tvivel att även dagens finansieringssystem lämnar mycket övrigt att önska. En slutsats från Skolverket (2009b) är att kommunernas finansieringssystem i regel differentierar resurser efter förutsättningar och behov i för liten utsträckning. Dessutom tycks utvärdering och analys av hur finansieringssystemen fungerar

¹²³ I Skolverket (2006) visas att skolsegregationen ökat generellt mellan 1998 och 2004 och skolvalsreformen bedöms utgöra en viktig förklaring till denna utveckling. Även resultaten i Björklund m.fl. (2003) tyder på att skolvalsreformen ökat segregationen.

vara obefintligt i många kommuner. Särskilt anmärkningsvärt är detta när själva idén med en decentraliserad maktordning är att kommunerna har en informationsfördel när det gäller lokala behov och förutsättningar. Om inte denna informationsfördel används av kommunerna kan det vara svårt att motivera ett kommunalt huvudmannaskap för skolan.

Min bild är således att varken det gamla statliga finansieringssystemet eller det nuvarande i kommunal regi förefaller vara välfungerande finansieringssystem. Om likvärdigheten påverkas av hur skolan finansieras medför brister i finansieringssystemet naturligtvis negativa konsekvenser för likvärdigheten. Två slutsatser från forskningsgenomgångarna i kapitel 4 är att:

1. Rätt utformad kan förskoleverksamhet ha stor betydelse för barns senare studieframgångar och framtida yrkesliv. Särskilt viktigt tycks det vara för barn från missgynnade hemförhållanden. För denna grupp av barn kan en ambitiös förskoleverksamhet ge mycket hög individuell och samhällelig avkastning – utöver fördelningsmässiga fördelar – även om programmen är mycket resurskrävande.
2. Resurser i form av lärartäthet har relativt stor betydelse för unga barn/elever samt elever från socioekonomiskt svaga hemförhållanden.

Idealt skulle därför ett resursfördelningssystem som syftar till att bidra till en hög likvärdighet möta följande två kriterier; dels fördela resurser i utbildningssystemet framtungt, dvs. fokusera givna resurser på förskolan, förskoleklass och de första åren i grundskolan; dels differentiera resurserna i hög utsträckning efter elevsammansättning. Hur kan då staten agera för att skolans resurser fördelas efter dessa två kriterier, givet att varken det gamla eller det nuvarande finansieringssystemet lyckas med detta i tillräcklig utsträckning?

En väg att gå är naturligtvis att uppmärksamma kommunerna på brister i deras resursfördelningssystem och att uppmana dem att förändra dessa. Det tycks dock inte vara en framkomlig väg. Skolverket har vid flera tidpunkter påpekat att det finns brister i kommunernas resursfördelningssystem, dels vad gäller kompensatoriska inslag och dels i utvärdering och uppföljning. Som

framkommit av resultaten i Skolverkets senaste undersökning¹²⁴ är dessa brister generellt sett fortfarande stora, även om det naturligtvis även finns kommuner som arbetar föredömligt med dessa frågor. Det tycks således inte som att Skolverkets uppmaningar till kommunerna fått någon större effekt på deras agerande.

En annan möjlighet är att införa centrala regleringar avseende hur kommunernas resursfördelningsmodeller bör utformas. Ett annat alternativ är att staten skulle återta finansieringsansvaret för skolan och att ett nytt statligt finansieringssystem tas fram, med försök till lösningar av de problem som det gamla statliga systemet hade. Jag tror dock att det är lättare sagt än gjort att utforma något av dessa alternativ. En huvudinvändning är att kommuner/skolor skiljer sig i så många olika avseenden – måluppfyllelse, organisation, effektivitet, lärarkompetens, ledarskap etc. Det medför att ett statligt finansieringssystem, som med nödvändighet blir trubbigt eftersom det inte kan utgå från lokala förhållanden, inte kan garantera att likvärdigheten verkligen ökar. Exempelvis kan det medföra att kommuner som i dag har både svaga resultat och höga kostnader för skolan kan tvingas sänka sina kostnader och därigenom riskera att få ännu sämre resultat.

I stället tror jag att en bättre väg att gå är att strama upp kommunernas skyldigheter att nå nationellt ställda mål för verksamheten, samtidigt som kommunerna behåller sina frihetsgrader för hur verksamheten ska utformas – och finansieras – för att uppnå dessa mål. Det innebär sannolikt indirekt att många kommuner måste öka resurserna till förskola, förskoleklass och de första åren i grundskolan samt öka differentieringen i resursfördelningen mellan skolor med olika elevsammansättning. Detta utan att staten explicit styr hur kommunerna uppfyller de nationella målen.

En ny skollag är för närvarande under framtagande och kommer sannolikt att införas under hösten 2011. I Ds 2009:25 beskrivs Skolberedningens förslag till den nya lagens utformning. Där framgår att lagen innebär just en uppstramning av huvudmännens skyldigheter att uppnå nationellt ställda krav och mål. Bl.a. föreslås sanktionsmöjligheter för den tillsyn som görs av Skolinspektionen. Jag tror att en sådan inriktning är klok. Det är uppenbart att Skolinspektionens verksamhet hittills haft för litet ”bett” på

¹²⁴ Skolverket (2009a).

huvudmännens agerande, vilket också framgår av Ds 2009:25. Vidare sympatiserar jag med Skolberedningens förslag att förskolan bildar en egen skolform. Det innebär att de olika skolformerna inom skolväsendet får ett enhetligt och tydligt regelverk och står under Skolinspektionens tillsyn på samma villkor. Trots att den nya skollagen överlag stämmer med min syn på lämplig reforminriktning, finns det icke desto mindre enskildheter där jag tror att det bör göras mer för att säkerställa att huvudmännens verksamhet bidrar till en hög likvärdighet. Nedan föreslår jag reformer som jag tror behövs och är adekvata för att åstadkomma detta.

Tidigare tester och utvärderingar

- Överväg att utforma tester för att mäta barns utveckling i förskolan.
- Om tester används i förskolan, bör resultaten från dessa vara utgöra en viktig del vid utvärderingen av förskolans strävansmål när Skolinspektionen bedömer huvudmännens kvalitet i förskolans verksamhet.

I förskolans läroplan¹²⁵ finns i dag ett antal s.k. strävansmål, som ska ange en inriktning för verksamheten. I en ny rapport¹²⁶ föreslår Skolverket på regeringens uppdrag hur läroplanen för förskolan ska förnyas. Där föreslås att målen för förskolan även fortsättningsvis anger mål för inriktningen för verksamheten och inte specifika mål som varje barn eller barngrupp ska uppnå. Strävansmålen är av denna anledning allmänt formulerade. Det kan försvåra utvärdering och uppföljning, inte minst för den tillsyn som Skolinspektionen bedriver. En central del av förslagen i Skolverkets rapport är att de skrivningar som styr verksamhetens inriktning ska omformuleras. Specifikt föreslås att inledningen till varje strävansmål, som i den nuvarande läroplanen lyder "Förskolan ska sträva efter att varje barn utvecklar...", ersätts med "Förskolan ska främja barns utveckling och lärande genom att ge barn rika tillfällen att...". Med denna justering menar Skolverket att uppföljning och utvärdering av verksamheten underlättas. I mina ögon är det svårt att dra någon annan slutsats än att även den nya formuleringen lämnar stora frihetsgrader för tolkning, vilket försvårar för Skolinspektionen att använda tydliga kriterier för när huvudmännens verksamhet ska anses uppnå statens

¹²⁵ Skolverket (1998).

¹²⁶ Skolverket (2009b).

krav på kvalitet och likvärdighet. Detta är naturligtvis extra olyckligt om Skolinspektionen på ett trovärdigt sätt ska kunna utfärda sanktioner. Jag förordar därför att nationella diagnostiska tester övervägs för barn i förskolan, som mäter både kognitiva och icke-kognitiva egenskaper. Om tester införs bör resultaten på dessa tester sedan utgöra en viktig beståndsdel när Skolinspektionen värderar verksamhetens kvalitet. Vilken typ av test som bör användas och vid vilken ålder det bör utföras, bör utredas. Det finns ett stort antal tester, både kognitiva och icke-kognitiva, och dessa är av skiftande kvalitet¹²⁷. Enligt Rock och Jackson Stenner (2005) har mätinstrumenten förbättrats avsevärt under senare år och förutsäger numera testresultat i framtida årskurser väl. Testresultat är av ”svart-på-vitt”-karaktär och lämnar därför mindre utrymme för tolkningar och godtycke. De skulle därför kunna bidra till att huvudmännen tvingas ta itu med barn med inlärnings- och koncentrationssvårigheter på ett tidigt stadium, vilket potentiellt skulle kunna gynna likvärdigheten i senare år i hög utsträckning.

En invändning mot att tester används vid utvärdering är att verksamhet styrs in på det som testet avser att mäta, s.k. *teaching to the test*.¹²⁸ Detta är problematiskt eftersom testen omöjliga kan mäta alla de mål som läroplanen innehåller. Även om detta problem förmodligen är omöjligt att helt eliminera vid utformningen av testerna, så borgar användningen av flera olika tester för att risken minskar. Det bör också noteras att flera av dessa tester, inte minst de som mäter icke-kognitiva egenskaper, var för sig mäter breda egenskaper, såsom motivation, samarbetsförmåga och självkontroll.¹²⁹ Detta försvårar taktiska överväganden vid utformningen av den pedagogiska inriktningen i verksamheten.

En annan invändning, diskuterad i Neal och Whitmore Schanzenbach (2007), är att verksamheten inriktas på att få så många barn som möjligt över den prestationsgräns som utvärderingen fokuserar på. Det kan få till följd att de svagaste barnen, som huvudmannen inte bedömer ha möjlighet att nå prestationsgränsen trots utökad stöd, inte får någon hjälp alls. Stödet riskerar i stället att inriktas på de barn som är nära att uppnå prestationsgränsen. Även denna aspekt är värd att tas på stort allvar

¹²⁷ Se Rock och Jackson Stenner (2005) för ett urval.

¹²⁸ Se Neal och Whitmore Schanzenbach (2007) för en beskrivning av olika problem med att testresultat används för att utvärdera verksamhet.

¹²⁹ Se Rock och Jackson och Stenner (2005) för en diskussion.

vid utformningen av Skolinspektionens utvärderingsprocess avseende resultat på diagnostiska tester.

