

Beteckning: _____



Akademien för teknik och miljö

Likvärdighet, målstyrning och mätbarhet
– *en skolhuvudmans dilemma*

Anna Fogel
2012

Examensarbete, 15 hp

Magisterprogrammet i Besluts-, risk- och policyanalys, distans
Handledare: Ulla Ahonen-Jonnarth
Examinator: Jan Odelstad

Likvärdighet, målstyrning och mätbarhet
– *en skolhuvudmans dilemma*

av

Anna Fogel

Akademin för teknik och miljö
Högskolan i Gävle

S-801 76 Gävle, Sweden

Email:

anna_fogel98@hotmail.com

Abstrakt

Likvärdighet är ett centralt begrepp inom skolans värld med utgångspunkt i skollagen. Med avgränsning till den obligatoriska grundskolan eftersöks i denna uppsats kriterier för likvärdighet med avseende på utbildning, bland annat genom begreppsanalytiska resonemang kring ”utbildning”, ”likvärdighet” och ”likvärdig utbildning”. Även ett mätningsteoretiskt resonemang förs, liksom en diskussion om vad det kan tänkas innebära att, utifrån Skolverkets tolkning av ”likvärdig utbildning”, ge elever ”samma möjligheter” att nå de nationellt uppsatta kunskaps- och värdegrundsmålen. Indikatorer för likvärdig utbildning framtagna av Skolverket och Rädda Barnen diskuteras också.

Innehåll

1 Inledning	1
1.1 Skolan under lupp.....	1
1.2 Likvärdighet i skolan.....	1
1.3 Mål- och resultatstyrning.....	2
2 Begreppsanalys	4
2.1 Utbildning.....	4
2.2 Likvärdighet	4
2.3 Likvärdighet som enställig respektive tvåställig relation.....	5
2.4 Likvärdighet i förhållande till standarden	6
2.5 Likvärdig utbildning.....	6
2.6 Likvärdighet som politiskt begrepp.....	8
2.7 Summering	9
3 Att mäta likvärdighet	10
3.1 Mätbarhet och mellanbegrepp	10
3.2 Likvärdig utbildning i jämförelse med likvärdigt arbete.....	10
3.3 Varför det inte går att mäta likvärdighet med en avgörningsmetod.....	11
3.4 Att göra det omätbara ”mätbart”	11
4 Likvärdighet och målstyrning	13
4.1 ”Samma möjligheter”	13
4.2 Förslag på indikatorer.....	14
4.2.1 Skolverket.....	14
4.2.2 Rädde Barnen.....	15
4.3 Betyg som indikator	16
4.4 Om indikatorer	17
5 I spänningsfältet mellan lag och mål	19
5.1 Sammanfattande slutsatser	19
5.2 Avslutande tankar	19
6 Litteraturförteckning	21

1 Inledning

1.1 Skolan under lupp

Den svenska skolan är idag ett hett debattämne och får utstå hård kritik. Till exempel har Dagens Nyheter nyligen publicerat en artikelserie där bakgrunden till vad som ses som ett stort (politiskt) misslyckande och svek undersöks och diskuteras. Artikelserien har sedan publicerats i bokform av Zaremba.¹ Vilket är egentligen grundproblemet kring det sjunkande antalet elever med godkända betyg, elevers försvagade kunskaper och skolans påstådda brist på likvärdighet? Trots allt större krav på kvalitetsredovisningar, uppföljning och utvärdering inom allt fler områden, tycks skolan, och dess huvudmän, inte kunna vända den nedåtgående trenden.² Alla barn, oavsett var i landet de bor, ska enligt lag få *lika tillgång till likvärdig utbildning*.³ Utifrån diskussionen om den svenska skolans oförmåga att leva upp till detta både grundläggande och övergripande lagkrav ser jag det som intressant att titta närmare på just den aspekten av skolan, det vill säga *likvärdighet som egenskap* hos verksamheten. Vad innebär likvärdighet i detta sammanhang och framförallt – hur mäter man den?

I rollen som tjänsteman inom utbildningsområdet har jag haft anledning att läsa den statliga utredningen ”Se, tolka, agera – om rätten till en likvärdig utbildning” (SOU 2009:05) som handlar om skolans och elevhälsans roll när det gäller utsatta barn och samverkan med bland annat landsting och socialtjänst. I utredningen hänvisar man återkommande till likvärdighet som skäl för att vidta åtgärder av olika slag och som målsättning för skolans verksamhet, utan att någonstans ge kriterier för likvärdighet eller diskutera begreppets innebörd. Detta faktum väckte min förundran över hur centralt talet om likvärdig utbildning är i skolpolitiken utan att tolkningen av termen problematiseras, åtminstone inte inom ramen för statliga styrdokument och utredningar (där man borde kunna förvänta sig att det gjordes). För att kunna arbeta mot ett mål behöver man *förstå* målet och man behöver kriterier som visar på när målet har uppnåtts. Med den här uppsatsen vill jag genom en form av policyanalys ge en överskådlig bild över problematiken kring begreppet ’likvärdig utbildning’ och närma mig en idé om hur en skolhuvudman rimligen kan hantera den.

1.2 Likvärdighet i skolan

I denna uppsats vill jag alltså titta närmare på likvärdighet inom skolans värld. Vad är likvärdig utbildning och hur vet man att den utbildning som erbjuds inom kommun x är likvärdig med den i kommun y_1, \dots, y_n ? I skollagen står det att

[u]tbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform /.../ oavsett var i landet den anordnas.⁴

Denna lydelse är också, på det hela taget, allt som står skrivet om likvärdighet i skollagen. Kanske får man förmoda att om man som skolhuvudman lever upp till de krav som ställs via styrdokumentet så har man också uppfyllt kriteriet för likvärdig

¹ Zaremba (2011)

² I denna uppsats kommer huvudman likställas med kommun.

³ Utbildningsdepartementet (2010) 1 kap 8-9 §§

⁴ Ibid. 1 kap 9 §

utbildning? Eller finns det något mer, av värde för skolutveckling, att säga om detta med likvärdighet?

1.3 Mål- och resultatstyrning

Som tjänsteman i offentlig förvaltning arbetar jag nära verksamheten, men också nära de ansvariga politikerna. Det är därför, mot bakgrund av mitt uppdrag, intressant att även lyfta in uppföljning och utvärdering i diskussionen om hur likvärdighetsbegreppet bör förstås kopplat till skola och utbildning. Likvärdighet och utvärdering har nära koppling via det svenska decentraliseringsprojektet som påbörjades på 70-talet.⁵ Utvärdering, uppföljning och kvantifiering av kvalitetsaspekter är element i det som kallas målstyrning, något som planerades öka i takt med utökad decentralisering.⁶ Decentralisering och ökad *målstyrning* var tänkt att leda till ökad likvärdighet.⁷

Målstyrning handlar om att verksamheten styrs mot en uppsättning mål, vilket hänger ihop med *resultatstyrning*, som är själva verktyget för att styra mot målen. Tanken med att kvantifiera kvalitetsaspekter och skapa uppföljningsbara indikatorer är att dessa förväntas kunna ge en rättvisande bild av hur exempelvis skolan mår och vad som bör förbättras. Att styra med hjälp av resultatindikatorer, nyckeltal och statistik är något den offentliga förvaltningen tagit efter företagsvärlden där man till exempel kan mäta antal produkter och tidsåtgång för att utvärdera och effektivisera verksamheten med avseende på målen.⁸ Överför man det tankesättet till skolans värld så ska politikerna använda informationen från indikatorer, statistik med mera, till att fatta beslut om hur och vilka förbättringsåtgärder som ska genomföras, vilket förhoppningsvis leder till att det vid nästa utvärdering visar sig att man uppnått de effekter man önskat.⁹ Detta är en god tanke, men ett problem är att det ytterst sällan är så att utvärderingar och indikatorer inom offentlig förvaltning faktiskt leder till beslut om åtgärder för förbättringar, vilket Lindgren (2008) påpekar i sin bok *Utvärderingsmonstret*.¹⁰ Om utvärdering och uppföljning (målstyrning) är nödvändigt för att veta om en ”utbildning är likvärdig” är det högst problematiskt att det beslutsunderlag i form av olika indikatorer som tas fram inom kommuner inte används till att utveckla verksamheten. Dessutom är skolan en verksamhet vars mål inte på något enkelt sätt låter sig kvantifieras, vilket är något bland andra 1999 års skollagskommitté ställt sig ödmjuk inför.¹¹

I denna uppsats ska jag försöka svara på följande frågor:

1. Vad avses med likvärdighet med avseende på utbildning?
2. Går likvärdighet att *mäta*, och i så fall hur?

⁵ SOU 2002:121, s.102-103

⁶ Målstyrning ställs i kontrast mot *regelstyrning*, som är en central styrningsmodell där en uppsättning regler talar om hur resultat ska uppnås. Skolan styrs i praktiken av en kombination av dessa två modeller.

