

2015-10-28

1 (2)

Dnr 2015:00898

Redovisning av uppdrag om att ta fram förslag inför fördelning av medel

Dnr U2015/03774/S

Härmed redovisas uppdraget om att ta fram förslag inför fördelning av medel givet i särskild ordning.

Sammanfattning

Skolverket har tagit fram ett förslag till en modell för en fördelningsnyckel för grund- och gymnasieskolan. Fördelningsnyckeln bygger på en relativt enkel kvantitativ modell som baseras på registeruppgifter då Skolverket anser att detta är viktigt för att få en så transparent och förutsägbar modell som möjligt. Detta antas ge bäst förutsättningar för att få legitimitet för fördelningsnyckeln även om användandet av registeruppgifter medför en viss osäkerhet och har en viss eftersläpning. Skolverket har inte tagit fram en fördelningsnyckel för grund- och gymnasiesärskolan då det inte finns några registeruppgifter för dessa skolformer.

Den pilotmodell som testats under arbetet har relativt väl kunna identifiera skolor betjänta av statsbidrag. Modellen är inte fullt utvecklad, men det finns en god grund att bygga vidare på. Ytterligare empiriskt arbete krävs för att pröva modellen. I och med att det i uppdraget inte fastställs vilka statsbidrag nyckeln är tänkt att hantera och hur nyckeln ska förhålla sig till nuvarande regleringar kan den inte testas fullt ut. Även om modellen är generell till sin uppbyggnad kan dock viss anpassning vara nödvändig till det specifika statsbidraget för att inte samma skolenheter alltid ska hamna överst i den prioritering av skolenheter som nyckeln genererar.

Skolverket har i enlighet med uppdraget inhämtat synpunkter från Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statistiska centralbyrån, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Friskolornas riksförbund samt Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Skolverket har intervjuat dessa organisationer i det inledande arbetet och låtit dem läsa och kommentera arbetet. Ingen av organisationerna har förordat en mer kvalitativ modell, utan de som har haft synpunkter har förordat en kvantitativ modell. Förslaget om att använda Skolinspektionens tillsynsbeslut för urval har inte fått något större stöd.

På Skolverkets vägnar



Anna Ekström
Generaldirektör

Krister Sund
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har Eva Durhán, Pia Enochsson, Kjell Hedwall, Annette Lilliestierna, Jonas Nordström samt Katarina Tiväng i Skolverkets ledningsgrupp deltagit.

Regeringen

2015-10-28
1 (10)
Dnr 2015:00898

Redovisning av uppdrag om att ta fram förslag inför fördelning av medel

Dnr U2015/03774/S

Härmed redovisas uppdraget om att ta fram förslag inför fördelning av medel givet i särskild ordning.

Sammanfattning

Skolverket har tagit fram ett förslag till en modell för en fördelningsnyckel för grund- och gymnasieskolan. Fördelningsnyckeln bygger på en relativt enkel kvantitativ modell som baseras på registeruppgifter då Skolverket anser att detta är viktigt för att få en så transparent och förutsägbar modell som möjligt. Detta antas ge bäst förutsättningar för att få legitimitet för fördelningsnyckeln även om användandet av registeruppgifter medför en viss osäkerhet och har en viss eftersläpning. Skolverket har inte tagit fram en fördelningsnyckel för grund- och gymnasiesärskolan då det inte finns några registeruppgifter för dessa skolformer.

Den pilotmodell som testats under arbetet har relativt väl kunna identifiera skolor betjänta av statsbidrag. Modellen är inte fullt utvecklad, men det finns en god grund att bygga vidare på. Ytterligare empiriskt arbete krävs för att pröva modellen. I och med att det i uppdraget inte fastställs vilka statsbidrag nyckeln är tänkt att hantera och hur nyckeln ska förhålla sig till nuvarande regleringar kan den inte testas fullt ut. Även om modellen är generell till sin uppbyggnad kan dock viss anpassning vara nödvändig till det specifika statsbidraget för att inte samma skolenheter alltid ska hamna överst i den prioritering av skolenheter som nyckeln genererar.