Användning av tester i förskolan kan tyckas vara ett stort avsteg från den svenska socialpedagogiska traditionen i förskolan, vilken lovordats av t.ex. OECD (2006). I deras genomgång är tidiga tester mer förknippade med den anglosaxiska förskoletraditionen, som är mer skolförberedande i sin pedagogiska inriktning. En viktig distinktion, som bör understrykas, är dock att tidiga tester på intet sätt förutsätter tidigare betyg och betygsliknande omdömen. Information om testresultat för respektive barn i förskolan kan och bör endast tjäna som underlag för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Informationen behöver således inte nå barn och deras föräldrar. En möjlighet är också att testerna i första hand mäter icke-kognitiva egenskaper, vilket är vad den svenska läroplanen för förskolan fokuserar på. Den socialpedagogiska inriktningen kan därmed, om så anses lämpligt, i allt väsentligt fortsätta trots införandet av tester.

En ökad uppföljning inom kommunerna av hur måluppfyllelsen ser ut i de olika skolenheterna förbättrar även sannolikt informationsöverföringen mellan nivåerna inom verksamheten – från enhetsnivå upp till kommunnivå. Det ger förutsättningar för ett effektivt tryck på lärare, skolledare och kommunledning att agera för att komma till rätta med eventuella brister inom verksamheten.

Mer och bättre data

- Skapa registerdata för barn som deltar i förskolan.
- Möjliggör att koppla ihop elevdata med information om lärare för hela förskolan och grundskolan.
- Skapa individdata för provresultaten i alla nationella prov i grundskolan.
- Återskapa så mycket individdata som möjligt bakåt i tiden.

Informationen från testerna i förskolan skulle, förutom att förbättra möjligheten till en tidig insats för barn med sämre förutsättningar, utgöra en mycket värdefull datakälla för att öka vår kunskap om hur förskolan fungerar. Det bör kompletteras med uppgifter om barnens bakgrund. I dag saknas, till skillnad från för grundskolan, registerdata för vilka barn och elever som deltar i förskolan. Det enda datamaterial som finns är enkätundersökningar

som genomförs av Skolverket. Dessa har dock enbart gjorts vid tre tillfällen – 1999, 2002 och 2005 – och med stor variation i urvalsstorleken. Även för grundskolan finns i dag brister i vilken data som finns tillgänglig för forskare. Det har bidragit till att det endast finns ett mycket begränsat antal kvantitativa studier på området. Denna forskningsgren har därför länge varit dominerad av kvalitativa studier. Sådana har många goda egenskaper men ger inga generaliserbara resultat. Några exempel på hur dataunderlaget skulle kunna bli rikare är att möjliggöra att koppla ihop elevdata med information om lärare för hela förskolan och grundskolan, att skapa individdata för provresultaten i alla nationella prov i grundskola samt att återskapa så mycket individdata som möjligt bakåt i tiden för resultat på nationella prov, som i dag ligger arkiverade ute i kommunerna. Exempel på några studier som skulle kunna utföras med en bättre tillgång till data är studier av vilka egenskaper hos lärare som gör dem framgångsrika, vilken betydelse förskolan har för framtida skolprestationer och arbetsmarknadsutfall och vilken betydelse olika typer av resurser har för förskolans kvalitet.

Ambitiösa förskoleprogram som försöksverksamhet

- Initiera försöksverksamhet med ambitiösa förskoleprogram bekostade av staten där fokus sätts på att kunna dra lärdomar från dem.

I de fall där kunskap om vad som fungerar och inte fungerar är speciellt viktig vore det värdefullt att introducera småskalig försöksverksamhet med den typ av mycket ambitiösa - och kostsamma - förskoleprogram som gjorts i USA och riktar sig till barn från missgynnade hemförhållanden. Detta med tanke på deras till synes mycket starka effekter på barnens senare studieprestationer etc. Denna resurs skulle ligga utanför kommunernas ordinarie budget och i stället kunde man ha ett ansökningsförfarande, där de mest lovvärda programmen väljs ut. Särskild hänsyn bör då tas till att dra lärdomar från dem. Skolverket i samråd med IFAU¹³⁰ kan vara en lämplig instans för behandling av sådana ansökningar. En försöksverksamhet av detta slag skulle sedan kunna ligga till grund för mer generella program i förskolan och de första åren av grundskolan.

¹³⁰ Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

Skolinspektionens granskning av likvärdighet

- Tydliggör vad som avses med likvärdighet i skollagstiftningen, läroplaner och andra föreskrifter. För att underlätta en granskning av efterlevnaden av dessa bör definitionen ta utgångspunkt i skillnader i mätbara prestationer mellan olika elevgrupper.
- Bristande likvärdighet bör ses som en allvarlig förseelse vid Skolinspektionens granskningar och sanktionsmöjligheterna bör vara tilltagna därefter.

För såväl förskolan som för grundskolan gäller, enligt förslaget på ny skollag, att *”Statens skolinspektion ska granska kvaliteten i de utbildningar och verksamheter som omfattas av myndighetens tillsyn. Inriktningen på kvalitetsgranskningen ska vara kvaliteten i den granskade utbildningen eller verksamheten i förhållande till mål och andra gällande riktlinjer.”*¹³¹ Skolinspektionen har således en skyldighet att granska bl.a. om skollagens och läroplanernas skrivningar om likvärdighet efterlevs. Det finns dock ingen tydlig definition av vad som menas med likvärdighet. För att säkerställa att likvärdigheten på ett tydligt sätt omfattas av Skolinspektionens granskning bör en definition tas fram. Denna bör ta sin utgångspunkt i skillnader i mätbara prestationer mellan olika elevgrupper, särskilt vad gäller uppfyllelsen av nationella mål för kunskapskrav. Eftersom betygssättningens koppling till kunskaper varierar över tid och mellan skolor bör definitionen även inkludera prestationer på nationella prov. Graden av likvärdighet i huvudmännens verksamheter bör tillmätas stor betydelse vid Skolinspektionens granskningar av verksamhetens kvalitet. Sanktionsmöjligheterna bör vara tilltagna därefter, i den föreslagna femstegstrappan för Skolinspektionens sanktioner.¹³²

Exakt vilka krav avseende likvärdighet som ska ställas på huvudmännen är svårt att avgöra utan en utförlig analys, vilket inte ryms inom ramen för denna rapport. En möjlighet är att införa restriktioner för vilket resultat, t.ex. i form av andelen elever som når de nationella målen, som är godtagbart med hänsyn tagen till skolans elevsammansättning. En skiss för hur ett sådant system skulle kunna se ut ges i von Greiff (2008).

¹³¹ Ds 2009:25, s 620.

¹³² Se Ds 2009:25 för en beskrivning av de olika sanktionsstegen.

Obligatorisk förskoleklass

- Gör förskoleklassen obligatorisk.

Förskolan har fått ett tydligare utbildningsuppdrag det senaste decenniet och den utvecklingen fortsätter sannolikt med den nya skollagens inriktning. Som nämnts ovan är deltagandegraden i förskola och förskoleklass i dag mycket hög. Trots detta talar, som jag ser det, argumenten ovan tillsammans med de potentiellt starka positiva effekterna av tidig intervention som forskningen visar, för att inträdet till det obligatoriska skolväsendet bör ske tidigare. Med förskolans och förskoleklassens allt högre krav på kvalitet i verksamheten, är det även sannolikt att skillnaden mellan barn som deltagit respektive inte deltagit i dessa verksamheter befinner sig på väldigt olika nivåer vid grundskolans start, vilket kan försvåra undervisningen.¹³³ Jag föreslår därför att förskoleklassen görs obligatorisk.¹³⁴ En ytterligare fördel med detta är att en sådan reform sannolikt inte blir särskilt kostsam, eftersom avgifterna för förskoleklass tas bort i Skolberedningens förslag till ny skollag.

Incitament i lärarkåren

- Premiera skickliga lärare och pedagoger.

En slutsats från forskningsöversikten i kapitel 4 är att lärarkompetens varierar stort inom lärarkåren och att lärarens skicklighet har stor betydelse för elevernas prestationer.

En sista rekommendation är därför att möjliggöra lönekarriär för personal verksamma i förskolan och grundskolan. Lönespridningen inom lärarkåren är ytterst blygsam och betydligt mindre än inom andra yrkeskategorier.¹³⁵ De förhoppningar som fanns om att det skulle bli en ökad lönespridning när lönetarifferna avskaffades till förmån för en fri lönesättning 1996, har kommit på skam. Fredriksson och Öckert (2008b) har studerat lönespridningen i lärarkåren och konstaterar att den även efter reformen är ”*remarkably compressed*”¹³⁶. Samma studie, samt

¹³³ Detta argument lyfts även fram i Krueger och Lindahl (2009).

¹³⁴ Detta ligger i linje med förslagen i Braunerhjelm m.fl. (2009), Ds 2009:21 och Krueger och Lindahl (2009). Den senare studien föreslår t.o.m. obligatorisk förskola från fem års ålder.

¹³⁵ Fredriksson och Öckert (2008b).

¹³⁶ Fredriksson och Öckert (2008b, s. 19).

Grönqvist och Vlachos (2009), visar att de som blir lärare i dag har allt lägre uppmätta förmågor¹³⁷ och att de med högst förmågor i störst utsträckning lämnar yrket. Även om det inte är självklart att det är individerna med högst uppmätta förmågor som är de skickligaste lärarna förefaller det olyckligt att läraryrket inte förmår attrahera och behålla dessa personer. Det är inte uppenbart varför en generell ökning av ingångslönerna för lärare skulle förändra detta, vilket ofta anförs som argument för att förbättra rekryteringen till läraryrket. Möjligheten till lönekarriär för skickliga lärare förefaller vara ett bättre verktyg, eftersom potentiellt skickliga lärare då värderas efter sin prestation. En ökad differentiering i resurstilldelningen, till förmån för skolenheter i utsatta områden, skulle kunna vara ett sätt att justera skolenheternas relativa finansiella förmåga att rekrytera de skickligaste pedagogerna. Skolenheter i utsatta områden, med mer resurser, skulle då få ett finansiellt försteg för att använda löneverktyget som attraktionsinstrument jämfört med skolor i mer välbärgade områden, med mindre resurser, som redan har en fördel i och med en typiskt sett lugnare och trivsammare arbetsmiljö. Skickliga lärare tycks också vara viktigare för elevernas resultat i skolor i utsatta områden än i andra skolor.¹³⁸ En rekryteringspolicy som syftar till att få de skickligaste pedagogerna till de mest utsatta områdena är i linje med rekommendationer från Europeiska kommissionen.¹³⁹ Detta förslag utesluter naturligtvis inte att även andra åtgärder kan behövas för att förbättra lärarunderlaget, bl.a. vad gäller lärarutbildningens utformning, men detta är något som ligger utanför denna rapport.