⁷ SOU 2002:121, s. 102-103

⁸ Strannegård (red) (2007), s. 17-18. Strannegård talar om en ”företagisering” och menar med det att offentlig förvaltning anammat näringslivets språkbruk.

⁹ ”Grundtanken är att skolutveckling sker genom att uppföljning och utvärdering ger underlag för beslut om förändring”. SOU 2002:121, s. 105

¹⁰ Lindgren (2008) s. 22

¹¹ SOU 2002:121, s. 102

Hur kan man kvantifiera, bedöma och följa upp likvärdighet med avseende på utbildning och hur påverkar olika svårigheter kopplat till utvärdering skolans möjlighet att erbjuda likvärdig utbildning? Lagens krav på likvärdig utbildning gäller samtliga utbildningar som faller under skollagen, men min undersökning kommer att begränsas till den obligatoriska *grundskolan*.

För att kunna ta mig an ovanstående frågor behöver jag först undersöka innebörden av likvärdig utbildning, vilket leder oss vidare in i en begreppsanalys.

2 Begreppsanalys

I detta avsnitt ska jag uppehålla mig vid en begreppsanalytisk diskussion och filosofiska aspekter av begreppet likvärdig utbildning, för att sedan övergå till en diskussion kring om och hur likvärdighet med avseende på utbildning skulle kunna mätas, i avsnitt 3.

2.1 Utbildning

Skollagskommittén från 1999 föreslår att begreppet utbildning ges innebörden ”den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål”.^{12, 13} Detta torde, som jag ser det, peka mot att fokus bör läggas på verksamheten i betydelsen *ramarna* eller *förutsättningarna* för innehållet – snarare än innehållet (undervisningen). I Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 (Lgr11), där likvärdig utbildning ges en kort förklaring, tolkas dock ’utbildning’ både som innehållet i verksamheten (undervisningen) som själva verksamhetsramen (resurser):

En likvärdig utbildning innebär inte att *undervisningen* ska utformas på samma sätt överallt eller att *skolans resurser* ska fördelas lika. Hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns också olika vägar att nå målet. Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Därför kan *undervisningen* aldrig utformas lika för alla.¹⁴ (min kursivering)

Utbildning tycks därmed vara ett vitt begrepp som innefattar förutsättningar, till exempel gällande organisation, ekonomi, antal lärare, lärares kvalifikationer och lokaler, men också pedagogik, undervisningsform, stödinsatser, värdegrundarbete och liknande.

Man kan fråga sig på vilken nivå tolkningen av ’utbildning’ ligger, utifrån skollagen. Är det på skolnivå (grundskoleutbildningen vid skola x ska vara likvärdig andra grundskolor i landet) eller på huvudmannanivå (grundskoleutbildning som erbjuds av huvudman y ska vara likvärdig den som erbjuds av andra huvudmän i landet)? Jag kommer att utgå ifrån att kravet på likvärdighet gäller varje skola (varje enskild verksamhet/enhet) där (grundskole-)utbildning bedrivs, helt enkelt därför att det verkar rimligast. Det innebär då att en huvudman inte bara har att leva upp till likvärdighet utifrån något slags medelvärde av sin samtliga utbildningar utan också måste se till att de enskilda skolorna är likvärdiga.

2.2 Likvärdighet

’Likvärdig’ kan sägas ha två betydelser:

- (1) värd lika mycket som (ekvivalens, eng. equivalence)
- (2) innebär detsamma som (likhet, eng. equity)¹⁵

¹² SOU 2002:121, s. 156

¹³ Undervisning (def) ”Sådana målstyrda processer som under lärares ledning syftar till inhämtande av kunskaper och värden.” SOU 2002:121, s. 158

¹⁴ Skolverket (2011a), s. 8

¹⁵ Odelstad (2010) s. 3

Ett tydligt exempel för likvärdighet i betydelsen (1) är valuta. Låt oss säga att en bok kostar 300 SEK. Låt oss också anta att 32 EURO och 46 USD är värda lika mycket som 300 SEK. Dessa tre belopp är därmed likvärdiga vilket innebär att alla tre lever upp till kriteriet för att kunna köpa boken (frånsett att man eventuellt först behöver växla EURO/USD till SEK). Odelstad (2008) påpekar också att relationen likvärdig rimligen implicerar förekomsten av relationerna 'mer-värdig' respektive 'mindre-värdig' och att man kan tolka det som att det finns en aspekt (v) som har värdekaraktär och att relationen 'likvärdig' innebär *lika med avseende på (v)*.¹⁶ I det sammanhang jag här rör mig är det lämpligt att benämna värdeaspekten (v) 'utbildningsvärde'.

Utgår vi istället från betydelse (2) så skulle det innebära, tillämpad på utbildning, att det råder likhet (eng. equity) mellan utbildningarna/verksamheterna. Som jämförelse kan man titta på det juridiska begreppet *likvärdigt arbete*. Betydelse (2) är knappast möjlig att använda när det gäller likvärdighet med avseende på arbeten (som kan vara mycket olika till sitt innehåll men ändå anses likvärdiga) men skulle eventuellt kunna tillämpas på utbildning, med förbehållet att man gör avgränsningar mellan olika skolformer och gymnasieprogram. Till exempel låter det rimligt att grundskoleutbildning i Sverige ska vara *lika* oavsett var i landet den anordnas, även om en sådan tolkning inte är helt oproblematisk. Varje skolhuvudman/utbildningsanordnare ges utrymme att forma egna visioner, regelverk, resursfördelningsmodeller och så vidare, inom ramen för skollag, läroplan, kursplaner och betygskriterier. Därmed är tolkning (1) förmodligen den som bäst lämpar sig för likvärdighet med avseende på utbildning.

2.3 Likvärdighet som enställig respektive tvåställig relation

Av betydelse för analysen av likvärdighet är frågan om likvärdig är en en-ställig relation (dvs. en egenskap) eller en två-ställig relation. En två-ställig relation råder mellan två parter (el. objekt av annat slag). Att 'likvärdig' tillämpat på utbildningar ses som en tvåställig relation innebär att det är meningsfullt att säga att 'Utbildning A är likvärdig med utbildning B'. Det innebär att utbildningarna A och B är likvärdiga *varandra*, det vill säga att utbildning A är likvärdig med utbildning B och utbildning B är likvärdig med utbildning A.¹⁷ Om 'likvärdig' ses som en en-ställig relation (dvs. en egenskap) är det meningsfullt att säga 'Utbildning A är likvärdig', vilket innebär att utbildning A uppfyller specifika kriterier, eller en standard, och att uppfyllandet av dessa är att vara likvärdig.

I skollagen anges inte specifikt vad en given utbildning ska vara likvärdig med och enligt argumentet ovan innebär det att lagparagrafen är svår att tolka:

Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform /.../ oavsett var i landet den anordnas.¹⁸

Man kan fråga sig om skrivningen i skollagen anger en princip som handlar om att man slumpmässigt ska kunna välja ut två utbildningar, varsomhelst i landet, och finna att dessa är likvärdiga? Användandet av 'likvärdighet' i skollagen kan förstås som en *tvåställig* relation. Tanken att 'likvärdig' är en en-ställig relation utvecklas i avsnitt 2.4 här nedan.