Skolverket har i enlighet med uppdraget inhämtat synpunkter från Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statistiska centralbyrån, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Friskolornas riksförbund samt Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Skolverket har intervjuat dessa organisationer i det inledande arbetet och låtit dem läsa och kommentera arbetet. Ingen av organisationerna har förordat en mer kvalitativ modell, utan de som har haft synpunkter har förordat en kvantitativ modell. Förslaget om att använda Skolinspektionens tillsynsbeslut för urval har inte fått något större stöd.

Inledning

Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att utifrån en analys föreslå en praktiskt användbar fördelningsnyckel för fördelning av statsbidrag mellan skolenheter i behov av riktade utvecklingsinsatser.¹ Fördelningsnyckeln ska kunna användas vid bedömningen av hur olika satsningar och riktade statsbidrag ska kunna fördelas mellan skolenheter. Skolverket ska i arbetet med framtagandet av fördelningsnyckeln utgå från ett antal av regeringen fastställda indikatorer samt säkerställa att dessa finns tillgängliga.

Fördelningsnyckeln ska kunna användas flexibelt och alla indikatorer behöver inte alltid ingå i modellen utan detta är beroende av den aktuella satsningen.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 31 oktober 2015.

Bakgrunden till uppdraget är att Riksrevisionen i sin granskning av specialdestinerade statsbidrag visat att skolor med hög måluppfyllelse oftare tar del av statsbidragen än skolor med låg måluppfyllelse. Den huvudsakliga slutsatsen av Riksrevisionens granskning är att systemet med specialdestinerade statsbidrag på skolområdet inte fungerar tillräckligt effektivt för att bidra till en likvärdig utbildning för eleverna. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att de specialdestinerade statsbidragen riktas till de skolor och huvudmän som är i större behov av statliga bidrag.²

Regeringen anser att fler skolenheter där behoven är stora ska ges bättre möjlighet att få ta del av riktade statsbidrag och andra satsningar som syftar till ökad likvärdighet, höjd utbildningskvalitet och förbättrade kunskapsresultat. En fördelningsnyckel som täcker in en större målgrupp än den som omfattas av kriterierna för utanförskapsområden och som även inkluderar gymnasieskolan behöver tas fram.

Enligt uppdraget ska Skolverket inhämta synpunkter från Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statistiska centralbyrån, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Friskolornas riksförbund samt Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Organisationerna har tillfrågats om synpunkter initialt i arbetsprocessen och även getts möjlighet att lämna synpunkter på ett förslag till fördelningsnyckel.

Ansökningsförfarandet för statsbidrag fördelade enligt en nyckel

Givet den reglering som finns idag är det rimligt att de statsbidrag som ska fördelas utifrån denna fördelningsnyckel får ett så enkelt ansökningsförfarande som möjligt. Den handläggningsrutin som redovisas nedan bör betraktas som ett exempel på hur det skulle kunna gå till. Andra modeller är också tänkbara beroende på hur ett bidrag är konstruerat och på vilket sätt medel ska koncentreras till behövande huvudmän och skolor. Eftersom det är huvudmännen som måste ansöka om bidrag och göra uppföljningar för sin skolverksamhet får detta inte bli för betungande så att det påverkar incitamenten att söka statsbidrag.