En invändning mot en ökad lönespridning är att lärares prestationer är svåra att uppskatta för de som sätter lönerna. Internationella studier visar dock att rektorer i allmänhet har en god kunskap om vilka lärare som är särskilt skickliga och dessutom att en relativt enkel utvärdering kan ge en god indikation på hur skicklig en lärare är.¹⁴⁰ Jag känner inte till några studier från Sverige om rektorers kunskap om sina lärares förmåga men det förefaller inte orimligt att rektorer även i Sverige i allmänhet har en någorlunda klar bild av de anställdas skicklighet. Denna hypotes stöds även av Ulf P. Lundgren och Staffan Lundh i de intervjuer

¹³⁷ Kognitiv förmåga, ledarskapsförmåga och slutbetyg från gymnasiet.

¹³⁸ Se t.ex. Nye m.fl. (2004).

¹³⁹ Europeiska kommissionen (2006).

¹⁴⁰ Jacob och Lefgren (2007) respektive Kane m.fl. (2006).

som genomförts inom ramen för denna rapport. En möjlighet är också att inte basera lönen på rektorns allmänna uppfattning av respektive lärare, utan att använda ett prestationsbaserat system där elevernas *prestationsförbättringar* (inte den absoluta nivån) är lönegrundande. Sådana system kan ge positiva fördelar, t.ex. genom selektion av duktiga individer (som tror att de kan tjäna på det prestationsbaserade lönesystemet) till yrket samt genom att lärare anstränger sig mer för att lyfta elevernas prestationer.¹⁴¹ Om fler tester och mer systematiska utvärderingar genomförs och bättre tillgång till data skapas, i enlighet med förslagen ovan, skulle dessutom arbetsgivare och anställda ha bättre information om vilka insatser som särskilt är värda att premieras i lönesättningen.

En annan invändning mot ökad lönespridning är att lärare inte drivs av ekonomiska incitament i någon större utsträckning. Fredriksson och Öckert (2008b) finner dock att minskade ekonomiska incitament för lärare mellan slutet av 1960-talet och början av 2000-talet samvarierar med en minskad efterfrågan på lärarutbildning, vilket tyder på att ekonomiska incitament kan ha betydelse för läraryrkets attraktionskraft. Inte heller tycks ekonomiska incitament vara negligerbara för dem som väl väljer att bli lärare. Även om det naturligtvis är många faktorer som samverkar i vad som motiverar lärare att arbeta i en viss skola och att anstränga sig, så tycks lön vara en viktig faktor i detta beslut. I en översiktsartikel över forskningsfältet visar Lavy (2007) att skolor och lärare verkar svara på ekonomiska incitament genom att öka ansträngningen, bli mer kreativa och förändra sina pedagogiska tillvägagångssätt. Det tycks även som att skolor med elever från mindre gynnsamma hemförhållanden i genomsnitt har högre läraromsättning.¹⁴² Detta resultat stöds av Ahlin (2004) i en studie på svenska data. I samma studie visas att lönenivån kan ha betydelse för lärarmobilitet. Sammantaget indikerar dessa studier att ekonomiska incitament har betydelse för lärarens drivkraft och att lärare inte främst drivs av icke-pekuniära aspekter som ett ”inre kall”.

¹⁴¹ Se Podgursky och Springer (2007) för en översikt av litteraturen och Muralidharan och Sundararaman (2009) för en ny studie av hög kvalitet.

¹⁴² Se t.ex. Rivkin m.fl. (2005) för en studie på USA och Falch och Ström (2005) för en studie på Norge.

9 Avslutning

Makten över skolans finansiering har genomgått en decentraliseringsprocess i flera decennier. För grundskolans del innebar kommunaliseringsreformen 1991 ett stort språng i denna utveckling. En del av denna reform var att överlåta skolans finansieringsansvar till kommunerna. Likvärdigheten har därefter sjunkit, men den turbulenta perioden under 1990-talets första hälft gör det svårt att särskilja effekten av olika reformer. Sannolikt har dock skolvalsreformen spelat en betydande roll för den försämrade likvärdigheten.

Det statliga resursfördelningssystemet som fanns före kommunaliseringsreformen var ett oöverskådligt system karakteriserat av byråkrati, detaljstyrning och möjligheter till manipulation. Samtidigt finns problem även med dagens system. Vissa kommuner prioriterar skolan lågt i sin resursfördelning mellan olika kommunala verksamheter, samtidigt som måluppfyllelsen i skolan är svag. Kommunernas differentiering av resurserna efter förutsättningar och behov och utvärdering av finansieringssystemets funktionssätt framstår även som bristfälliga. Det är dock svårt och inte heller önskvärt att staten detaljstyr kommunernas resursfördelningssystem. Jag har i stället föreslagit reformer som går ut på att staten höjer kraven på att kommunerna uppfyller nationellt ställda mål. Det innebär en tydligare utvärdering och uppföljning av verksamheterna, både på lokal och central nivå. Mer och bättre dataunderlag är en förutsättning för att denna reforminriktning ska bära frukt. Eftersom forskning visar att tidiga insatser kan ge stora effekter på barnens senare studieprestationer är vidare ett tydligare fokus på förskolan nödvändigt i det fortsatta förändringsarbetet.

Referenser

- Ahlin, Å. (2004), "Compulsory Schooling in a Decentralized Setting: Studies of the Swedish case", *Economic Studies*, nr. 85, doktorsavhandling, Uppsala universitet.
- Ahlin, Å och E. Mörk (2008), "Effects of decentralization on school resources", *Economics of Education Review*, vol. 27, s. 276-284.
- Andersson, B.-E. (1989), "Effects of Public Day-Care: A Longitudinal Study", *Child Development*, vol. 60, s. 857-866.
- Andersson, B.-E. (1992), "Effects of Day-Care on Cognitive and Socioemotional Competence of Thirteen-Year-Old Swedish School Children", *Child Development*, vol. 63, s. 20-36.
- Andersson, B.-E. (1994), "Public Policies and Early Childhood Education", *European Early Childhood Research Journal*, vol. 2, nr. 2, s. 19-32.
- Andersson, C. (2007), "Teacher Density and Student Achievement in Swedish Compulsory Schools", Working Paper 2007:4, IFAU.
- Andersson, C. och N. Waldenström (2007), "Teacher Certification and Student Achievement in Swedish Compulsory Schools", Working Paper 2007:6, IFAU.
- Angrist, J. och V. Lavy (1999), "Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, s. 533-575.
- Aronsson, T. och M. Wikström (2000), "Statens ansvar för den kommunala skolan", ledare, *Ekonomisk Debatt*, nr. 3, s. 227-228.
- Aronsson, T. och M. Wikström (2005), Kommuner, heterogenitet och effektivitet, i Molander, P. och K. Stigmark (red), *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet – Målkonflikter i den offentliga sektorn*.

- Barnett, W.S. (2008), "Why Governments Should Invest in Early Education", i *Early Childhood Education and Care*, Forum, CESifo DICE Report, nr. 2, s. 9-14.
- Berlinski, S., Garliani, S., och P. Gertler (2008), "The Effect of Pre-Primary Education On Primary School Performance", kommande i *Journal of Public Economics*.
- Björklund, A., Edin, P.-A., Fredriksson, P. och A. B. Krueger (2003), "Den svenska skolan – effektiv och jämlik?", Valfärdspolitiska rådets rapport 2003, SNS Förlag.
- Björklund, A., Edin, P.-A., Fredriksson, P. och A. B. Krueger (2004), "Education, equality and efficiency – An analysis of Swedish school reforms during the 1990s", Rapport 2004:1, IFAU.
- Björklund, A. och M. Lindahl (2005), "Utbildning och ekonomisk utveckling – vad visar den ekonomiska forskningen om orsakssambanden?", ESS-rapport 2005:1, Finansdepartementet, Stockholm.
- Boadway, R. och E. Mörk (2003), *Fördelning av makt och ansvar*, i P. Molander (red), Staten och kommunerna, SNS Förlag.
- Braunerhjelm, P., von Greiff, C. och H. Svaleryd (2009), *Utvecklingskraft och omställningsförmåga - En globaliserad svensk ekonomi*, Slutrapport från Globaliseringsrådets kansli, Regeringskansliet.
- Clotfelter, C., Ladd, H. och J. Vigdor (2006), "How and Why Do Teacher Credentials Matter for Student Achievement?", NBER Working Paper, nr. 12828.
- Cunha, F. och J. J. Heckman (2006), "Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation", i E.A. Hanushek och F. Welch (red), *Handbook of the Economics of Education*, North-Holland, Amsterdam, s. 697-812.
- Datta Gupta, N. och M. Simonsen (2007), "Non-Cognitive Child Outcomes and Universal High Quality Child Care", IZA Discussion Paper, nr. 3188.
- Dobbie, W. och R.G. Fryer, Jr. (2009), "Are High-Quality Schools Enough to Close the Achievement Gap? Evidence from a Bold Social Experiment in Harlem", NBER Working Paper no. 15473.
- Ds 1990:32, "Nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna", Utbildningsdepartementet.

- Ds 2002:11, "Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan", ESO, Finansdepartementet.
- Ds 2009:21, "Bortom krisen – Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin", Globaliseringsrådets slutrapport, Regeringskansliet.
- Ds 2009:25, "Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet", Utbildningsdepartementet.
- Du Rietz, L., Lundgren, U. P. och O. Wennås, "Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet", DsU 1987:1, Utbildningsdepartementet.
- Edin, P.-A., Fredriksson, P., Grönqvist, H. och O. Åslund (2009), "Peers, Neighborhoods and Immigrant Student Achievement – Evidence From a Placement Policy", Working Paper 2009:20, IFAU.
- Edmark, K. och H. Ågren (2007), "Skattekonkurrerar svenska kommuner?", *Ekonomisk Debatt*, nr.1, årg. 35, s. 30-39.
- Ekholm, K., Andersen, T., Bigsten, B. och J. Vlachos (2007), "Svensk välfärd och globala marknader", Valfärdsrådets rapport 2007, SNS Förlag.
- Erikson, R. (2009), pågående arbete.
- Erikson, R. och J. O. Jonsson (1994): "Att mobilisera begåvningsreserven", *Tvärnsnitt*, vol. 16, nr. 3-4, s. 122-131.
- Europeiska kommissionen (2006), "Efficiency and Equity in European Education and Training Systems", Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2006) 481.
- Falch, T. och B. Ström (2005), "Teacher Turnover and Non-Pecuniary Factors", *Economics of Education Review*, vol. 24, s. 611-631.
- Feldt, K.-O. (2009), "Mot en ny skattereform – globaliseringen och den svenska välfärden", Underlagsrapport nr. 27 till Globaliseringsrådet.
- Finn, J. och C. Achilles (1990), "Answers and Questions About Class Size: A Statewide Experiment", *American Educational Research Journal*, vol. 28, s. 557-577.
- Fredriksson, P. och B. Öckert (2008a), "Resources and student achievement – evidence from a Swedish policy reform", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 110, s. 277-296.
- Fredriksson, P. och B. Öckert (2008b), "The Supply of Skills to the Teacher Profession", mimeo, Uppsala.