¹⁶ Odelstad (2010) s. 3

¹⁷ Clyde H. Coombs, Robyn M. Dawes & Amos Tversky (1970)

¹⁸ Utbildningsdepartementet (2010), 1 kap 9 §

2.4 Likvärdighet i förhållande till standarden

Med utgångspunkt i ovanstående frågeställning: vad skulle sätta standarden för likvärdighet med avseende på utbildning?

Det är möjligt att tänka sig att utbildningar är likvärdiga men samtidigt undermåliga. Kan det samtidigt innebära att en verksamhet kan vara *för bra* utifrån kravet på likvärdighet? Finns det någon "standardskola" eller "idealskola" från vilken man skulle kunna extrahera kriterier för likvärdighet? Det skulle innebära tydliga direktiv för vad en skola måste leva upp till för att anses likvärdig. Ett förslag skulle vara att formulera krav för likvärdighet som just en sådan enställig relation. I så fall skulle likvärdighet betyda "(åtminstone) lika bra som standardskolan".

Vi skulle till exempel kunna anta att skolans styrdokument (lag, förordning, läroplan, kursplan) utgör ramen för en tänkt standardskola. Problemet med det är att styrdokumentet är öppna för tolkning (i någon mån) och då är frågan hur mycket och på vilket sätt en enskild skola kan tillåtas avvika från styrdokumentet. Kan två skolor avvika i samma grad men på olika sätt och ändå anses likvärdiga med "standardskolan"?

Ett annat sätt att försöka lösa likvärdighetsproblematiken skulle kunna vara att ange standard genom en lägsta nivå för måluppfyllelse, vilket vi också finner stöd för i grundskolans läroplan:

Normerna för likvärdigheten anges genom de nationella målen.¹⁹

De nationella målen står att finna i läroplan och kursplaner, med olika mål för olika årskurser. Den fråga som istället väcks är varför det inte räcker; varför anser man från lagstiftarhåll att det krävs nationella mål *och* en lagparagraf om likvärdighet? Jag kommer att återkomma till denna fråga.

2.5 Likvärdig utbildning

I den statliga utredningen "Skollag för kvalitet och likvärdighet" som ligger till grund för den nya skollagen (2010:800) kan man läsa om bakgrunden till lagparagrafen om likvärdighet inom skolväsendet:

Det finns en viktig skillnad mellan begreppen likhet och likvärdighet. Det stoff som behandlas i en skola kan inom ganska vida ramar skilja sig från, vara olik, det som behandlas i en annan skola. De båda utbildningarna kan trots detta framstå som likvärdiga, då det gäller elevernas orientering inför val till gymnasieskolan eller chanser att klara gymnasieskolestudier eller få arbete. Men det finns samtidigt en gräns där olikheten mellan utbildningarna blir så stor att de inte längre blir likvärdiga...²⁰

Utifrån denna skrivning skulle man alltså kunna utläsa följande kriterier för likvärdig utbildning, nämligen elevers (lika) möjligheter att orientera sig inför val till gymnasieskolan, chanser att klara gymnasiestudier och chanser att få arbete.

¹⁹ Skolverket (2011a), s. 8

²⁰ Regeringen (1978)

I en av sina rapporter ramar Skolverket in utbildningars *lika värde* (i syfte att förklara begreppet 'likvärdighet') genom att, i något vidare mening än i den statliga utredning nämnd ovan, hänvisa till utbildningens lika värde inför

- 1) vidare studier
- 2) samhällsliv
- 3) medborgarskap
- 4) yrkesliv²¹

I rapporten framhåller Skolverket också att det inte handlar om att skolor ska ha samma resurstilldelning eller pedagogik för att utbildningen ska betraktas som likvärdig. Däremot ska alla elever ges *samma möjligheter* att nå *kunskaps- och värdegrundsmålen* och, med avseende på detta, ska utbildningen hålla *samma kvalitet*.^{22, 23}

Här skönjer man en avsnävning från värde för individen i relation till de olika områdena i punkt 1-4 ovan, mot en fråga om måluppfyllelse och resultat. Om jag gör en riktig tolkning så skulle man kunna säga att om man som elev uppnått de nationellt fastställda kunskapsmålen och värdegrundsmålen så har man fått samma möjligheter (som alla andra elever (som nått målen)) - och därmed en likvärdig utbildning. Fokus riktas om från en mer övergripande vision till skolans mer konkreta uppdrag. De nationella målen får helt enkelt utgöra kriterier för utbildningens värde inför vidare utbildning, samhällsliv, medborgarskap och yrkesliv.

För att synliggöra min tolkning av Skolverkets syn på likvärdighet kan man genom något mera tekniska termer säga att likvärdighet kopplat till utbildningens *syfte* eller *vision* representeras av följande formalisering, där Y_1, \dots, Y_4 refererar till punkt 1-4 ovan:

- (a) Utbildning A och utbildning B är likvärdiga om de för en godtycklig individ X_1, \dots, X_n är av lika värde med avseende på aspekt Y_1, \dots, Y_4 .

Likvärdighet kopplat till *den enskilda huvudmannen/skolans uppdrag* formuleras istället enligt:

- (b) Utbildning A och utbildning B är likvärdiga om de för en godtycklig individ X_1, \dots, X_n ger samma möjligheter att uppnå kunskapsmål K_1, \dots, K_m och värdegrundsmål V_1, \dots, V_p .

Är min tolkning riktig skulle det innebära att man från Skolverkets sida ser uppfyllandet av skolans uppdrag (b) som ett nödvändigt och tillräckligt kriterium för att (a) uppnås.

(a) säger inget om *vilket* värde ("värdenivå") som avses, utan säger bara att värdet ska vara *lika*. Låt oss kalla det en "Likvärdighetsvision". (b) sätter däremot upp ett lägsta krav när det gäller just värdenivån, nämligen de nationella kunskaps- och värdegrundsmålen.

Utifrån detta tycks det som att en skolhuvudman lugnt kan sänka blicken en aning från "Likvärdighetsvisionen" och fokusera på sitt *uppdrag* – att ge alla elever (samma)

²¹ Skolverket (2006) s. 8

²² Ibid, s. 8

²³ För exempel på nationellt kunskapsmål (kursplan för matematik) se Skolverket (2011:4).

möjligheter att nå de nationella målen. Fortfarande kvarstår många kniviga frågor, till exempel vad ”samma möjligheter” innebär. Innebär det kanske att elever ska kompenseras om de har dåliga förutsättningar sett till det socioekonomiska? Hur, och av vem, bedöms i så fall kompensationens storlek och i vilken form den ska utgå? Eller ska man snarare tänka sig att ”samma möjligheter” är kopplat till de yttre, organisatoriska, förutsättningar som skolan kan bidra med i form av antal lärare, undervisningstimmar, ekonomiska resurser och så vidare.

I denna ”möjlighet” att nå de nationella målen ligger en avgörande faktor: den politiska. I grund och botten är det politiker som avgör när du som elev har fått, och försuttit, din möjlighet. Hur många chanser och möjligheter ska man få innan skolan kan sägas ha ”gjort vad den kan”? Vad innebär det att elever har fått ”samma möjligheter” att nå målen? Denna obesvarade fråga får leda oss vidare in på det politiska fältet.