¹ U2015/03774/S

² RiR 2014:25

2015-10-28

3 (10)

Dnr 2015:00898

- Skolverket använder nyckeln och identifierar alla skolenheters behov utifrån nyckeln. Det kan betyda att nyckeln används för att välja ut vilka skolor som har möjlighet att söka ett visst statsbidrag. För ett statsbidrag där alla skolor får medel kan nyckeln används så att det genomsnittliga statsbidraget per elev varierar mellan olika huvudmän beroende på de behov som finns.
- Huvudmannen får information om att den ansvarar för en eller flera skolenheter som har möjlighet att ansöka om bidrag för just de skolenheter som identifierats.
- Huvudmannen väljer att ansöka eller att avstå.
- Om huvudmannen avstår ges möjlighet för huvudmannen att motivera detta så att Skolverket kan analysera orsakerna och därmed förbättra möjligheterna att få alla berörda huvudmännen att söka kommande bidrag.
- Om huvudmannen ansöker är medlen garanterade om de villkor som följer med statsbidraget uppfylls.
- Skolverket fördelar medlen till huvudmännen utifrån nyckeln samt de villkor som följer med medlen.
- Huvudmannen fördelar medlen till de skolenheter som berörs samt rapporterar hur medlen använts.
- En uppföljning av använda medel görs av Skolverket.

Principiella överväganden och vägval

Inför arbetet med fördelningsnyckeln har vi behövt göra ett antal överväganden och vägval.

Ett första vägval avser att det i dagsläget inte är klart för vilka statsbidrag fördelningsnyckeln ska användas och hur den ska användas, samt hur nyckeln ska förhålla sig till nuvarande regleringar. Detta är en svårighet som även de tillfrågade organisationerna som lämnat synpunkter har påtalat under arbetet. Vår utgångspunkt har därför varit att ta fram en så generell och transparent fördelningsnyckel som möjligt.

Vi menar att det är viktigt att fördelningsnyckeln uppfattas som legitim, rättvis och transparent av huvudmän och skolenheter. Den måste därför bli förutsägbar utan att vara påverkingsbar. Huvudmännen ska kunna förutse sina möjligheter utan att detta skapar felaktiga incitament hos dem. Vi väljer därför att i möjligaste mån utgå ifrån registerdata. Det finns dock även problem med att använda registeruppgifter. Misstag sker vid uppgiftslämnandet vilket innebär att huvudmän som lämnar felaktiga eller inga uppgifter om elevsammansättningen kommer att få ett missvisande eller inget utfall i fördelningsnyckeln. Det finns även skolor som kan komma att gynnas/missgynnas av en generell modell. Exempelvis kan skolor med extremt högpresterande elever med en hög andel elever med utländskbakgrund komma få bidrag de inte behöver. Vidare kommer organisationsförändringar hos huvudmännen och då elever byter skola även fortsättningsvis få effekter då fördelningsnyckeln baseras på befintlig statistik som inte uppdateras i realtid. Eftersläpningen i re-

gistren innebär även att det kan dröja mer än ett år innan nya elever registreras, vilket innebär att fördelningsnyckeln kan bygga på inaktuella uppgifter.

I uppdraget ingår även att säkerställa att det fortlöpande finns tillgänglig statistik över de delar som ingår i fördelningsnyckel varför Skolverket har valt att använda sig av de uppgifter som finns i våra egna register. Skolverket har därför valt att inte använda information såsom förvärvsfrekvens och andel med försörjningsstöd.

För att fördelningsnyckeln inte ska bli till en hel nyckelknippa för alla olika tänkbara statsbidrag, menar vi att det är bättre att sträva mot att nyckeln ska vara så generell som möjligt. Vi har även tagit fasta på att fördelningsnyckeln snarare ska identifiera skolenheter med elever med sämre förutsättningar att nå målen än att identifiera skolenheter med låga resultat, även om dessa två grupper givetvis kan sammanfalla. Detta för att nyckeln även ska kunna användas för de skolenheter som inte har något mätbart utfall.

Fördelningsnyckeln skulle, beroende på dess slutgiltiga utformning, kunna användas helt eller delvis inom andra regeringsuppdrag såsom exempelvis samverkan för bästa skola. Dessa uppdrag har likande urvalskriterier varför fördelningsnyckeln även skulle kunna användas vid urvalet av skolenheter inom detta regeringsuppdrag. Det faktum att flera av satsningarna använder sig av liknade urvalskriterier kan komma att innebära att fler skolor erhåller fler statsbidrag. Dessa olika satsningar måste samordnas inom regeringskansliet så att huvudmännen på bästa sätt kan tillgodogöra sig statsbidragen.