- Garces, E., Thomas, D. och J. Currie (2002), "Longer-Term Effects of Head Start", *American Economic Review*, vol. 92.
- Gayer, T. och H. S. Rosen (2008), *Public Finance*, åttonde upplagan, McGraw-Hill Higher Education.
- Gormley, Jr., W.T., Gayre, T., Philips, D. och B. Dawson (2005), "The Effects of Universal pre-K on Cognitive Development", *Developmental Psychology*, vol. 41.
- Gormley, Jr., W.T., Gayer, T. och D. Philips (2008), "Preschool Programs Can Boost School Readiness", *Science*, vol. 320.
- Gormley, Jr., W.T. and T. Gayer (2005), "Promoting School Readiness in Oklahoma: An Evaluation of Tulsa's pre-K Program", *Journal of Human Resources*, vol. 60.
- von Greiff, C. (2008), "Skolans finansiering ur ett likvärdighetsperspektiv", del i rapportserie om skolans likvärdighet, Lärarnas Riksförbund.
- Grönqvist, E. och J. Vlachos (2008), "One Size Fits All? The Effects of Teacher Profession", mimeo, Uppsala.
- Grönqvist, E. och J. Vlachos (2009), "Hur lärares förmågor påverkar elevers studieresultat", Rapport 2008:25, IFAU.
- Gustafsson, J.-E. (2003), "What Do We Know About Effects of School Resources on Educational Results?", *Swedish Economic Policy Review*, vol. 10, s. 77-110.
- Gustafsson, J.-E. och E. Myrberg (2009), "Resursers betydelse för elevers resultat", i "Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer", Stockholm: Statens Skolverk.
- Gustafsson, J.-E. och E. Myrberg (2002), "Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat", Skolverkets monografi-serie, Stockholm: Statens Skolverk.
- Gustafsson, J.-E. och K. Yang-Hansen (2009), "Resultatförändringar i svensk grundskola", i "Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer", Stockholm: Statens Skolverk.
- Gustafsson, S. och B. Helmersson (2008), "Varför kommunaliserades skolan?", Rapportnummer VT08-2611-208.
- Haageland, T., Raaum, O. och K.G. Salvanes (2007), "Pennies from Heaven – Using Exogenous Tax Variation to Identify Effects of School Resources on Pupil Achievement", Discussion Papers nr. 508, Statistics Norway.

- Hanushek, E. (1986), "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schooling", *Journal of Economic Literature*, vol. 24, s. 1141-1177.
- Hanushek, E. (2003), "Comments", i B.M. Friedman (red), *Inequality in America – What Role for Human Capital Policies?*, MIT Press.
- Hanushek, E. och S.G. Rivkin (2006), "Teacher Quality", i *Handbook of the Economics of Education*, vol. 2, Elsevier.
- Hanushek, E. och S.G. Rivkin (2007), "Pay, Working Conditions, and Teacher Quality", *Future of Children*, vol. 17, s. 69-86.
- Hattie, J. (2009), "Visible Learning – A Synthesis of over 800 Meta-Analysis Relating to Achievement", Routledge.
- Havnes, T. och M. Mogstad (2009), "No Child Left Behind – Universal Child Care and Children's Long-Run Outcomes", Discussion Papers no. 582, Statistics Norway.
- Heckman, J.J. (2000), "Policies to Foster Human Capital", *Research in Economics*, vol. 54, s. 3-56.
- Heckman J.J. (2008a), "The Case for Investing in Disadvantaged Young Children", i Early Childhood Education and Care, Forum, CESifo DICE Report, nr. 2, s. 3-8.
- Heckman, J.J. (2008b), "Schools, Skills and Synapsis", *Economic Inquiry*, vol.46, s. 289-324.
- Heckman, J.J. och D.V. Masterov (2007), The Productivity Argument for Investing in Young Children", *Review of Agricultural Economics*, vol. 29, nr. 3, s. 446-493.
- Jacob, B.A. och L. Lefgren (2007), "Can Principals Identify Effective Teachers? Evidence on Subjective Performance Evaluation in Education", *Journal of Labor Economics*, vol. 26, s. 101-136.
- Jonsson, J.O. (2004), "Förskola för fördördelade?", i M. Nygren, M. Gähler och M. Neremo (red), *Familj och Arbete – vardagsliv i förändring*.
- Jonsson, J.O. och R. Szulkin (2004), "Ethnic Segregation and Educational Outcomes in Swedish Comprehensive Schools. A Multilevel Analysis", Working Paper, SOFI, Stockholms universitet.
- Kane, T. J., Rockoff, J.E. och D.O. Staiger (2006), "What Does Certification Tell Us About Teacher Effectiveness? Evidence From New York City", NBER Working Paper no. 12155.
- Konstantopoulos, S. (2007), "Do Small Classes Reduce the Achievement Gap Between Low and High Achievers?"

- Evidence from Project STAR”, IZA Discussion Papers nr. 2904.
- Krueger, A. (1999), “Experimental Estimates of Education Production Functions”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, s. 497-532.
- Krueger, A. (2003), ”Economic Considerations and Class Size”, *The Economic Journal*, vol. 113, s. 34-63.
- Krueger, A. (2003b), “Inequality, Too Much of a Good Thing”, i B.M. Friedman (red), *Inequality in America – What Role for Human Capital Policies?*, MIT Press.
- Krueger, A. och M. Lindahl (2009), “An Evaluation of Selected Reforms to Education and Labor Market Policy in Sweden”, Rapport till Finanspolitiska rådet 2009/4.
- Lavy, V. (2007), “Using Performance-Based Pay to Improve the Quality of Teachers”, *The Future of Children*, vol. 17, s. 87-110.
- Lazear, E. (2001), ”Educational Production”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, s. 777-803.
- Leuven, E., Lindahl, M., Oosterbeek, H. och D. Webbink (2007a), ”The Effect of Extra Funding for Disadvantaged Pupils on Achievement”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 89, s. 721-736.
- Leuven, E., Lindahl, M., Oosterbeek, H. och D. Webbink (2007b), ”Expanding School Opportunities for 4-year Olds”, Mimeo, University of Amsterdam.
- Leuven, E., Oosterbeek, H. och M. Rønning (2008), ”Quasi-Experimental Estimates of the Effect of Class Size on Achievement in Norway”, *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 110, s. 663-693.
- Lindahl, M. (2005), “Home versus School Learning: A New Approach to Estimating the Effect of Class Size on Achievement”, *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 107, s. 375-394.
- Liu, Q. och O. Nordström Skans (2009), ”The Duration of Paid Parental Leave and Children’s Scholastic Performance”, IFAU Working Paper 2009:14.
- Love, J.M., Eliason-Kisker, E., Ross, C. M., Schochet, P.Z., Brooks-Gunn, J., Paulsell, D., Boller, K., Constantine, J., Vogel, C., Sidle Fuligni, A. och C. Brady-Smith (2002), “Making a Difference in the Lives of Infants and Toddlers and their Families: The Impacts of Early Head Start”,

- Technical Report PR02-30a, *Mathematica Policy Research Report*.
- Ludwig, J. och D. L. Miller (2007), "Does Head Start Improve Children's Life Chances? Evidence from a Regression Discontinuity Design", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 122.
- Lundgren, U. P. (2009), "Den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning; Tema: Huvudmannaskapet", pågående arbete.
- Martin Korpi, B. (2006), *Förskolan i politiken – om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt*, Utbildningsdepartementet.
- McKinsey & Company (2007), "How the World's Best-Performing Systems Come Out On Top", McKinsey Corporation.
- Meghir, C. och M. Palme (2005), "Educational Reform, Ability and Family Background", *American Economic Review*, vol. 95, s. 414-424.
- Molander, P. (2003), *Flernivådemokratins problem*, i P. Molander (red), *Staten och kommunerna*, SNS Förlag.
- Molander, P. (2005), *Självstyrelse, likvärdighet och effektivitet – ett spänningsfyllt förhållande*, i Molander, P. och K. Stigmark (red), *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet – Målkonflikter i den offentliga sektorn*.
- Mosteller, F. (1995), "The Tennessee Study of Class Size in Early School Grades", *Future Child*, vol. 5, s. 113-127.
- Muralidharan, K. och V. Sundararaman (2009), "Teacher Performance Pay: Experimental Evidence From India", NBER Working Paper no. 15323.
- Myrberg, E. (2007), "The Effect of Formal teacher Education on Reading Achievement of 3rd-grade Students in Public and Independent Schools in Sweden", *Educational Studies*, vol. 33, s. 145-162.
- Neal, D. och D. Whitmore Schanzenbach (2007), "Left Behind By Design: Proficiency Counts and Test-Based Accountability", NBER Working Paper no. 13293.
- Nye, B., Konstantopoulos, S. och L.V. Hedges (2004), "How Large are Teacher Effects?", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 26, s. 237-257.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

- Oates, W. E. (2008), "On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions", *National Tax Journal*, vol. LXI, nr. 2, s. 313-334.
- OECD (1998), "Education at a Glance, OECD Indicators 1998", Paris: OECD, Centre for Educational Research and Innovation.
- OECD (2004), "Learning for Tomorrow's World – First Results from PISA 2003", Paris: OECD.
- OECD (2005), "Teachers Matter – Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers", OECD, Paris.
- OECD (2006), "Starting Strong II: Early Childhood Education and Care", Paris: OECD.
- OECD (2008), "Economic Surveys: Sweden", vol. 2008/20 – december 2008, Paris, OECD.
- Podgursky, M. J. och M.G. Springer (2007), "Teacher Performance Pay: A Review", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 26, s. 909-949.
- Proposition 1988/89:4, "Regeringens proposition 1988/89:4 om skolans utveckling och styrning", Regeringskansliet.
- Proposition 1990/91:18, "Regeringens proposition 1990/91:18 om ansvaret för skolan", Regeringskansliet.
- Rivkin, S., Hanushek, E. och J. Kain (2005), "Teachers, Schools, and Academic Achievement", *Econometrica*, vol. 73, s. 417-458.
- Robinson, G. (1990), "Synthesis of Research on the Effects of Class Size", *Educational Leadership*, vol. 47, s. 80-90.
- Rock, D. A. och A. Jackson Stenner (2005), "Assessment Issues in the Testing of Children at School Entry", *The Future of Children*, vol. 15., s. 15-34.
- Rockoff, J. (2004), "The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data", *American Economic Review*, vol. 94, s. 247-252.
- Rockoff, J., Jacob, B., Kane, T. och D. Staiger (2008), "Can You Recognize an Effective Teacher When You Recruit One?", NBER Working Paper nr. 14485.
- Rådet för skolans måluppfyllelse och fortsatta utveckling (2005), "Måluppfyllelse i svensk skola och förskola 2000-2004 – Rådets slutrapport".
- Sacerdote, B. (2001), "Peer Effect with Random Assignment: Results for Dartmouth Roommates", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 116.