2.6 Likvärdighet som politiskt begrepp

Likvärdig utbildning är ett skolpolitiskt begrepp, vilket är viktigt att ta med i analysen. Lagtexter innehåller i många fall den här typen av *centrala* och *vida* begrepp, av den anledningen att de kommit till genom politiska kompromisser och därmed rymmer olika tolkningar - beroende på vilken majoritetsregering som styr för tillfället. De tolkningar som är aktuella får då preciseras inom ramen för förordningar och andra styrande texter. Till exempelvis har Skolverket till uppdrag att producera rapporter och lathundar för hur huvudmän, rektorer och lärare mer konkret ska leva upp till lagen.²⁴ Genom en textanalys av politiska motioner och propositioner under perioden 1978-1997 ser Quennerstedt att:

[m]oderaterna och troligen centerpartiet betraktar likvärdighet som kravet på att skolan ska anpassas efter elevernas olikheter. Dessa partier ser differentiering som instrument för att uppnå likvärdighet. / / Socialdemokraterna och vänsterpartiet betraktar istället likvärdighet som kravet på att alla elever ska uppnå vissa kunskapsmål. Dessa partier motsätter sig en organisatorisk sortering av elever grundad på elevernas förutsättningar eller intressen.²⁵

Att ett centralt begrepp på det här sättet lämnar öppet för olika tolkningar kan ses som en förutsättning för demokrati, i den meningen att olika ideologier i någon mån förväntas kunna rymmas inom en och samma lagram. Olika kommuner styrs av olika politiska majoriteter och lagstiftningen kan inte vara snävare än att olika politiska värderingar ges tolkningsutrymme. Problemet att bedöma likvärdighet (framförallt på nationell nivå) kvarstår dock. Sittande regering har sin syn på likvärdighet, men måste samtidigt – i demokratins namn – lämna öppet för olika kommunala styrens syn på likvärdighet. Detta lämnar i sin tur öppet för otydlighet. Problematiken kan mycket förenklat sammanfattas i två punkter:

1. Staten har (bland andra) demokratiska skäl att inte ta fram kriterier för likvärdighet.
2. Den enskilda huvudmannen har vaga skäl att ta fram kriterier för likvärdighet (eftersom bedömningen av likvärdighet, utifrån skollagen, ligger på en nationell nivå och kriterierna därmed bör vara just på nationell nivå).

²⁴ Skolverket (2011b)

²⁵ Quennerstedt i Francia (1999), s. 47

Trots detta har skolhuvudmannen det formella ansvaret för verksamheten gentemot Skolinspektionen liksom ett mer direkt ansvar gentemot medborgarna. Min tolkning av skollagen är att oavsett i vilken stad och stadsdel man bor ska medborgaren ha tillgång till en skola där man ges lika goda möjligheter som vid någon annan skola i kommunen. Eller, utifrån Skolverkets syn på likvärdighet som diskuterats ovan och principen om valfrihet, skulle man eventuellt kunna hävda att en medborgare ska kunna välja vilken skola som helst och där ges lika goda möjligheter för framtiden som vid någon annan skola. Både myndigheter och medborgare kräver av dessa skäl insyn i verksamheten. Huvudmannen behöver kunna visa vilka förutsättningar verksamheterna har fått och hur den utvärderats – allt för att intressenterna ska få inblick i hur stora glapp det finns mellan olika skolor när det gäller elevernas måluppfyllelse (kopplat till framtida möjligheter).

Francia (1999) belyser problematiken genom att peka på hur likvärdighetsbegreppet som styrande begrepp förlorar substans i och med att dess innebörd kontinuerligt kan förhandlas om:

...från att ha omfattat vissa bestämda strävandemål och förhållanden omfattar den (alltså likvärdigheten, min anm.) nu oklara och förhållandevis låga uppnåendemål som ständigt skall kopplas till utvärderingar. Ansvaret för skolan, som tidigare låg på staten, förflyttades istället till kommunen och skolan. Denna förskjutning av ansvar leder till en större mångfald i likvärdighetsbegreppets innebörd som kontinuerligt kan förhandlas och omförhandlas. På detta sätt försvagas likvärdighetens symbolvärde som blir mer och mer beroende av politiska styrkeförhållanden.²⁶

Som Lindgren (2008) påpekar så överlåts oftast tolkningen av de politiska begreppen till tjänstemän som förväntas kunna konstruera mått som visar på i vilken grad man lever upp till styrdokumentet.²⁷ I processen finns en risk att ansvaret förskjuts till ”den andre”. Politiker kan bara hållas ansvariga om de fått information om hur förvaltningen bedriver sitt arbete, vilket i sin tur bara låter sig göras om förvaltningen fått tydliga kriterier att leva upp till och vet vad som förväntas från politikernas sida.

2.7 Summering

Så, var har vi egentligen landat utifrån analysen ovan? Något tydligt svar på vad likvärdig utbildning innebär finns inte att få från statligt håll och själva lagparagrafen är svårtydd inte minst på grund av att den binära relationen ’att vara likvärdig något’ snarare används som en egenskap: ’att vara likvärdig’ vilket tycks problematiskt. Utifrån Skolverkets rapport och diskussionen under rubrik 2.4 så kokar likvärdig utbildning ner till att handla om att elever, oavsett vilken skola de går på, ska få ”samma möjligheter” att nå de nationellt uppsatta kunskaps- och värdegrundsmålen, vilket också är den tolkning jag kommer att hålla mig till under resterande delar av denna uppsats.²⁸

Jag kommer att fördjupa mig i de frågeställningar som omgärdar denna summering under rubrik 5 och då även titta närmare på indikatorer för likvärdig utbildning som Skolverket och Rädda Barnen tagit fram. Innan dess vill jag dock föra ett mätningsteoretiskt resonemang.

²⁶ Francia (1999), s. 49-50

²⁷ Lindgren (2008), s. 93

²⁸ För detta finner vi visst stöd även i Barnkonventionen där det betonas att rätten till utbildning ska vila på en ”grundval av lika möjligheter”. Gustafsson (2006), s. 13

3 Att mäta likvärdighet

I detta avsnitt behandlas möjligheten att hantera likvärdighetskravet med hjälp av kvantitativa metoder.

3.1 Mätbarhet och mellanbegrepp

Mätning förutsätter mått.²⁹ Avstånd, tid och antal är exempel på sådant som kan mätas eftersom de definieras i termer av mätbarhet. Avstånd, till exempel, definieras utifrån faktiska mått som centimeter, meter, tum, mil och så vidare. Frågan är nu: hur mäter man likvärdighet hos en utbildning? Vilket mått använder man?

Att mäta huruvida en utbildning vid en skola är värd lika mycket som en annan ger oss helt andra förutsättningar vid handen än om vi skulle mäta om sträckan mellan punkt A och B är lika lång som den mellan A och C. I fallet likvärdig utbildning krävs att någon bedömer och värderar - utifrån vissa aspekter och kriterier. Jämför vi med likvärdighet med avseende på arbete så finns det i lagen ett antal kriterier som ska ligga *till grund för bedömningen* av likvärdigheten. Huruvida arbeten är likvärdiga, är en bedömning som görs genom att, vid förekommen anledning, jämföra två olika tjänster. Man vill pröva om de två tjänsterna utifrån angivna kriterier är att betrakta som likvärdiga, vilket i så fall innebär en rättslig påföljd där arbetsgivaren åläggs att se till att lönesättningen mellan tjänsterna blir lika. Likvärdighet, både med avseende på arbete och utbildning, är så kallade *mellanbegrepp* vilket innebär att de kan sägas brygga över mellan två olika begreppssystem. Just de här mellanbegreppen kopplar deskriptiva grunder (kriterier) till normativa följder (rättsliga påföljder).³⁰

3.2 Likvärdig utbildning i jämförelse med likvärdigt arbete

Man kan, enligt ovan, föreställa sig en modell där de deskriptiva grunderna står uppradade på ena sidan och de normativa följderna på andra, med begreppet likvärdig utbildning, respektive arbete, som brygga mellan dessa (se figur 1 nedan). På grundsidan av begreppet likvärdigt arbete finns till exempel utbildningens längd och arbetets ansvarsgrad (bedömningsfråga). Är de arbeten som jämförs att bedöma som lika med avseende på de kriterier som anges så ger den sammanlagda bedömningen vid handen att de är likvärdiga, det vill säga grundsidans kriterier leder i det fallet över till följsidans rättsliga påföljder. När det gäller likvärdig utbildning finns inga sådana kriterier angivna i lagtexten. En annan skillnad mellan begreppen är att två arbeten som jämförs utifrån lagen om likvärdigt arbete har samma arbetsgivare. Lagtexten om likvärdig utbildning är komplexare i den meningen att den förutsätter jämförelser inte bara mellan enskilda huvudmäns skolor utan också mellan skolor med olika huvudmän. För att komplicera det hela ytterligare, vilket diskuterats ovan, innebär avsaknaden av explicita kriterier för bedömning, i lagtexten, att likvärdighet med avseende på utbildning är öppet för tolkning på ett annat sätt än när det gäller arbete. Skolverket har en ”framskjuten roll när det gäller att bevaka likvärdigheten i svensk skola” men även denna myndighet reserverar sig för olika tolkningar.³¹

²⁹ Grundläggande begreppsbyggnad gällande mätning finns beskriven t.ex. i Coombs et al. (1970) sid. 7ff och Odelstad (1990) sid. 1ff.