Eftersom vi i dagsläget inte vet vilka statsbidrag som denna modell ska användas för är det mycket svårt att veta hur modellen fungerar i praktiken och att utforma den så att den blir både flexibel och praktiskt användbar. Det vill till att modellen kan anpassas beroende på statsbidragets syfte och inte blir så generell att det alltid är samma skolenheter som hamnar överst på listan. Detta skulle även i förlängningen kunna innebära att vissa skolenheter inte kommer ifråga för statsbidrag som de skulle vara betjänta av, det vill säga statsbidrag som är mer generella till sin natur. Ytterst är detta en fråga som beror på vilken typ av statsbidrag som fördelningsnyckeln är tänkt att användas för, och hur medlen ska fördelas. Vad gäller specialdestinerade statsbidrag tror vi att för att fördelningsnyckeln ska kunna uppnå legitimitet, så kan det bli svårt om vissa skolenheter aldrig kan komma ifråga för statsbidrag. Då skulle en fördelningsprincip som vilar på en nyckel där alla kan ta del av bidragen, men kanske i proportion till behoven, vara mer legitim i huvudmännens ögon.

Sammanfattningsvis har vi valt att föreslå en fördelningsnyckel för alla grund- och gymnasieskolenheter och årskurser. Fördelningsnyckeln blir en sammanställning av skolenheter utifrån deras förutsättningar. Fördelningsnyckeln kan användas på flera sätt. Exempelvis kan en gräns sättas vilken reglerar vilka skolenheter som ska få ta del av statsbidrag. Fördelningsnyckeln kan även användas för att fördela medel till alla skolenheter men då för att avgöra själva beloppet till skolenheten.

Modellansats för fördelningsnyckel

Den fördelningsnyckel som ska föreslås ska vara praktiskt användbar. En modell för en fördelningsnyckel kan utformas på flera sätt beroende på syfte och vilken information som ska användas. Vi kan tänkas oss två ytterligheter, en kvantitativ och en kvalitativ.

Den ena är en generell, kvantitativ modell som baseras på registerbaserad information i vilken ett antal variabler används för att identifiera skolenheter i behov av stöd. Denna typ av modell har den fördelen att den inte är så resurskrävande samt att den blir transparent och kan göras tydlig för användarna, men samtidigt bara beaktar sådant som kan observeras i register.

Den andra är ett fördelningsförfarande som vilar på kvalitativa metoder. Denna kan ge en mer heltäckande analys om skolenheternas situation och behov men kommer samtidigt att vara mycket resurskrävande och även med ett större mått av godtycklighet, sämre förutsägbarhet, och kanske i förlängningen, problem med legitimiteten. Vidare så brister det i tillgången och aktualiteten i kvalitativ data från Skolinspektionen då inte alla skolenheter inspekteras. Detta sammantaget gör att vi anser att en mer kvantitativ modell är att föredra eftersom landets alla skolenheter ska utgöra en grund för urval. Vi menar att det är viktigt att fördelningsnyckeln uppfattas som legitim, rättvis och transparent av huvudmän och skolenheter.

Nedan redovisas ett förslag till modell som ligger närmare den kvantitativa idealtypen än den kvalitativa. Modellen har en del gemensamt med det stödmaterial som SKL har tagit fram till kommuner vilket syftar till att hjälpa kommuner att fördela resurser till sina grundskolor.³ Vår föreslagna modell har även en del gemensamt med den modell som ligger till grund för hur Arbetsförmedlingen beräknar vilket stöd de arbetsökande kommer att behöva.⁴

I SKLs stödmaterial föreslås hur resurser utifrån elevgruppers socioekonomiska sammansättning kan omfördelas och beskriver hur behov kan skattas utifrån ett antal faktorer. Flera metoder beskrivs, såväl kvalitativt som kvantitativt, eftersom en mindre kommun inte alltid är betjänt av en avancerad matematisk modell, medan en stor kommun kan gynnas av att i större utsträckning använda sig av kvantitativa metoder.