- SKL (2009), "SKL:s Öppna jämförelser 2009" – Grundskola", Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL och Finansdepartementet (2008), "Kommunalekonomisk utjämning – En informationsskrift om utjämningsystemet 2008", Sveriges Kommuner och Landsting och Finansdepartementet.
- Skolverket (1996), "Hantering av skolans ekonomiska resurser", Stockholm: Statens Skolverk.
- Skolverket (1998), "Läroplan för förskolan Lpfö 98", Stockholm: Statens Skolverk.
- Skolverket (2003), "Valfrihet och dess effekter inom skolområdet", Rapport nr 230, Stockholm: Statens Skolverk.
- Skolverket (2004a), "Det nationella provsystemet i den målstyrda skolan – Omfattning, användning, dilemman", Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2004b), "Skolans roll för elevers kunskaper och demokrati – En fördjupad analys av Ung i demokrati-studien", Stockholm: Statens Skolverk.
- Skolverket (2005a), "Elever med utländsk bakgrund – en sammanfattande bild", Beställningsnummer 05:897, Stockholm: Statens Skolverk.
- Skolverket (2005b), "Utbildningsinspektionen 2004 – sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten", dnr 2005:2278, Stockholm: Statens Skolverk.
- Skolverket (2005c), "Skolverkets lägesbedömning 2005 – Rapport till regeringen", dnr 2005: 1475, Stockholm: Statens Skolverk.
- Skolverket (2006a), "Vad händer med likvärdigheten i svensk skola?", Rapport 275, Stockholm: Statens Skolverk.
- Skolverket (2006b), "Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklass och fritidshemmet – Lpo 94", Stockholm: Statens Skolverk.
- Skolverket (2007a), "Fem år med maxtaxa – Uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m.", Rapport 294, Stockholm: Statens Skolverk.
- Skolverket (2007b), "Barns omsorg 2005", Rapport 307, Stockholm: Statens Skolverk.
- Skolverket (2008), "Skolverkets lägesbedömning 2008 – Förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning", Rapport 324, Stockholm: Statens Skolverk.

- Skolverket (2009a), "Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov", Stockholm: Statens Skolverk.
- Skolverket (2009b), "Förslag till förtydliganden i läroplanen för förskolan – Redovisning av regeringsuppdrag U2008/6144/S", Stockholm: Statens Skolverk.
- SOU 1988:20, "En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet", Utbildningsdepartementet.
- SOU 2006:84, "Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämnningen – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämnning", Delbetänkande av 2005 års uppföljning av utjämnningssystemet, Regeringskansliet.
- SOU 2007:61, "Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämnningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnningen", Slutbetänkande av 2005 års uppföljning av utjämnningssystemet, Regeringskansliet.
- Stenlås, Niklas (2009), "En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier", ESO—rapport nr. 2009:6.
- Sveriges Lärarförbund (1987), "Arbete och trygghet", Lathund.
- Szulkin, R. (2006), "Den etniska omgivningen av skolresultat: en analys av elever i grundskolan 1998 och 1999", *Arbetsmarknad och Arbetsliv*, årg. 12, nr. 4, vintern 2006, s. 223-239.
- Söderström, L., A. Björklund, P.G. Edebalk och A. Kruse (1999), "Från dagis till servicehus: Välfärdspolitik i livets olika skeden", Välfärdspolitiska rådets rapport 1999.
- Tiebout, C. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, s. 416-424.
- Todd, P. och K. I. Wolpin (2003), "On the Specification and Estimation of the Production Function for Cognitive Achievement", *Economic Journal*, Features, s. 3-33.
- Utbildnings- och kulturdepartementet (2005), "Likvärdighet i utbildningen – Tematisk granskning – Sveriges landrapport", nr 9 i Utbildnings- och kulturdepartementets skriftserie.
- Wayne, A. J. och P. Youngs (2003), "Teacher Characteristics and Student Achievement Gains: A Review", *Review of Educational Research*, vol. 73, s. 231-251.
- Wiklund, A.-L. (2003), "Vem bestämmer över skolan? Kommunaliseringen och några av dess konsekvenser", C-uppsats, Institutionen för Industriell ekonomi och samhällsvetenskap, Luleå Tekniska Universitet.

- Wikström, M. (2007), "Kommunalekonomiska effekter av maxtaxa och ökad tillgänglighet inom förskola och skolbarnomsorg", Umeå Economic Studies nr. 704.
- Wössman, L. (2007), "International Evidence on Expenditures and Class Size: A Review", *Brookings Papers on Educational Policy*, s. 245-272.
- Zimmerman, D. (2003), "Peer Effects in Academic Outcomes: Evidence from a Natural Experiment", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 85, s. 9-23.

Appendix 1. Intervjuförteckning

Ursula Armbruster: departementssekreterare på Utbildningsdepartementet, Skolenheten, arbetar med frågor kring förskoleverksamheten. Intervju 24 mars 2009.

Peter Honeth: statssekreterare på Utbildningsdepartementet, chef för skolenheten på Utbildningsdepartementet under stora delar av den decentraliseringsprocess som föregick reformen 1991. Intervju 8 april 2009.

Ulf P Lundgren: professor i pedagogik vid Uppsala universitet, Generaldirektör för Skolverket under 1990-talet och sakkunnig på Utbildningsdepartementet under 1980-talet och där medförfattare till Du Rietz m.fl. (1987) som i detalj beskriver hur resursfördelningssystemet såg ut före reformen 1991. Intervju 13 mars 2009.

Staffan Lundh: avdelningschef på Skolverket, var vid tiden för kommunaliseringen sakkunnig på Utbildningsdepartementet och då medförfattare till Ds 1990:32 som lade grunden för hur resursfördelningssystemet såg ut efter kommunaliseringsreformen 1991. Intervju 4 mars 2009.

Elisabet Nihlfors: huvudsekreterare på Vetenskapsrådets utbildningsvetenskapliga kommitté, tidigare bl.a. ombudsman och ordförande för Sveriges Lärarförbund, rektor och mångårig skolchef i Stockholm. Intervju 23 december 2008.

delta i programmet) eller en kontrollgrupp. Vid fyra månaders ålder påbörjades programmet och vid fem års ålder fördelades barnen, återigen efter lottning, i en behandlings- och en kontrollgrupp. Totalt fanns således fyra olika grupper barn: barn utan behandling; barn med behandling 0-5 år; barn med behandling 5-8 år; och barn med behandling 0-8 år. Barnen följdes upp vid åldrarna 8, 12, 15 och 21. Programmet bestod av verksamhet 10 timmar per dag, 50 veckor om året i ett barncenter med en lärartäthet på 1/3 (dvs. en lärare på tre barn) för de yngre barnen och 1/6 för de äldre barnen. Även detta program fokuserade på bred utvecklingsträning och fokus låg på lek. Lärarna var, i likhet med Perry Preschool Program, välkvalificerade.

Chicago Child Parent Center-projektet startade 1983. Det skiljer sig från de övriga två projekten i det att antalet barn i programmet var betydligt större, 1539 stycken. Vidare baserade sig programmet inte på ett randomiserat experiment som de andra två. I stället matchades barn som fullföljt programmet med barn som inte gjort det, utefter ålder och socioekonomisk status, varefter parvisa jämförelser gjordes. Projektet påminner mycket om Perry Preschool Program, med skillnaden att verksamheten genomfördes i lägre ”dos”, särskilt i form av lärartäthet. Effekterna kan därför förväntas bli kvalitativt desamma, men svagare, jämfört med Perry Preschool-projektet.

I Tabell A1 redovisas resultaten från en utvärdering av dessa program. De visar, i likhet med andra utvärderingar som gjorts av programmen, på mycket goda resultat på flera olika parametrar, däribland förbättrad långsiktig utbildningsprestation, lägre sannolikhet att behöva gå om ett utbildningsår, sannolikhet att avsluta high school¹⁴⁴, behov av stödundervisning etc. Dessutom tyder vissa resultat på minskad sannolikhet att hamna i brottslighet, även om dessa resultat inte är entydiga. Såsom framgår av beskrivningen av programmen är de vanligen mycket resurskrävande jämfört med t.ex. den svenska förskolan. Icke desto mindre visar kostnads-intäkts-analyser att programmen betalar sig med råge. Detta resultat står sig även vid betydligt högre diskonteringsräntor än de tre procent som beräkningarna i kostnads-intäktsanalysen i Tabell A1 grundar sig på.¹⁴⁵ Ett förbehåll med denna form av kostnads-intäktsanalys är dock att beräkningarna bygger på många antaganden som präglas av stor

¹⁴⁴ Motsvarigheten till svensk gymnasieskolan.

¹⁴⁵ Se Barnett (2008) för detaljer kring kostnads-intäktsanalysen.

osäkerhet. Siffrorna är dock så pass höga att det får betraktas som högst sannolikt att programmen har varit en god samhällelig investering.

Tabell A1 Effekter av förskoleprogram för barn med svag hembakgrund

Effekter	Perry Perschool	Abecedarian	Chicago Child-Parent Center
Ökad IQ, kort sikt	Ja	Ja	Ej insamlat
Ökad IQ, lång sikt	Nej	Ja	Ej insamlat
Förbättrad utbildningsprestation, lång sikt	Ja	Ja	Ja
Specialundervisning	37/50%	25/48%	14/25%
Sannolikhet att gå om ett år	35/40%	31/55%	23/28%
Avslutad high school	65/45%	67/51%	62/51%
Ungdomsarresteringar	16/25%	45/41%	17/25%
Vuxenarresteringar	2,3/4,6% (27år)	1,7/1,5%	Ej tillgängligt
Rökning i vuxen ålder	42/55% (40 år)	39/55%	Ej tillgängligt
Intäkts-kostnads-ratio	16,1	10,1	2,5

Källa: Barnett (2008).