³⁰ Odelstad (2010), s. 6-7, Lindahl och Odelstad (2011) och (2008).

³¹ Skolverket (2006), s. 9 och s. 48-49

Vi har alltså två problem att hantera. Dels den grundläggande problematiken kring kvantitativ mätning av normativa mål och dels svårigheten att det saknas konkreta kriterier att luta sig mot för den som har till uppgift att skapa indikatorer för likvärdig utbildning.



Figur 1. En illustration av grundsida (kriterier) och bryggan (mellanbegrepp) över till följsidan (påföljder).³²

3.3 Varför det inte går att mäta likvärdighet med en avgörningsmetod

Mätning förutsätter en numerisk representation av någonting, som kan vara av deskriptiv eller normativ karaktär. Mätmetoder är oftast tänkta att fungera som *avgörningsmetoder*, i vetenskaplig mening, vilket innebär att de ska kunna ge ett objektivt svar på hur något förhåller sig (i relation till något annat).³³ I denna mening går det bara att mäta deskriptiva aspekter, vilket gör det tveksamt att kalla det för mätning när värdeaspekter representeras numeriskt. Att mäta något som till begreppslik karaktär liknar likvärdig utbildning innebär dock ofta, vilket vi snart ska se exempel på, att man använder mätning av deskriptiva aspekter som mätmetod, eller avgörningsmetod, för ett normativt (socialt konstruerat) mål.³⁴ Detta är en viktig sak att komma ihåg när man mäter deskriptiva fenomen, tar fram statistik och nyckeltal, att det knappast är möjligt att på det sättet *mäta* exempelvis likvärdighet, kvalitet eller annan typ av "bra-het". Det man mäter är det som kan mätas, det vill säga aspekter av – vilket inte är detsamma som avgörningsmetoder för – likvärdighet och liknande. När det gäller likvärdighet med avseende på utbildning handlar det alltså inte om att *mäta* i egentlig mening utan snarare om att hitta *grunder* för *bedömning*. Jag skulle vilja säga att kvantitativa representationer tenderar att tilldelas en högre status än de borde, eftersom de lätt uppfattas som stabilare och innehållsrikare än vad de egentligen är.

3.4 Att göra det omätbara "mätbart"

Det finns starka krafter i vårt samhälle idag som ställer krav på mätbarhet och utvärdering av offentliga verksamheter. Så kallad "kvalitets- och resultatmätning" är på

³² Efter Odelstad (2010), s. 6

³³ Odelstad (2010), s. 19

³⁴ "...en definition av ett vetenskapligt begrepp ska tillhandahålla en metod med hjälp av vilken man kan avgöra experimentellt huruvida begreppet kan tillämpas eller inte. En dylik metod kan lämpligen kallas för en avgörningsmetod." Odelstad (2010) s. 19

stadig frammarsch i Sverige och utgör av den anledningen ram för försöken att peka ut lämpliga metoder och indikatorer för utvärdering.³⁵ Målstyrning som ideal kräver kvantitativa ”mått”, men risken med sådana mät- och utvärderingsmetoder är att man påverkar verksamheten i oönskad riktning genom att *måtten blir mål*, vilket Molander (2009) och Lindgren (2008) påpekar.^{36, 37}

...till skillnad från de mål som formulerats för verksamheten, så har mått den intressanta egenskapen att de med nödvändighet kommer till uttryck empiriskt.³⁸

De mätningsteoretiska problemen till trots har jag funnit några förslag på kvantitativa indikatorer för likvärdig utbildning som jag kommer att titta närmare på i nästa avsnitt. Innan vi går vidare vill jag först ställa frågan vad en indikator egentligen är. Enligt Nationalencyklopedin är det en ”omständighet som tyder på något”. Till den något knapphändiga formuleringen skulle jag vilja tillägga att det handlar om *representationer av omständigheter* som indikerar förhållandet mellan en verksamhet och de mål som satts upp för denna. I utvärderings- och uppföljningssammanhang är det nästan uteslutande numeriska representationer som används, vilka ofta upplevs tydligare och lättare att följa över tid. Problemet är, vilket vi sett ovan, att de tenderar att tolkas som mått, i en objektiv, vetenskaplig mening. En indikator är avsedd att indikera tillståndet i ett större system; genom att följa indikatorns utveckling är tanken att man ska få en uppfattning om i vilken riktning det större systemet utvecklas. En indikator är också avsedd att säga något om omständigheterna utifrån en specifik *aspekt* av systemet, och med olika indikatorer försöker man täcka in de mest relevanta aspekterna för att kunna bedöma relationen till ett mål.

Man får genom indikatorer en ”uppfattning om” eller en ”indikation på” ett förhållande eller en riktning. Utifrån att det inte handlar om att få ”hela sanningen”, utan om en förenkling av något komplext, tycks mig en viktig fråga att ställa sig vara vilken *vikt* man lägger vid en given indikator eller aspekt. Att undvika att indikatorerna blir mål i sig och ha bredare fokus än på enskilda procentsatser är något man måste arbeta mycket medvetet med i en organisation, upplever jag. Mer om detta i nästa avsnitt.

³⁵ Lindgren (2008) s. 13-16

³⁶ Molander (2009), ”Det som räknas går inte att räkna”. I denna artikel lyfts detta grundläggande problem med resultat- och kvalitetsmätning fram.

³⁷ Lindgren (2008) s. 88 ”Går en verksamhet av någon anledning inte att definiera i mätbara termer, ja då måste helt enkelt dess mål formuleras om på ett sådant sätt att det blir möjligt.” och s. 104-107.

³⁸ Ibid, s. 95

4 Likvärdighet och målstyrning

Följande avsnitt ska, i grova drag, ägnas åt verktyget för målstyrning, det vill säga resultatstyrningen och de indikatorer som används för att följa upp målen. Jag har nämnt ovan att målstyrning är en central styrningsmodell inom offentlig förvaltning och jag har översiktligt presenterat de svårigheter modellen innebär när det gäller utvärdering av politiska mål. Trots svårigheterna utgör modellen, tack vare sin centrala ställning i offentlig förvaltning, en övergripande ram när jag nu tittar närmare på några förslag till indikatorer som lagts fram av Skolverket respektive organisationen Rädda Barnen.

Jag kommer att i mitt resonemang utgå ifrån det jag förstår som Skolverkets huvudsakliga tolkning av likvärdighet och skolans specifika uppdrag kopplat till det, det vill säga att ge elever ”samma möjligheter” att nå de nationellt uppställda kunskaps- och värdegrundsmålen. Jag vill börja med att stanna upp en stund vid just denna tolkning av likvärdighet.

4.1 ”Samma möjligheter”

Utifrån Skolverkets förklaring av likvärdig utbildning (som diskuterats under rubrik 2.4) förstår jag skolans *uppdrag* som att ge eleverna ”samma möjligheter” att nå kunskaps- och värdegrundsmålen, med det övergripande *syftet* att ge alla elever ”samma möjligheter” inför vidare studier, arbete och övrigt samhällsliv. Kommunala skolpolitiker (och tjänstemän) har utifrån den tolkningen följande fråga att svara på:

- 1) Vad innebär det att elever har fått samma möjligheter att nå
 - a. kunskapsmålen
 - b. värdegrundsmålen

Hur vet man, som skolhuvudman/skolchef/rektor/lärare, att man har gett eleverna samma möjligheter gällande uppnåendet av (a) och (b)?

