

Datum  
2020-11-26

Dnr  
111/2020

Er ref  
U2020/02667/S

Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

## En mer likvärdig skola - minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)

IFAU:s huvudsakliga synpunkter sammanfattas i punktform nedan. Därefter följer mer detaljerade kommentarer och resonemang på vissa områden.

- IFAU bifaller förslaget om en regional skolmyndighet.
- IFAU ställer sig positivt till utredningens förslag om ett gemensamt nationellt skolvalssystem för både kommunala och enskilda huvudmän. IFAU delar också utredningens uppfattning att skolvalssystemet bör vara strategisäkert, eftersom detta både uppmuntrar vårdnadshavare att välja skolor som motsvarar deras faktiska önskemål, och gör att skolvalsdata blir mer tillförlitlig.
- IFAU ställer sig positivt till de nya urvalsgrunder som föreslås för kommunala och enskilda huvudmän, och till att dessa ska godkännas av Skolverket. IFAU delar utredningens uppfattning att kötid är problematiskt som urvalsgrund, eftersom det minskar likvärdigheten och systemets flexibilitet.
- IFAU ställer sig positivt till att huvudmän ska åläggas att verka för en mer allsidig social sammansättning i sina skolor.
- IFAU är tveksamt till skrivningarna om rektorernas ansvar för en allsidig sammansättning i undervisningsgrupper inom skolor. Det är rimligt att vissa undervisningsmoment tillåts att genomföras med nivågruppering/individ Anpassning om det gynnar alla elevers kunskapsutveckling. Möjligheten att inom en skola tillämpa nivågruppering/individ Anpassning i vissa moment av undervisningen kan också vara ett sätt att undvika ett utflöde av socioekonomiskt starka elever från blandade skolor.
- IFAU vill framhålla att det är oklart hur mycket ett obligatoriskt skolval och nya urvalsgrunder kommer att påverka skolsegregationen, eftersom

Datum

2020-11-26

(vilket utredningen påpekar) vårdnadshavares preferenser och geografisk närhet tenderar att leda till ett segregerat utfall. Även efterfrågan på och utbudet av fristående skolor kan påverkas av nya urvalsgrunder, vilket i sin tur kan ha konsekvenser för segregationen.

- IFAU menar att enskilda skolhuvudmäns möjligheter att ge förtur och att använda sig av färdighetsprov måste regleras på ett sätt som gör att dessa inte används för att frångå det obligatoriska skolvalet och de föreslagna urvalsgrunderna, vilket annars skulle kunna ske exempelvis genom ökad etablering av profilskolor eller ökad användning av förtur.
- IFAU bifaller utredningens förslag om att uppgifter om alla skolenheters förutsättningar, verksamhet och resultat ska finnas tillgängliga.
- IFAU stödjer en sammanslagning av de riktade statsbidragen till ett sektorsbidrag. Det är dock oklart varför huvudmän ska ansöka om bidraget. Ett alternativ är istället att dela ut bidragen utifrån elevunderlagets storlek och sammansättning.
- IFAU bifaller utredningens förslag om att hemkommunen ska göra ett avdrag i grundbeloppet till enskild huvudman. Det är dock oklart vilka fördelarna är med att låta kommunerna själva avgöra avdragets storlek. Det vore istället lämpligt med en nationell princip för hur detta avdrag ska beräknas, eller ett gemensamt schablonavdrag.
- IFAU betonar att data från det nationella skolvalssystemet måste samlas in och bevaras. Det möjliggör uppföljning av föräldrars skolval samt utvärdering av olika urvalsmodeller. Dessutom kan uppgifterna användas för att ta fram trovärdiga mått på skolors kvalitet, genom att studera elever som ligger nära antagningsgränserna – eller som fördelas slumpmässigt – till olika skolor.
- IFAU delar utredningens uppfattning om att det finns ett ökat behov av kvantitativ resultatuppföljning i skolan. Uppföljningen bör avse såväl elever och lärare som skolor och användas för att tidigt sätta in lämpliga stödinsatser. Resultatuppföljning ställer dock krav på insamling av elevers resultat i förskoleklass och en breddning av de nationella proven i årskurs 3 så att de återger alla elevers prestationer. Proven bör dessutom rättas externt.
- IFAU delar inte utredningens uppfattning att mått på skolors mervärde (s.k. value-added) har begränsat värde vid skolvalet. Ett välfungerande skolval förutsätter tillgång på information om skolors kvalitet och Skolverket bör därför ges i uppdrag att utveckla stabila mervärdesmått som speglar olika delar av skolans uppdrag. Framtagandet av mått på skolors förädlingsvärde möjliggörs genom insamling av externt rättade nationella prov som också krävs för kvantitativ uppföljning av skolan.