Som framgår av Tabell A1 finns många andra positiva effekter än förbättringar av kognitiv förmåga, mätt som IQ. James Heckmans huvudbudskap i sin forskning är just att inte bara kognitiva egenskaper, utan även icke-kognitiva egenskaper - såsom motivation, mental styrka, uthållighet, självkontroll och självförtroende - är mycket betydelsefullt för framgångar i t.ex. utbildningssystemet och yrkeslivet. Dessutom menar Heckman att dessa egenskaper är mer formbara än kognitiva egenskaper. I Heckman (2008a) sammanfattar Heckman sina forskningsrön¹⁴⁶. En viktig slutsats från hans forskning, utöver betydelsen av icke-kognitiva egenskaper, är att samhället har en stor roll att spela genom att tidigt intervensera i svåra familjemiljöer. Till skillnad från mycket annan statlig intervention menar Heckman vidare att det inte finns några fördelnings-effektivitets-avvägningar med sådan intervention om den genomförs med högkvalitativa program. Ett annat budskap är att kvalitativa hemmiljöer, som främjar både kognitiva och icke-kognitiva egenskaper, är avgörande för att barn

¹⁴⁶ Artikeln bygger på Cunha m.fl. (2006), Heckman och Masterov (2007) och Heckman (2000, 2008a).

ska nå framgång senare i livet. Det är den ojämlika fördelningen av dessa hemmiljöer som kräver riktad statlig intervention, eftersom ”*Middle-class children receive massive doses of early enriched environments. Children from disadvantaged environments do not.*” (Heckman 2008a, s. 7)

Utöver de tre programmen som beskrivits ovan har utvärderingar gjorts av *Head Start*, som är ett riksomfattande förskoleprogram i USA som riktar sig till barn från svaga hemmiljöer i åldern 3-5 år. Det innehåller förutom undervisning även verksamheter för att involvera föräldrarna i barnens utveckling, deras näringsintag etc. Två högkvalitativa utvärderingar av de långsiktiga effekterna av programmet har genomförts.¹⁴⁷ Garces m.fl. (2002) finner långsiktiga positiva effekter på skolprestationer, utöver minskad kriminalitet för vissa grupper. Ludwig och Miller (2007) finner positiva effekter på skolprestationer i åldern fem till nio år samt en stor minskning i dödlighet för denna grupp barn. De finner däremot inga effekter i åttonde klass för vare sig prestationer i matematik och läsförståelse, skolkning eller tid spenderad på läxläsning. Vidare har utvärderingar av *Early Head Start*, en uppföljning av *Head Start* med något annorlunda fokus, visat på positiva effekter på kognitiva tester och språktester av ett års deltagande.¹⁴⁸

Ett färskt forskningsresultat på samma område är Dobbie och Fryer (2009). Preliminära slutsatser indikerar att deltagande i *The Promise Academy charter schools*, särskilda skolprogram i Harlem riktat mot elever från svaga hemförhållanden, ger extraordinära positiva effekter. Programmet har en minutiös utgallring av lärare, ger eleverna all tänkbar hjälp i och kring sitt skolarbete och ger även elevernas familjer olika typer av stöd etc.¹⁴⁹

Man bör vara försiktig att generalisera resultaten av dessa program till svenska förhållanden. En avgörande skillnad är att den svenska grundskolan, liksom förskolan, är generell och inte fokuserar på barn från svaga hemmiljöer. En viktig lärdom kan dock vara att det finns goda möjligheter för barn från svaga hemmiljöer att bli hjälpta – och att detta kan vara en god

¹⁴⁷ Se Krueger och Lindahl (2009) för en diskussion om metodologiska för- och nackdelar med dessa studier.

¹⁴⁸ Se t.ex. Love m.fl. (2002).

¹⁴⁹ Se Jonas Vlachos artikel på Ekonomistas blogg:

<http://ekonomistas.se/2009/05/19/skolor-som-verkligen-paverkar/> och vidare länkar där för en intressant diskussion om effekternas storlek i förhållande till gängse effekter inom utbildningsforskningen.

investering för samhället utöver fördelningsmotiv - om rätt insatser sätts in.

Effekter av organiserad barnomsorg – internationella studier¹⁵⁰

Oklahoma introducerade ett kostnadsfritt förskoleprogram för fyraåringar 1998. Programmet arrangeras både som hel- och halvdag i de olika skoldistrikt. Lärarna är välutbildade och klasstorleken är maximalt 20 barn. Förutom en huvudlärare bistår ofta en lärarassistent. Till skillnad från de tidigare beskrivna programmen är spridningen i barnens sociala bakgrund betydlig. Programmet har utvärderats i flera studier avseende effekter på läsförståelse, stavning och matematik. Gormley m.fl. (2005) och Gormley m.fl. (2008) finner att ett års deltagande i programmet ökar måttet för läsförståelse med 0,8-1,0 standardavvikelse, det för stavning med 0,6-0,7 standardavvikelse och det för matematik med 0,4 standardavvikelse. Årsekvivalenta effekter för läsförståelse, stavning och matematik är åtta, sju respektive fyra månader, vilket Krueger och Lindahl (2009) betraktar som mycket stora. Gormley och Gayer (2005) får något mindre, men ändå mycket stora, effekter. Effektstorlekarna är desamma i olika etniska såväl som socioekonomiska grupper medan skillnader mellan kön inte studerades. Inga skillnader i effekter för barn i hel- respektive halvdagsprogram kunde urskiljas.

Berlinski m.fl. (2008) undersöker effekter av förskola i Argentina under 1990-talet då förskolan byggdes ut kraftigt. Deras resultat indikerar att ett års deltagande i förskola ökar testresultat med 0,2 standardavvikelse och förbättrar det psykosociala beteendet. Effektstorleken var densamma för pojkar och flickor och något större för barn från svaga hemförhållanden.

En annan studie är Leuven m.fl. (2007b), som undersöker effekter av att göra förskola obligatoriskt för fyraåringar i Nederländerna. De finner att en månads förskola medför högre testresultat, men att resultaten bara är statistiskt signifikanta för barn från svaga hemmiljöer.

¹⁵⁰ Sammanställningen bygger huvudsakligen på översikten av litteraturen i Krueger och Lindahl (2009).

Effekter av organiserad barnomsorg – nordiska studier

En intressant nordisk studie på området är Datta Gupta och Simonsen (2007), som undersöker effekten av dels förskola och dels familjedaghem på icke-kognitiva egenskaper vid sju års ålder i Danmark. De finner inga effekter av förskola oavsett barnens kön eller moderns utbildningsnivå. Däremot finner de att familjedaghem ger signifikant lägre resultat för barn vars mödrar har en låg utbildningsnivå.

En annan nordisk studie är Havnes och Mogstad (2009) som på ett trovärdigt sätt undersöker långsiktiga effekter av förskola i Norge. De finner starka positiva effekter på senare studieprestationer och framgång på arbetsmarknaden. De finner även att deltagande i förskola leder till färre tonårsgraviditeter och minskat bidragsberoende. En stiliserad kostnads-intäktanalys ger vid handen att samhällets investering i förskola mer än väl betalar sig. Ett ytterligare intressant resultat är att effekten på studieprestationer tycks vara större för individer med lågutbildade föräldrar. Det talar för att en allmän förskola är fyller en utjämnande funktion mellan barn från hem med olika utbildningsbakgrund.

Det finns överhuvudtaget få svenska studier på området. Andersson (1989, 1992, 1994) är tre studier på samma data som bygger på 128 slumpvist utvalda barn från låg- och medelinkomstområden i Stockholm och Göteborg. Huvudresultatet från dessa studier är att när kontroll gjorts för ett antal familjebakgrundsvariabler, kvarstår en svag men positiv effekt av förskola för skolprestationer och social förmåga vid 8, 13 och 16 års ålder.

Jonsson (2004) är en studie baserad på LNU¹⁵¹-data där en av frågeställningarna är om förskola har någon effekt för gymnasievalet. Resultatet tyder på en svag positiv effekt för valet av ett teoretiskt program på gymnasiet. En kausal effekt kan dock inte fastslås eftersom det kvarstår selektionsproblem som inte kunnat kontrolleras för.

Söderström m.fl. (1999) använde ett betydligt större dataset än Jonsson (1994). När de kontrollerade för samma bakgrundsvariabler som i Jonssons studie fann de en positiv, men inte statistiskt signifikant effekt, av att ha gått i förskola. Till samma resultat kommer Söderström m.fl. (1999) i en studie baserad på

¹⁵¹ Levnadsnivåundersökningarna (LNU).

UGU¹⁵² som kontrollerar för moders utbildning, faders samhällsklass, kommun och familjetyp.

Ingen av dessa studier använder någon experimentansats för att försöka tackla de metodologiska problemen. Kausala slutsatser är därför svåra att dra, trots att en rad kontrollvariabler använts. Det är helt enkelt svårt att kontrollera för allt som kan tänkas påverka utfallet, varför resultaten från sådana typer av studier ska tolkas försiktigt ur kausalitetssynpunkt. I en ny studie, Liu och Nordström Skans (2009), används dock en trovärdig empirisk strategi för att tackla selektionsproblemen. Författarna undersöker effekter av förlängd föräldraledighet på skolprestationer vid 16 års ålder. Eftersom den tidsperiod som före förlängningen av föräldraledigheten normalt innebar vistelse i förskola, kan dock studiens resultat även tolkas ”spegelvänt” som effekten av förskola för skolprestationer. Författarna utnyttjar det faktum att den betalda föräldraledigheten förlängdes från 360 till 450 dagar i slutet av 1980-talet. Detta innebär att tidpunkten för när barnet skrevs in i förskolan försköts för barn födda efter ett visst datum då reformen började gälla. Genom att använda detta kvasi-experiment finner författarna ingen effekt av förskola för barnens senare skolprestationer i genomsnitt. Däremot finner de en positiv effekt för barn med lågutbildade mödrar och en negativ effekt för barn med högutbildade mödrar. Vidare finner de inte någon motsvarande heterogenitet i resultaten avseende utbildningsnivån hos barnens fäder. Resultaten kan tolkas som att vistelse i förskola är bättre, vad senare skolprestationer ankommer, än förskola för barn med lågutbildade mödrar men sämre för de med högutbildade mödrar. Med andra ord tyder resultaten på att vistelse i förskola jämnar ut skolprestationer mellan barn med låg- respektive högutbildade mödrar.

¹⁵² Utvärdering genom uppföljning, Göteborgs universitet.