”Samma möjligheter” kan tolkas på åtminstone två olika sätt. Antingen tänker man sig att det handlar om möjligheter i form av resurser. I den meningen skulle ”samma möjligheter” kunna handla om att varje elev får samma andel resurser i form av så kallad elevpeng, lokalyta, antal elever per lärare och så vidare. En annan tolkning är att ”samma möjligheter” förutsätter en *kompensatorisk fördelning* av resurser till elever utifrån deras olika och specifika behov. Resurserna ska då fördelas så att elever med behov av särskilt stöd prioriteras resursmässigt. Målet är att alla elever ska nå kunskaps- och värdegrundsmålen.

Att måluppfyllelse är ett slags standard är tydligt uttryckt i Lgr11 och hos Skolverket, men frågan är vilken elev som sätter standarden för ”samma möjligheter”.³⁹ Vad kostar standardeleven? Hur mycket resurser i form av lärare, elevhälsa, lokaler och läromedel kräver denna? Hur goda förutsättningar finns att lyckas utifrån hemmiljö, stöd från föräldrar med mera? Hur kompenserar man den som avviker i negativ mening från denna standard? Vilken typ av resurs kompenserar för en problematisk hemmiljö? Ingår det ens i skolans uppdrag att kompensera för hemmiljö?

³⁹ Skolverket (2011a), s. 8 ”Normerna för likvärdigheten anges genom de nationella målen.”

En strikt tolkning av läroplanen är att de nationella målen ska ha uppnåtts för att likvärdighet ska råda. Man får som huvudman stor frihet att utforma innehållet efter tycke, smak och ideologi – bara eleverna når kunskaps- och värdegrundsmålen. Men med begränsade resurser och ett splittrat ansvar (mellan politiker, skolläda och lärare) kan man undra om det räcker att hänvisa till att man gett eleverna ”samma möjligheter” utifrån exempelvis en ekonomisk resursfördelningsmodell, ett centralt styrt likabehandlingsarbete och samma antal lärare per elev på de olika skolorna. Jag upplever en otydlighet i hur stor prioritet skolan (mer specifikt: alla elevers möjligheter att söka vidare till gymnasiet) ska ha i ett samhällsekonomiskt perspektiv, vilket smittar av sig på det politiska samtalet på kommunnivå. När man ständigt befinner sig under måluppfyllelsenivån, vilket jag förmodar att alla kommuner de facto gör, blir det till slut svårt att veta om man ska kunna tillåta sig att vara nöjd med att exempelvis höja sig 2 procentenheter avseende andelen elever i åk 9 med full gymnasiebehörighet, eller till och med att ”bara” ha sänkt sig 1 procentenhet med hänvisning till att man haft en ”svag” årskull elever.

Verktyget SALSA är framtaget för att påvisa faktorer, exempelvis socioekonomiska, som ligger bakom nivån på skolresultat.⁴⁰ Skolor med exempelvis hög andel utlandsfödda elever kan jämföra sig med skolor som har ”samma förutsättningar” och utifrån det värdera sin egen prestation. Risken är att man därmed börjar tolka likvärdighet som att vara ”resultatmässigt lika” andra, utifrån SALSA, jämförbara skolor. Men kanske är det ändå rimligt om skolans uppdrag är just att ge ”samma möjligheter”, med (ekonomisk) begränsning i hur långt man kan sträcka sig när det gäller att kompensera elever som inte når upp till ”standardelev-nivå”.

4.2 Förslag på indikatorer

Jag lämnar nu diskussionen om ”samma möjligheter” att nå skolans mål en stund, för att istället rikta fokus mot de indikatorer för likvärdig utbildning som presenterats av Skolverket respektive Rädda Barnen.

4.2.1 Skolverket

Skolverket lyfter i sin rapport (275:2006) fram nedanstående indikatorer på likvärdighet. De framhåller att det handlar om specifika *aspekter* av likvärdighet och anser sig inte ha täckt in alla relevanta sådana.

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 skolresultat är liten.
4. Betydelsen av elevens migrationsbakgrund för skolresultat är liten.
5. Skolsegregationen 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.⁴¹

⁴⁰ Skolverket (2011c)

⁴¹ Skolverket (2006), s.10

Skolverket påpekar att innebörden av ”liten”, i samtliga punkter, är en politisk bedömningsfråga.

Jag kommer inte att gå in på var och en av dessa punkter utan nöjer mig här med att diskutera den första av de sex.

En konsekvens av (1) som kriterium för likvärdighet skulle vara att föredra ett skolsystem där alla elever precis når godkänd nivå, men inte mer, framför ett där (draget till sin spets) alla utom en elev får högsta betyg. Förstår man likvärdighet som något som uppnås när en huvudman har lyckats fördela resurserna till skolan på ett sätt som gett alla elever samma möjligheter att nå målen – förutsatt att det i sin tur leder till just liten spridning i resultat - så är det en indikator på likvärdighet. Men frågan är hur rättvisande det är att se spridning i resultat som en indikator på att elever fått samma möjligheter att nå målen. Skolverkets tycks utgå från en kompensatorisk ansats grundat på ett antagande om barns jämlika prestationsförmåga: om resurserna har fördelats på ett optimalt sätt så hamnar elevernas prestationer på en *jämn* nivå. Det tycks rimligt att Skolverket knappast kan utgå från något annat antagande, men det hindrar inte att det starkt kan ifrågasättas huruvida det ens är önskvärt att likrikta eleverna prestationsmässigt. Här finns ett intressant, politiskt-ideologiskt, spänningsfält. Kanske är det till exempel så att elever från familjer med ickeakademisk bakgrund snarare höjer sina prestationer om de går i en skola där det finns högrepresterande elever som ges möjlighet att utvecklas vidare utifrån sina redan goda förutsättningar. Bör det inte, till syvende och sist, handla om hur stor andel av eleverna som uppnått minst godkänd nivå? Ett argument mot det resonemanget skulle vara att ju större likriktning av prestationer (betyg), desto mer lika förutsättningar har eleverna inför val till gymnasieutbildning – vilket är i linje med Skolverkets tolkning av likvärdighet med avseende på utbildning. I ljuset av detta är det intressant att ställa sig frågan varför man nu infört fler betygssteg. Om differentiering är dåligt i förhållande till uppfyllandet av lagkravet på likvärdig utbildning så borde det vara önskvärt att ha så få betygssteg som möjligt.

Skolverket påpekar själva att det finns en osäkerhet när det gäller hur betyg förhåller sig till faktiska kunskaper. Betygssystemet, som tillhandahåller den enda indikatorn på måluppfyllelse (kunskapsmålen), är samtidigt vanskligt att använda som mått eftersom systemet bygger på subjektiva bedömningar och är utsatt för ett slags inflation i sin egenskap av konkurrensverktyg, både skolor och elever emellan.

Skolverket har inte haft ambitionen att täcka in samtliga relevanta aspekter av likvärdighet, men något jag ändå vill lyfta fram som saknas är indikatorer för *värdegrundsmålen*. Balansen mellan resultatgranskning av kunskaps- och värdegrundsmål är enligt min upplevelse sällan jämn, vilket jag förmodar beror på att man så lätt dras till de ”enkla”, numeriska, indikatorerna som betyg, resultat i nationella prov och så vidare.

4.2.2 Rätta Barnen

Rätta Barnen har med utgångspunkt i Barnkonventionen tagit fram en rapport om barns utbildningssituation (2006) där följande indikatorer på likvärdig utbildning presenteras:⁴²

⁴² Rätta Barnen talar snarare om ”indikatorer på kvalitet”, men eftersom rapporten i sin helhet har fokus på likvärdighet tolkar jag det som att *kvalitet* och *likvärdig utbildning* här kan förstås på ett enhetligt sätt. Se Gustafsson (2006), s. 21 och s. 23

- 1) Mått på skelsegregation
 - a. Utländsk bakgrund
 - b. Utbildningsmässig bakgrund (jmf Skolverket (3))
 - c. Skolprestation

- 2) Index för lärarresurs
 - a. Lärartäthet
 - b. Pedagogisk utbildning

Författaren har valt att lyfta fram dessa indikatorer med hänvisning till att de dels är möjliga att följa upp och dels för att "...det finns en stor mängd internationell och nationell forskning som visar att dessa strukturindikatorer har samband med utbildningsresultat."⁴³ Kopplingen till likvärdig utbildning är alltså att dessa faktorer ses som centrala när det gäller andelen elever som når utbildningens mål.