Datum

2020-11-26

## **IFAU:s generella bedömning**

IFAU menar att utredningen är väl genomförd och bygger på gedigna analyser. Många av de slutsatser som dras är väl underbyggda i forskningen eller utifrån utredningens egna analyser. I detta remissvar lyfter IFAU fram några områden där vi menar att utredningen saknar några centrala referenser eller resonemang, samt en diskussion om förutsättningarna för att reformera skolan för ökad likvärdighet.

## **Förutsättningar för en likvärdig skola**

Den svenska skolan är sedan början av 1990-talet mycket decentraliserad: det kommunala huvudmannskapet, etableringen av enskilda huvudmän, och möjligheten för elever och vårdnadshavare att välja skola gör att det statliga inflytandet är begränsat. Detta utgör en utmaning utifrån ett likvärdighetsperspektiv, eftersom mångfalden i systemet och de olika aktörernas prioriteringar kan ge upphov till skillnader i utbildningens kvalitet, och bidra till skolsegregation.

IFAU vill betona att insatser (statliga eller kommunala) som syftar till att stärka likvärdigheten kan motverkas av de beslut som fattas av andra aktörer i det decentraliserade systemet. Exempel på detta är att riktade statsbidrag kan tränga undan kommunernas egna utbildningssatsningar och att initiativ för en mer blandad elevsammansättning kan öka efterfrågan på fristående skolor, och därigenom stimulera till etablering av fristående skolor i socioekonomiskt starka bostadsområden. I och med att det inte finns en huvudman för skolan är det inte möjligt att fullt ut ha kontroll över hur olika insatser slår igenom i praktiken, och vilka följdverkningar de kan få.

IFAU menar att en politik för ökad likvärdighet underlättas av ett starkare statligt ansvar för skolan. Utredningens förslag är därför i stora drag väl avvägda. IFAU menar dock att det är svårt att bedöma konsekvenserna av utredningens förslag. Det delade finansieringsansvaret mellan kommun och stat kvarstår och innebär att det är svårt att styra resurser till skolor med svagt elevunderlag, och efterfrågan på fristående skolor med ett gynnsamt elevunderlag kan öka om socioekonomiskt starka vårdnadshavare väljer bort kommunala skolor med blandad elevsammansättning. Det är dessutom osäkert hur stor förändring i elevsammansättning som kan förväntas av ett gemensamt skolval med nya urvalsgrunder, eftersom föräldrars preferenser kan leda till ett segregerat utfall. Trots denna osäkerhet ställer sig IFAU bakom förslaget att ta bort kötid som urvalsgrund till fristående skolor. Urvalsgrunden är inte förenlig med ett lika-villkor-perspektiv och alla vårdnadshavare bör ha samma information och reella möjlighet att välja inför skolstart. Det är också sannolikt att de föreslagna urvalsgrunderna minskar segregationen något.

Datum

2020-11-26

Det är också viktigt att regleringen av urval utformas på ett sätt som inte gör det möjligt att kringgå de grundläggande principerna som syftar till ett mer blandat elevunderlag. Exempelvis skulle skolor kunna styra elevunderlaget om de själva får avgöra vilka och hur många elever som anses ha behov av förtur, eller genom att anta en särskild profil för att kunna använda färdighetsprov.

Utredningen för en balanserad diskussion om olika urvalsgrunder. IFAU vill dock betona att urvalsgrunder som leder till en mer allsidig elevsammansättning har en kostnad, genom att elever får längre resväg och går i en skola i ett annat bostadsområde än det hen själv bor i, vilket i sin tur kan påverka sociala strukturer lokalt.

Slutligen vill IFAU betona att skolan har både ett kunskapsuppdrag och ett kompensatoriskt uppdrag. De insatser som föreslås för att stärka likvärdigheten måste även bedömas utifrån skolans kunskapsuppdrag. Det är olämpligt med åtgärder som stärker likvärdigheten och samtidigt försämrar resultaten för högpresterande elever.

## **Skolsegregationens utveckling och betydelsen för elevers resultat och andra utfall**

Skolsegregationen har ökat i Sverige under lång tid (Holmlund m.fl. 2019; Böhlmark m.fl. 2016). I den mån segregationen har negativa konsekvenser för individer och samhälle kan det vara motiverat att på olika sätt försöka motverka segregationen. Forskningen om skolsegregationens effekter är dock komplex och det är i många fall svårt att särskilja effekten av skolans elevsammansättning från elevens individuella bakomliggande förutsättningar att lyckas i skolan och längre fram i livet. Precis som utredningen framhåller finns det flera trovärdiga studier som visar att skolsegregation kan ha negativa konsekvenser och t.ex. leda till ökad kriminalitet (Billings m.fl. 2014 och referenser däri), och till att skolor med ett svagare elevunderlag tappar lärare och får en högre personalomsättning (Karbownik 2014).