Appendix 3. Effekter av lärartäthet - forskningsöversikt

STAR-experimentet

Ett sätt att komma till rätta med metodproblemen beskrivna ovan är att elever lottas in i klasser av olika storlekar. Sådana experiment är dock ovanliga, men i slutet av 1980-talet genomfördes ett storskaligt fältexperiment i Tennessee i USA, kallat STAR (Tennessee Student/Teacher Achievement Ratio). I detta experiment lottades lärare och elever från förskolans sista år till tredje klass i motsvarigheten till grundskolan in i tre olika typer av klasser; en liten klass (13-17 elever); en medelstor klass (22-25 elever); och en medelstor klass med en hjälplärare. Denna ansats gav således möjlighet att särskilja effekterna av klasstorlek och lärartäthet. Flera utvärderingar av experimentet har gjorts. Dessa finner genomgående att elever i små klasser presterar bättre på standardiserade kunskapstest och att sannolikheten för att senare skriva den amerikanska motsvarigheten till högskoleprovet ökade. Både kort- och långsiktiga positiva resultat har alltså kunnat härledas. I genomsnitt har den kortsiktiga effekten av högre prestationer på kunskapstest uppmätts till d -värde 0,20.¹⁵³ Ett viktigt resultat från STAR-experimentet är dock att skillnader i d -värde för olika grupper av individer och årskullar existerar. Effekterna var typiskt sett starkast för yngre elever. Finn och Achilles (1990) fann exempelvis att effekterna var starkast för årskurs 1, med en effektstorlek om cirka $d = 0,25$. Vidare fann de att effekterna var starkare för elever med minoritetsbakgrund (cirka $d = 0,35$) än för vita elever ($d = 0,15$) och starkare för elever med låg socioekonomisk bakgrund. De flesta utvärderingar av

¹⁵³ Se Björklund m.fl. (2003).

STAR-experimentet finner en starkare effekt för elever från missgynnade hemförhållanden, t.ex. Mosteller (1995).¹⁵⁴

Ett annat viktigt resultat från STAR-experimentet var att det var svårt att finna några effekter av att ha en hjälplärare i klassrummet. Att döma av detta resultat tycks det därför vara viktigare att, för en given lärartäthet, ha små klasser i stället för stora klasser och fler lärare.

Med den tumregel som angavs för olika *d*-värden ovan får effekterna av STAR-experimentet betraktas som relativt små. Såsom påpekats måste dock varje program utvärderas efter sina individuella betingelser. I Krueger (2003a) görs en kostnads-intäkts-analys för en klassreduktion med sju elever utifrån de skattade effekterna från STAR-experimentet. Trots att endast framtida löner togs med i beräkningarna som positiv post blev resultatet en internränta på sex procent. När endast barn med minoritetsbakgrund analyserades nåddes en internränta på åtta procent, då de gängse effektstorlekarna användes för denna grupp. Dessa beräkningar måste tolkas försiktigt på grund av många osäkra antaganden. Med detta i åtanke är det ändå intressant att notera att avkastningen på investeringen tycks bli så god trots att de bygger på effektstorlekar som enligt tumregeln i Hattie (2009) betraktas som små i denna litteratur. Effekterna kan dock svårligen generaliseras till Sverige eftersom de elever som ingick i STAR i regel hade en låg socioekonomisk bakgrund jämfört med svenska elever. Både effekterna av klasstorlek och de beräknade internräntorna är därför rimligen lägre i Sverige, vilket påpekas i Gustafsson och Myrberg (2009).

Andra internationella studier

Angrist och Levy (1999) använder inget regelrätt experiment men ett s.k. kvasiexperiment (eller "naturligt" experiment), som syftar till att individerna grupperas *som om* klasstorleken faktiskt slumpats ut.¹⁵⁵I deras studie utgörs kvasiexperimentet av ett delningstal för klasstorlek som används i Israel och som innebär att klasstorleken inte får överstiga 40. Om antalet elever i en årskurs är 41 skapas två klasser, med 20 respektive 21 elever. Med hjälp av

¹⁵⁴ Konstantopoulos (2007) finner dock tvärtom att effekten för missgynnade barn är lägre än för andra elever.

¹⁵⁵ Se Björklund m.fl. (2003).

denna metod finner Angrist och Levy likartade genomsnittliga resultat som de i STAR-experimentet. De finner även starkare resultat för elever med svagare socioekonomisk bakgrund.

Även Wössman (2007) använder regler för delningstal för klasstorlek i en sammanfattning av resultat från internationella tester matematik i 11 europeiska länder. Endast för Island och Grekland fann Wössmann en positiv effekt av mindre klasser. Det är intressant att notera att eleverna i denna studie var 13 år gamla. Att effekterna av mindre klasser är mindre (eller inga) i högre årskurser är ett vanligt resultat i metastudier, såsom Robinson (1990). Även i Rivkin m.fl. (2005) ges detta resultat. De studerar testresultat i matematik och läsförståelse i årskurs 4-7 och finner att effekterna är störst i årskurs 4 och sedan blir lägre för varje högre årskurs. De finner däremot inga entydiga resultat som styrker att effekterna skulle vara större för elever med svag socioekonomisk bakgrund¹⁵⁶. Det ska sägas att Rivkin m.fl. (2005) genomgående finner mycket små effekter av skillnader i klasstorlek. Exempelvis finner de d -värden på cirka 0,11 i årskurs 4 i både matematik och läsförståelse.

Leuven m.fl. (2007a) finner i en studie på holländska elever *negativa* effekter av ökad resurstilldelning till skolor med en stor andel elever med låg socioekonomisk bakgrund. En förklaring till detta som förs fram är att skolorna redan i utgångsläget haft betydligt mer resurser än skolor med en bättre elevsammansättning och att de inte lyckats förvalta ökade resurser.

Nordiska studier

En intressant studie på norska data är Haageland m.fl. (2007), som utnyttjar det faktum att norska kommuner genereras extra intäkter från beskattning av vattenkraftverk som en exogen variation för att hantera endogenitetsproblemen. De undersöker vilken betydelse lärartimmar per elev och totala skolutgifter per elev har för resultat i ett nationellt prov i motsvarande det sista året i den svenska grundskolan. Provets resultat mäts i sex steg. Studiens resultat indikerar att ökade lärartimmar per elev med tio procent ökade prestationerna med $d=0,2$ och att ökade skolutgifter per elev med

¹⁵⁶ Det kriterium som används är rätt till subventionerad lunch.

10 000 norska kronor ökade desamma med $d=0,3$.¹⁵⁷ Studien undersöker inte om effekterna av resurser är heterogena i olika grupper av elever.

Ytterligare en ny norsk studie är Leuven m.fl. (2008). De använder bl.a. en delningsmetod, i likhet med Angrist och Lavy (1999), för att kunna studera effekten av klasstorlek på samma nationella prov som i Haageland m.fl. (2007). Författarna finner ingen effekt av klasstorlek och inte heller någon övertygande evidens om effekter för vissa grupper av elever. Denna studie ligger senare i tiden än Haageland m.fl. (2007) men innehåller ingen diskussion om möjliga förklaringar av de olika resultaten i studierna. I Gustafsson och Myrberg (2009) framförs dock som en möjlig förklaring att resurserna i Haageland m.fl. (2007) förmodligen kommit eleverna till del under hela grundskoletiden och eventuellt även i förskolan. I Leuven m.fl. (2008) däremot, används i analysen enbart resurserna i grundskolans tre sista år. Eftersom andra studier typiskt finner att resurser är viktigare för unga elever, skulle denna skillnad kunna förklara studiernas olika resultat.

Den svenska forskningslitteraturen på området är tämligen begränsad. I Sverige har inga regelrätta experiment utförts, likt det amerikanska STAR-experimentet, som ger goda möjligheter att dra kausala slutsatser från utvärderingar. Däremot har några studier av kvasi-experimentell karaktär av god kvalitet genomförts.

Lindahl (2005) använde en *value-added-metod*, där data för flera tillfällen används. Han använde resultaten av ett standardiserat matematiktest för tre olika mättillfällen för 556 elever i 16 skolor i Stockholm för att kunna dra kausala slutsatser. Eleverna gjorde testet den första gången under vårterminen i femte klass, den andra gången under höstterminen i sjätte klass och den tredje gången under vårterminen i sjätte klass. Lindahl studerar förändringen i provresultat mellan det andra och tredje provtillfället, med kontroll för förändringar mellan det första och andra tillfället. Tanken var att analysen ska visa förändringar under ett läsår, när klasstorleken kan förväntas ha effekt, med kontroll för förändringar under sommaren, då klasstorleken inte kan förväntas ha någon effekt men däremot faktorer i hemmiljön etc. Studien hittar generella effekter i nivå med resultaten från STAR-experimentet och större effekter ($d=0,25$ vid en minskning av klasstorleken med sju elever) för

¹⁵⁷ Dessa d -värden är dock inte jämförbara med de för STAR-experimentet, eftersom resursförändringen inte relaterats till den i STAR-experimentet.

elever med utländsk bakgrund. I en ESO-rapport (Ds 2002:11), som bygger på samma material som Lindahl (2005), görs en kostnads-intäktsanalys av att minska klasstorleken i Sverige. I beräkningarna användes $d=0,19$ för att beräkna intäkterna i form av en högre framtida lönenivå. Resultaten ger vid handen att en minskning av klasstorleken skulle vara samhällsekonomisk lönsam. Beräkningarna grundar sig dock på osäkra antaganden, varför resultatet ska tolkas försiktigt.

Andersson (2007) utvärderade de s.k. Wärnersson-pengarna, ett särskilt resurstillskott till personalförstärkningar i skolan 2001-2006. Han finner inga generella effekter, i termer av avgångsbetyg i årskurs nio, av ökade resurser på elevernas prestationer. Däremot finner han förbättrade prestationer för elever med lågutbildade föräldrar. En möjlighet till att studien inte finner några generella effekter är, såsom diskuteras i Andersson (2007), att bara cirka hälften av de extra resurserna verkligen användes till personalförstärkningar. En annan möjlig förklaring är att skolorna fokuserat extraresurserna på klasser med många elever i behov av särskilt stöd. Det skulle kunna förklara den positiva effekten för barn med lågutbildade föräldrar, som rimligen är över-representerade i sådana klasser. Även metodologiska problem kvarstår som kan leda till att de generella effekterna underskattas.¹⁵⁸

Fredriksson och Öckert (2008a) använder kommunalisering-reformen för att studera klasstorlekens betydelse för elevresultat. Efter reformen minskade lärartätheten generellt i Sverige. Den ökade friheten som kommunalisering-reformen innebar för kommunerna möjliggjorde dock att resursneddragningen blev olika stor i olika kommuner. Detta utnyttjas av författarna för att skatta effekten av lärartäthet för elevernas prestationer. I motsats till Lindahl (2005), används data som är representativa för hela populationen grundskoleelever i Sverige. Studiens huvudresultat är att en resursneddragningen på 1990-talet gav upphov till en nedgång i elevprestation med $d=0,03$ om det genomsnittliga avgångsbetyget används som utfallsmått, vilket översatt till resursförändringen i STAR-experimentet motsvarar $d=0,08$. Motsvarande resultat när i stället värnpliktens inskrivningsprov används är $d=0,17$. De fann också indikationer på att lärartätheten betyder

¹⁵⁸ Se Andersson (2007) för en vidare diskussion.

mer för elever vars föräldrar har låg utbildning liksom för elever med utländsk bakgrund.