Ett problem jag kan se med (1.a.) och (1.b.) är att skolan har ytterst svårt att påverka dessa faktorer. En kommun kan bedriva politik som på olika sätt motverkar segregation, men en skola kan inte i någon egentlig mening påverka den typ av förutsättningar som föräldrars bakgrund innebär. Det man i viss mån kan motverka och kompensera för är *kontexteffekter* eller *skolkamrateffekter*, något som grovt förenklat kan sägas innebära att en elev antas prestera sämre i en skolmiljö med övervägande andel barn till lågutbildade föräldrar än om samma elev skulle placeras i en skolmiljö med övervägande andel barn till högutbildade föräldrar (eftersom elever med högutbildade föräldrar tenderar att prestera högre).⁴⁴ Förmodligen skulle man vinna mycket i likvärdighet (i Skolverkets mening) om man på en mer strukturell nivå kunde minska segregationen i samhället. De elever som genom det fria skolvalet söker sig från ett område med hög andel lågutbildade till en skola med högre andel barn till högutbildade är ofta elever med stor motivation som därför skulle lyckas bra oavsett vilken skola de går i. Skolverket kallar detta för *sammansättningseffekt*.⁴⁵

Däremot säger indikatorerna (2) något om vilka (materiella) förutsättningar som ges elever, vilket jag tror är en intressant aspekt av likvärdighet. Det skulle kunna komplettera Skolverkets indikatorer, vilka enbart utgår ifrån måluppfyllelse.

4.3 Betyg som indikator

Dagens betygssystem bygger på en så kallad målrelaterad betygssättning som är baserad på bedömning av individens prestation i förhållande till i förväg preciserade mål.⁴⁶ Rädda Barnen identifierar i sin rapport fyra funktioner hos betyg:

1. Urval till nästa nivå i utbildningssystemet
2. Information till eleven och hemmet om elevens studieresultat
3. Belöningsystem för individuella studieprestationer
4. Information på lokal (klass, skola, kommun) och nationell nivå om utbildningens resultat

⁴³ Gustafsson (2006), s. 41

⁴⁴ Skolverket (2006), s. 33-34

⁴⁵ Ibid, s. 34

⁴⁶ Gustafsson (2006), s. 24

Mycket ansvar läggs på lärare att stå för ett gemensamt sätt att tolka elevers prestationer i relation till de kriterier och mål som finns i de nationella styrdokumenterna. Mycket kraft har lagts, i och med den senaste skolreformen, på just att stabilisera detta led i kedjan. En avsikt har varit att skapa tydligare betygskriterier och Skolverket, liksom enskilda kommuner, satsar på att utbilda lärare i ”likvärdig bedömning”. Ett sätt att bedöma likvärdigheten i betygssättningen har varit att jämföra meritvärdet på en skola med resultaten i de nationella proven. Är det ett stort glapp uppåt mellan nationella proven och det slutgiltiga betyget antar man att läraren har gett ett ”för bra” betyg. Eftersom betyg är ett urvals- och konkurrensinstrument så finns det intressen att ”driva upp” betyget och därmed skäl för Skolverket att granska betygssättningen. Man kan diskutera vad det nationella provet egentligen fångar in när det gäller en elevs kunskaper, men jag är beredd att hålla med om att om en skola (eller en lärare eller kommun) visar tendenser över tid att sätta högre betyg än resultaten i nationella proven borde ”tillåta” så kan det ses som ett tecken på att man behöver se över och förfinna själva bedömningsmomentet. Betyg är alltså ett problematiskt verktyg för bedömning av resultat på skol- och kommunnivå framförallt på grund av dess funktion som konkurrensverktyg. Rädda Barnen har, på grund av dess stora brister, undvikit betyg som indikator på resultat.⁴⁷

På huvudmannanivå ser jag detta som en tydligt framträdande konflikt: Hur förhålla sig till det marknadsmässiga kravet på konkurrenskraft hos eleverna och skollagens krav på likvärdig utbildning? Hur dessa två aspekter förhåller sig till varandra dynamiskt och huruvida satsningar på de högpresterande eleverna innebär att de mer lågpresterande eleverna ”följer med” uppåt prestationsmässigt, det vill säga att de tjänar på att de högpresterande presterar ännu högre, är frågor som jag får överlåta till skolforskningen att svara på.

4.4 Om indikatorer

Rädda Barnen använde sig i sin rapport av en kategorisering av olika aspekter av utbildning:

1. Struktur (personal, utrustning, lokaler, material med mera)⁴⁸
2. Process (utbildningens genomförande)
3. Resultat (utfallet av de två ovanstående)⁴⁹

Rädda Barnens indikatorer riktar i första hand in sig på (1) medan Skolverkets indikatorer snarare fokuserar på (3). En ytterligare aspekt som både Rädda Barnen och Skolverket behandlar är elevernas förutsättningar i form av segregationseffekter och andra socioekonomiska faktorer, något som inte självklart ryms inom kategorierna ovan. Kategorierna inrymmer på det stora hela enbart det som skolan själv har möjlighet att påverka. På kommunnivå anser jag att även socioekonomiska faktorer bör tas med som indikatorer, eftersom det går att påverka grad av segregation genom politiska beslut och en kommunal huvudman i den bemärkelsen möjligen kan anses ha större ansvar för segregationseffekter än en fristående huvudman.

⁴⁷ Gustafsson (2006), s. 27

⁴⁸ Att jämföra med det jag ovan kallat *förutsättningar för utbildning* (se rubrik 2.1)

⁴⁹ Gustafsson (2006), s. 21

Att varken Rädda Barnen eller Skolverket tar upp något exempel på (direkt) indikator för (2) förmodar jag beror på svårigheten att representera denna typ av faktorer numeriskt. Rädda Barnen menar att strukturindikatorer (1) kan ses som *indirekta* indikatorer på (2) och (3) och ger inga konkreta exempel på vad en *direkt* indikator på (2) skulle kunna vara.⁵⁰ Kanske skulle pedagogisk metod, grad av engagemang hos skolpersonal, schemaläggning och grad av samarbete över ämnesgränser kunna vara exempel på faktorer som spelar roll för kategori (2).

Även om dessa faktorer skulle visa sig vara väsentliga så är det mycket svårt att utifrån dem ta fram en faktisk indikator. För att skapa en indikator, på vilken man bör kunna ställa krav om en hög grad stabilitet och tillförlitlighet, ser jag det som att man åtminstone bör ha svar på följande frågor:

- a. Har faktor x effekt på målet/aspekten y?
- b. Vilken/hur stor effekt har x på y?
- c. Kan faktor x representeras på ett sätt som är tillförlitligt över tid?

Utifrån (a) och (b) ovan: en faktor som är kvantifierbar och låter sig representeras numeriskt, till exempel antal lärare per elev, kan utgöra vad jag skulle vilja kalla en *robust* indikator. En *stark* indikator utgörs istället av en faktor som har mycket tydlig effekt på målet (eller aspekten), till exempel relationen mellan lärare och elev. I den meningen är direkta indikatorer inom kategori (2) möjligen starka, men troligen inte robusta, eftersom de är svåra att kvantifiera.

Om (a) och (c) går att besvara jakande så blir styrkan hos indikatorn beroende av svaret på (b). Vilken effektgrad tillmäter man faktorn och hur säker är denna precisering? Att ställa sig dessa frågor ser jag som viktigt för att undvika att falla i fällan att indikatorerna blir mål i sig. Mål som är enkla att finna indikatorer för tenderar dessutom att tilldelas stor vikt, och vice versa, vilket är en effekt man bör vara vaksam på.

⁵⁰ Gustafsson (2006), s. 21

5 I spänningsfältet mellan lag och mål

I denna avslutande del ska jag återvända till de frågor jag ställde inledningsvis men också diskutera vad det innebär att vi har både nationella mål och ett lagkrav på likvärdig utbildning.