De faktorer som ingår i SKLs stödmaterial för att fördela resurser mellan skolenheter är flera. Den variabel som bäst kan bidra till att förklara huruvida en elev uppnår målen eller inte är föräldrarnas utbildningsnivå. Utöver denna variabel föreslås kommuner även använda sig av variablerna migrationsbakgrund, kön, familjesammansättning samt förekomst av försörjningsstöd. Utöver dessa variabler som är knutna till eleven lyfts även kontextuella variabler som kan vara viktiga att beakta, såsom skolenhetens och bostadsområdets karaktär. Även större enskilda huvudmän kan naturligtvis använda sig av en liknande modell, medan mindre enskilda huvud-

³ Socioekonomisk resursfördelning till skolor, Sveriges Kommuner och Landsting 2014

⁴ IFAU 2007:20

män, liksom mindre kommunala huvudmän, möjligen är i behov av modeller med mer kvalitativa inslag.

Arbetsförmedlingen använder sig av en profileringsmodell för att uppskatta risken att en nyinskriven individ ska bli långtidsarbetslös. Genom att kunna identifiera dessa på ett tidigt stadium kan resurser sättas in på ett mer effektivt sätt jämfört med att ge samma insatser för alla nyinskrivna, även de som relativt snart förväntas komma i arbete utan några insatser. Modellen är inte direkt tillämpbar för resursfördelning i skolan men principen är densamma, då det gäller att identifiera individer som kommer att behöva hjälp för att nå målen för verksamheten (att komma i sysselsättning kan jämföras med att eleven blir behörig till gymnasieskolan).

Arbetsförmedlingens modell använder, liksom SKLs stödmaterial, information om födelse-land, men här för att uppskatta tid i arbetslöshet. Vidare används bland annat individens utbildningsnivå, ålder, regional hemvist samt yrke. Arbetsförmedlingens modell lyckas uppskatta ungefär 70 procent av fallen.

Information från register

Av de organisationer som lämnat synpunkter under arbetets gång har flera påtalat att fördelningsnyckeln bör bygga på en statistisk modell eftersom en statistisk modell är objektiv då den bygger på faktiska samband och innehåller opåverkbara variabler. En kvantitativt utformad fördelningsnyckel är dessutom mer resurseffektiv än en mer kvalitativt utformad nyckel. Men utformningen kan påverkas av vilken typ av statsbidrag som nyckeln ska användas för.

Enligt uppdraget ska Skolverket vid framtagande av en fördelningsnyckel utgå ifrån information om elevernas kunskapsresultat och elevernas förutsättningar. Den modell som föreslås baseras på data utifrån de register som finns tillgängligt i Skolverkets uppföljningssystem. Detta för att säkerställa att det fortlöpande finns tillgänglig statistik över de delar som ingår i fördelningsnyckeln.

Information från Skolinspektionens regelbundna tillsyn

Enligt uppdraget ska Skolverket även utgå ifrån Skolinspektionens beslut med anledning av den regelbundna tillsynen. Med stöd även i de övriga organisationernas synpunkter föreslår vi att Skolinspektionens tillsynsbeslut ska utgöra ett separat filter.

Skolinspektionen har kunskap som inte kan fås genom registerinformation. Hur och i vilket steg denna information ska tas tillvara i urvalet av skolenheter som ska få statsbidrag är inte helt klart. Här finns olika vägar att gå. Det kan vara möjligt att använda information från Skolinspektionens register i modellen.