Appendix 4. Effekter av lärarkompetens - forskningsöversikt

Internationella studier

Eftersom STAR-experimentet innefattade en lottning av lärare till olika klasser, utgör det en bra grund för att kunna dra kausala slutsatser av olika läraregenskaper. I Nye m.fl. (2004) studeras lärarkompetens baserat på STAR-experimentet. En stor fördel med den studien är det faktum att lärarna i STAR-experimentet lottades ut, vilket förbättrar möjligheten att dra kausala slutsatser av lärarkompetensen avsevärt. Nye m.fl. (2004) finner stora variationer i lärarnas kompetens, i termer av hur eleverna presterar på ett standardiserat test. Det gäller såväl i förskolan som de första åren i motsvarande den svenska grundskolan.

Även Krueger (1999) använder datamaterial från STAR-experimentet och studerar effekten på elevernas prestationer av lärarnas erfarenhet och huruvida de har en magisterexamen eller inte. Han finner enbart små effekter av båda dessa variabler. Dessa resultat stöds av Rivkin m.fl. (2005), en välciterad icke-experimentell artikel som bygger på ett unikt datamaterial med över en halv miljon elever i 3 000 skolor med och en rik uppsättning kontrollvariabler. Författarna finner att spridningen i lärarnas förmåga att påverka elevernas prestationer skiljer sig markant och argumenterar för att högkvalitativa lärare i tidigt skede i utbildningssystemet helt kan kompensera för svaga hemförhållanden. De menar vidare att effekterna av en högre lärarkompetens är betydligt större än effekten av minskad klasstorlek. Däremot finner de inget belägg för att fullgjord lärarutbildning skulle påverka elevernas resultat positivt. Yrkeserfarenhet tycks däremot ha betydelse, men effekten klingar av efter bara några år i yrket.

Inte heller Rockoff (2004), en annan välciterad artikel med en icke-experimentell ansats på amerikanska data, finner några effekter av genomgången lärarutbildning för elevernas prestationer. Kane m.fl. (2006) finner att lärarutbildningen har, om några, små effekter på elevprestationer i en studie med data från skolor i New York. De finner också att lärare inom respektive behörighetsgrupp (behöriga/obehöriga) uppvisar stora och persistenta skillnader i effektivitet i termer elevernas prestationer. Till skillnad från dessa studier finner Clotfelter m.fl. (2006) på amerikanska data positiva och signifikanta effekter av lärarutbildning.

I Wayne och Youngs (2003) ges en översikt av forskningen kring effekten av olika typer av läraregenskaper för elevernas resultat. Materialet minskades ner från ett mycket stort antal studier till att enbart omfatta 21 stycken, eftersom författarna enbart ville inkludera studier med en trovärdig empirisk strategi som kan säga något om orsakssamband och inte enbart korrelationer. Detta är, enligt Gustafsson och Myrberg (2009), talande för denna forskningsgren. De svåra metodproblem som omgärdar frågeställningarna är inte enkla att komma till rätta med och endast få studier lyckas med detta i någon väsentligt omfattning. Av de 21 utvalda studierna ingick sju stycken som undersökte effekterna av lärares kunskaper och färdigheter, framförallt test på lärarnas verbala förmågor och ämneskunskaper. Fem av studierna visade på positiva effekter av dessa egenskaper för elevernas prestationer, medan de övriga två inte visade något samband. Dessa två studier hade dock en annan uppsättning kontrollvariabler, vilket kan ha påverkat resultaten.¹⁵⁹

En annan intressant observation i Wayne och Youngs (2003) är att studier som undersöker effekten av att läraren har en magisterexamen typiskt sett inte särskiljer om denna examen avser lärarens undervisningsämne. Deras forskningsöversikt visar omvänt att de studier som undersökt elevernas prestationer i matematik, visar på en positiv effekt av att läraren innehar en magisterexamen i matematik. Vidare finner de att allmän behörighet inte har effekt på elevernas prestationer. Det är dock svårt att jämföra resultaten från olika länder eftersom innehåll i och utformning av utbildningssystem – inte minst lärarutbildningen – varierar väsentligt.

I Rockoff m.fl. (2008) studeras nyutexaminerade matematiklärare i New York. En rad variabler analyserades med avseende på

¹⁵⁹ Se Gustafsson och Myrberg (2009) för en vidare diskussion.

både kognitiva och icke-kognitiva egenskapers betydelse för elevernas prestationer. Deras resultat är att de enskilda variablerna, både de som mäter kognitiva och de som mäter icke-kognitiva egenskaper, har dålig prediktion för elevernas prestationer. Däremot finner de att när variablerna poolas i dessa två grupper har båda faktorerna en liten men statistisk signifikant effekt på elevprestationer, särskilt för elevernas resultat på standardiserade tester.¹⁶⁰

Svenska studier

Andersson och Waldenström (2007) studerar hur sammansättningen av behöriga och obehöriga lärare i lärarkåren påverkar elevernas meritvärde i årskurs nio. De använder de s.k. Wärnersson-pengarna i en IV-metod¹⁶¹ för att kunna dra kausala slutsatser av effekten av behörighet på elevernas prestationer. De finner signifikanta effekter av att ha behöriga lärare. Skillnaden mellan att ha 5 respektive 28 procent andel behöriga lärare visade sig ge en skillnad i prestation för eleverna motsvarande $d=0,38$, vilket är att betrakta som en betydande effekt. Författarna finner vidare att den positiva effekten är större för elever med högutbildade föräldrar. Andersson och Waldenström (2007) argumenterar för att de uppvisade skillnaderna mellan behöriga och obehöriga lärare kan utgöra ett hot mot den nationella likvärdigheten, eftersom sammansättningen av lärare i dessa kategorier skiljer sig markant mellan olika skolor och kommuner.¹⁶²

Myrberg (2007) studerar utöver betydelsen av lärares formella kompetens även andra läraregenskaper såsom yrkeserfarenhet, kön, ålder och vidareutbildning. Studien bygger på data från PIRLS¹⁶³ 2001 elever i årskurs 3 och undersökningen omfattade 717 klasser och 10 632 elever. Analysen gav vid handen att adekvat lärarutbildning hade en stark effekt på elevernas resultat,

¹⁶⁰ För en beskrivning av fler internationella studier och översiktsartiklar från detta forskningsfält rekommenderas Gustafsson och Myrberg (2002 och 2009), Hanushek och Rivkin (2006) och Hattie (2009).

¹⁶¹ Detta är en vanlig metod att använda för att minska endogenitetsproblem i studier av icke-experimentell karaktär. IV står för instrumental variable.

¹⁶² Se Andersson och Waldenström (2007) samt Gustafsson och Myrberg (2009) för en diskussion kring problem vid kategoriseringen av behörighet som kan påverka studiernas resultat.

¹⁶³ Progress in International Reading Literacy, IALS.

motsvarande $d=0,33$. Däremot hittades ingen effekt av övriga undersökta variabler.

Grönqvist och Vlachos (2008) undersöker effekterna av lärarnas kognitiva förmåga, mätt som gymnasiebetyg, och deras icke-kognitiva förmåga, mätt som ledarskapsförmåga från värnpliktsmönstringen, på elevernas resultat. Dessa representeras av resultat på nationella prov i svenska, matematik och engelska i årskurs nio samt betygsdata. Materialet täcker elever i kommunala skolor i de nio största kommunerna för åren 2003-2007. Detaljnivån i datamaterialen möjliggör att selektionsproblem i matchningen mellan lärare och elever kan hanteras. Resultatbilden från studien är mångfacetterad. Ingen statistiskt säkerställd effekt hittas på den genomsnittlige elevens studieprestationer vare sig när det gäller lärarens kognitiva eller icke-kognitiva förmåga. Flera intressanta heterogena effekter hittas dock. Elever tycks gynnas av manliga lärare med höga gymnasiebetyg medan det omvända tycks gälla för kvinnliga lärare. Vidare tycks lärare med goda ledaregenskaper vara positiva för svaga elever och elever med utländsk bakgrund. Dessutom är effekten av ledaregenskaper starkare för flickor än för pojkar. Den rigida empiriska strategin gör det möjligt att bemästra selektionsproblem genom att använda s.k. fixa eleffekter, dvs. skillnaden i prestation för en elev mellan olika ämnen. En avigsida med denna ansats är dock att den gör det svårt att upptäcka eventuella effekter av läraregenskaper som påverkar elevens genomsnittliga prestation.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Denna synpunkt framförs även i Gustafsson och Myrberg (2009).

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.

2003

- Skolmisslyckande - hur gick det sen?
- Politik på prov - en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union - the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana - en ESO-rapport om utvecklingen 1995 – 2001.
- Axel Oxenstierna - Furstespegel för 2000-talet.

2002

- "Huru skall statsverket granskas?" - Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan - sjukfrånvaron i åtta länder.

- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar - en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School's Need for Resources - A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan - en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter - en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993.
- Hoten mot kommunerna - en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull - en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst - en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet - en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud - en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan - en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola - en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU - en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv - en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan - en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar - en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? - en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? - en ESO-rapport om antagningen till högskolan

- Med många mått mätt - en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? - en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demo-grafiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning - en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga - en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris - en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Med backspegeln som kompass - om svensk musikexport 1974 – 1999.
- Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken - kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna - mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! - om kommunal välfärd i framtiden.

- Vad kostar en ren? - en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet - efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen - Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen - om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel - Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? - En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykel En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980 – 1992.
- Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetsmått.
- Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960 – 1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.

- Kommunerna som företagsägare - aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeleffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet - alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare - ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" - en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård - exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänstproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitet utveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part - spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster - med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.

- Vägar ut ur jordbruksregleringen - några idéskisser.
- Att leva på avgifter - vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitet utveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960-1980.
- Socialbidrag. Bidragmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan - en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster - sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag - en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom armén och flygvapnet 1972-1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet - möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter - problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor - förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.

- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den sociala sektorn 1970-1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser - en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt - behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner - modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader - prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor - en studie av patent- och registreringsverket.

- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor - en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23323-8