5.1 Sammanfattande slutsatser

För att mycket kort sammanfatta vad jag kommit fram till vill jag återvända till de frågor jag ställde i inledningen av denna uppsats:

1. Vad avses med likvärdighet med avseende på utbildning?

På huvudmanna- och skolnivå har jag accepterat Skolverkets förklaring som innebär att en skola har levt upp till kravet på likvärdig utbildning om man har gett alla elever samma möjligheter att nå kunskaps- och värdegrundsmålen, med det övergripande syftet att ge alla elever en utbildning av lika värde inför framtida studier, arbete, samhällsliv och medborgarskap. Det finns fler möjliga tolkningar och det kvarstår många frågor kring vad ”samma möjligheter” innebär, vilket jag diskuterat bland annat i avsnitt 4.1.

2. Går likvärdighet att *mäta*, och i så fall hur?

I vetenskaplig mening går det inte att mäta likvärdighet med en avgöringsmetod. Däremot kan det vara möjligt att uttrycka värderingar numeriskt med hjälp av bedömningsgrunder/indikatorer kopplade till aspekter av likvärdighet med avseende på utbildning. I avsnitt 4 har jag diskuterat olika förslag på sådana indikatorer. Viktigt är dock, om man använder sig av indikatorer, att bibehålla fokus på de övergripande målen så att inte indikatorn (”mättet”) blir ett mål i sig. Det tenderar annars att påverka verksamheten i oönskad riktning. Man kan också uttrycka det som att det övergripande målet riskerar att ”förvanskas” när indikatorer får för mycket fokus.

5.2 Avslutande tankar

Det finns många frågor kring likvärdighet som inte besvarats i denna uppsats. Följande frågor ser jag som centrala att gå vidare med för den som har för avsikt att utarbeta en skolpolicy:

- 1) Vilka kriterier ska vara uppfyllda för att en elev ska anses ha fått ”samma möjligheter” (oavsett om denne uppnått kunskaps- och värdegrundsmålen eller inte)?
- 2) Vilket av exemplen (a) och (b) nedan ligger närmast det man skulle kunna kalla en standardskola?⁵¹
 - a. En skola där alla elever har minst godkänt i samtliga ämnen.

⁵¹ Se punkt 2.4.

- b. En skola där alla elever har fått samma möjlighet att nå kunskaps- och värdegrundsmålen. (Vad innebär i så fall det?)
 - c. Vilken är skillnaden mellan (a) och (b)?
- 3) Utifrån svaren på (1) och (2), hur fördelas ansvaret för att uppnå likvärdighet med avseende på utbildning mellan nedanstående parter?
- a. Politiker
 - b. Skolförvaltning
 - c. Rektor
 - d. Lärare/skolpersonal

Trots att det finns mycket kvar att säga hoppas jag ha kunnat ge en översiktlig bild av varför och på vilket sätt talet om likvärdighet inom skolans värld på det stora hela tycks skapa fler frågor och större otydlighet än motsatsen. Likvärdig utbildning visade sig svårt att finna tydliga kriterier för och därmed även problematiskt att skapa indikatorer för att följa upp.

Utifrån dessa slutsatser skulle jag avslutningsvis vilja försöka svara på den, i mina ögon, centrala frågan: varför vi överhuvudtaget har en lagparagraf om likvärdig utbildning. Eller snarare, varför har vi både nationella kunskaps- och värdegrundsmål och en lagparagraf om likvärdig utbildning? Borde det inte räcka med att vi har de nationella målen för att huvudmän och skolor ska veta vad de har att leva upp till (vilket i sin tur borde resultera i "likvärdig utbildning")? Om samma nationella mål gäller för alla grundskoleutbildningar borde man kanske kunna se det som ett slags "lägsta nivå" för vad som är godtagbart. Men någon lägsta nivå anges inte, explicit, vilket gör att man bland annat ställs inför de frågeställningar som jag tagit upp i denna uppsats: Vad är det för standardskola man menar att alla andra skolor ska vara likvärdiga med? (2.3) Vad är det för standardelev man som huvudman ska utgå ifrån när man skapar ekonomiska resursfördelningsmodeller? Vad är det för standardelev man som skola ska utgå ifrån för att bedöma om man gett alla elever samma möjligheter att nå målen? (4.1)

Svaret på frågan varför vi har både nationella mål och lagkrav på likvärdig utbildning, tror jag är dels att det krävs någon form av lagstiftning (för Skolverket) att hänvisa till i de fall en huvudman brister i sitt uppdrag, men också att det, å andra sidan, inte är möjligt att lagstifta om elevers måluppfyllelse. En huvudman kan inte under alla tänkbara omständigheter behöva stå till svars för elever som inte når kunskaps- och värdegrundsmålen, men däremot i de fallen kunna uppvisa godtagbara skäl till varför inte målen har kunnat uppnås. Att lagstifta om likvärdig utbildning ser jag som ett sätt att poängtera och förtydliga huvudmannens ansvar att avsätta tillräckliga resurser för att möjliggöra för skolorna att i sin tur möjliggöra för eleverna att nå målen.⁵² Den kvarstående frågan att svara på är då vad det egentligen innebär att ge alla elever samma möjligheter att nå kunskaps- och värdegrundsmålen.

⁵² Vad "tillräckliga resurser" betyder i detta sammanhang är en fråga jag får lämna obesvarad.

6 Litteraturförteckning

- Coombs C. H., Dawes R. M. & Tversky A. (1970), *Mathematical Psychology. An Elementary Introduction*. Prentice-Hall.
- Francia, G. (1999). *Policy som text och praktik – en analys av likvärdighetsbegreppet i 1990-talets utbildningsreform för det obligatoriska skolväsendet*. Akademitryck AB, Stockholm.
- Gustafsson, J-E. (2006) *Lika rättigheter - likvärdig utbildning?* Elanders infologistics Väst AB.
- Lindahl L., Odelstad J. (2008) "Intermediaries and intervenients in normative systems", *Journal of Applied Logic* 6:2008, s. 229-250.
- Lindahl L., Odelstad J. (2011) "Stratification of normative systems with intermediaries", *Journal of Applied Logic* 9:2011, s. 113-136.
- Lindgren L. (2008) *Utvärderingsmonstret – Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Studentlitteratur AB, Lund.
- Molander, J. (2009), "Det som räknas går inte att räkna", http://www.svd.se/kulturnoje/understrecket/artikel_2605163.svd, Publicerad i SvD 2009-03-17.
- Odelstad, J. (1990) *Mätning och beslut. Sju uppsatser om meningsfullhet, amalgamering och begreppet funktion*, Philosophical Studies, Uppsala.
- Odelstad, J. (2010) *Likvärdigt arbete och teorin om mellanbegrepp*, Gävle.
- Regeringen (1978), *Propositionen om en ny läroplan för grundskolan (prop. 1978/79:180)*, <http://data.riksdagen.se/dokument/G203180/html> (Besökt 2011-12-04).
- Skolverket (2006), *Vad händer med likvärdigheten i svensk skola? – En kvantitativ analys av variation och likvärdighet över tid (Rapport 275:2006)*, Edita, Stockholm.
- Skolverket (2011a) *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*, Stockholm.
- Skolverket (2011b), "Om Skolverket", <http://www.skolverket.se/2.3894/2.3901>, (besökt 2011-09-18).
- Skolverket (2011c), "SALSA - Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala SambandsAnalyser", http://siris.skolverket.se/portal/page?_pageid=33,90313&_dad=portal&_schema=PORTAL, (besökt 2011-09-18)
- SOU 2002:121. *Skollag för kvalitet och likvärdighet. Betänkande av 1999 års skollagskommitté*. Elanders Gotab AB, Stockholm.
- Strannegård, L. (red) (2007) *Den omätbara kvaliteten*, Norstedts akademiska förlag.
- Utbildningsdepartementet (2010), *Skollagen (2010:800)*, Norstedts juridik.

Zaremba, M. (2011) *Hem till skolan*, Natur & Kultur.