I och med att skolsegregationen beror både på boendesegregationen och det fria skolvalet ställer sig IFAU därför positivt till ett nationellt skolvalssystem och till urvalsgrunder som kan bidra till minskad skolsegregation. Det är också rimligt att huvudmän ska verka för en mer allsidig elevsammansättning i sina skolor. Även om föräldrars preferenser och geografisk närhet tenderar att ge ett segregerat utfall, är det sannolikt att förslagen har viss effekt på segregationen. Förslagen är också rimliga ur andra perspektiv eftersom de innebär att fristående och kommunala huvudmän i större utsträckning har lika villkor, och att elever ges mer likartade förutsättningar att söka och komma in på skolor.

Betänkandet diskuterar i avsnitt 4.4.4 forskning om elevgruppens sammansättning och dess effekter. IFAU menar att sammanställningen inte är heltäckande och bidrar här med några ytterligare referenser och resonemang. Forskningen är inte entydig när det gäller effekterna av elevgruppens

Datum

2020-11-26

sammansättning på elevers skolprestationer (se Sacerdote 2014 för en sammanfattning).

Frågan om gruppssammansättning kan handla både om social och etnisk segregation, och om nivågruppering utifrån elevers förmåga eller motivation. Studiemässigt svaga elever kan gynnas av högpresterande klasskamrater, men samtidigt missgynnas av att undervisningen inte anpassas till deras kunskapsnivå. Det är en empirisk fråga vilken av dessa mekanismer som dominerar, men tidigare forskning har pekat på att vinsten av att tillämpa nivågruppering kan vara så stor att den mer än kompenserar för avsaknaden av s.k. positiva kamrateffekter som uppstår genom närvaron av högpresterande klasskamrater (Booij m.fl. 2017; Duflo m.fl. 2011). Dessutom finns det forskning som tyder på att interaktionerna mellan hög- och lågpresterande inte alltid leder till ett bättre resultat, eftersom det inte är givet att de samarbetar med varandra när de förs samman (Carell m.fl. 2013).

IFAU menar att förslaget om att rektorer ska verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper bör nyanseras – det får inte utgöra ett hinder för rektorer och lärare att nivågruppera/individanpassa undervisningen när de anser att detta är motiverat och kan leda till förbättrade skolresultat för alla elever. I och med att den sociala bakgrunden är starkt förknippad med skolresultat kan en alltför strikt tolkning av utredningens förslag om rektors åläggande att skapa socialt blandade grupper förhindra anpassning till elevens nivå när en sådan är önskvärd. Det ska också understrykas att möjligheten att inom en skola tillämpa nivågruppering/individanpassning i vissa moment av undervisningen kan vara ett sätt att vinna större legitimitet för utredningens övriga förslag som syftar till en mer allsidig social sammansättning mellan skolor. Genom att tillåta viss nivåindelning inom skolor kan efterfrågan på skolor med gynnsam elevprofil minska, eftersom föräldrar med studiemotiverade barn kan känna en trygghet i att barnen får en utmanande skolgång, som inte anpassas till skolans svagaste elever. Att kombinera insatser som syftar till en allsidig elevsammansättning med viss nivåindelning av undervisningen kan därför vara en framgångsrik strategi för att uppnå social blandning.

I detta ärende har generaldirektören Maria Hemström Hemmingsson beslutat. Helena Holmlund och Björn Öckert har varit föredragande.

Maria Hemström Hemmingsson

Datum

2020-11-26

Helena Holmlund

## Referenser

- Billings, S. B., D. J. Deming och J. E. Rockoff (2014), "School segregation, educational attainment and crime: Evidence from the end of busing in Charlotte-Mecklenburg", *The Quarterly Journal of Economics*, 129(1), s. 435–476.
- Booij, A., E. Leuven, och H. Oosterbeek (2017), "Ability Peer Effects in University: Evidence from a Randomized Experiment", *The Review of Economic Studies*, vol 84, s. 547–78.
- Böhlmark, A., H. Holmlund och M. Lindahl (2016), "Parental Choice, Neighbourhood Segregation or Cream Skimming? An Analysis of School Segregation After a Generalized School Reform", *Journal of Population Economics* 29(4), s. 1155–1190.
- Carrell, S., B. Sacerdote och J. West (2013), "From Natural Variation to Optimal Policy? The Importance of Endogenous Peer Group Formation", *Econometrica*, vol 81, s 855–82.
- Duflo, E., P. Dupas och M. Kremer (2011), "Peer effects, teacher incentives, and the impact of tracking: Evidence from a randomized evaluation in Kenya", *American Economic Review*, 101(5), s. 1739–1734.
- Holmlund, H., A. Sjögren och B. Öckert (2019), "Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan", SOU 2019:40.
- Karbownik, K. (2014), "Do changes in student quality affect teacher mobility? Evidence from an admission reform", IFAU Working paper 2014:15.
- Sacerdote, B. (2014), "Experimental and Quasi-Experimental Analysis of Peer Effects: Two Steps Forward?", *Annual Review of Economics*, vol. 6, s 253– 72.