Det är dock ett problem med aktualiteten på den information som observeras vid den regelbundna tillsynen. Som det är i dagsläget ska alla huvudmän ha tillsynats under en period av tre år vilket innebär att det inte alltid är aktuellt att utgå ifrån tillsynsbesluten. Mycket kan ha hänt med skolenheternas verksamhet efter tillsynstillfället. Vidare är det endast 20-25 procent av alla kommunala skolenheter som inspektionen besöker, medan alla enskilda huvudmäns skolenheter tillsynas under

en treårsperiod. Skolinspektionen gör en risk- och väsentlighetsanalys och väljer utifrån denna ut 20-25 procent av de kommunala skolenheterna som ska besökas. Detta innebär sammantaget att det endast är en mindre del av alla skolenheter där det finns en djupare inblick i verksamheten och att denna information inte alltid är aktuell.

Ett förslag, och kanske det mest lämpliga, är att Skolinspektionens kunskap används kompletterade om det, på marginalen, uppstår problem att särskilja skolenheter som är i behov av/lämpliga för statsbidrag.

Förslag till fördelningsnyckel för grund-och gymnasieskolan

De överväganden som gjorts baseras på att fördelningsnyckeln ska vara transparent, förutsägbar och legitim. Vi föreslår därför en kvantitativ modell för grund- respektive gymnasieskolan som bör hållas så enkel som möjligt.

Vår föreslagna modell är tänkt att skatta sannolikheten för den enskilde eleven att inte bli behörig till gymnasieskolan eller att gå ut gymnasieskolan alternativt att inte nå kunskapskraven i något/några ämnen utifrån ett antal förbestämda variabler på individnivå. Kunskapskaraven mäts enklast med hjälp av betyg och nationellaprov. Betyg samlas in i årskurserna 6 och 9 samt i gymnasieskolan. Här kan enskilda betyg användas eller genomsnittsbetyg i flera ämnen. Nationella prov samlas in i årskurserna 3, 6 och 9 samt i gymnasieskolan. Både prov och betyg har sina brister som utfallsmått. Alla elever skriver inte nationella prov och det finns visst stöd för att provrättningen skiljer sig mellan skolor.⁵ Det är för tidigt att inom arbetet för detta förslag uttala oss om vilket av dessa utfall som bäst lämpar sig, om det går att diskriminera dem emellan. Vad gäller gymnasieskolan så nämns andelen elever som inte har erhållit ett studiebevis som förslag till utfall. Skolverket har valt att inte använda detta efter som detta mått inte är lämpligt för att mäta måluppfyllelse då även elever som inte har nått kunskapsmålen kan erhålla ett studiebevis.

I de skolenheter som inte har årskurser som ger betyg löses detta eftersom modellen skattar sannolikheten utifrån de observerade variablerna för de elever som har något av de ovan nämnda utfallen och sedan beräknas utfallet för de i populationen som ännu inte har fått betyg.⁶ Detta innebär att alla elever, oavsett årskurs, kommer att få en skattad sannolikhet att exempelvis bli behörig till gymnasieskolan om det är detta utfall vi är intresserade av.

Som nämns ovan kan modellen även tänkas använda andra utfall såsom betyg och/eller prov från de tidigare årskurserna, och längre fram kan eventuellt dessa användas i en så kallad value-addedansats, där elevens tidigare resultat beaktas när elevens utfall ska skattas. Sedan summeras dessa individer upp på skolenhetsnivå för att ge en bild av hur många elever som, exempelvis, antas inte bli behöriga till gymnasieskolan eller inte nå målen under de rådande förutsättningarna. Modellen

⁵ Skolinspektionen 2012

⁶ På samma sätt kan ett utfall kopplas till de skolenheter i gymnasieskolan som inte har några utfallsvariabler, exempelvis introduktionsprogram.

måste uppdateras så snart ny statistik finns tillgänglig, vilket i de flesta fall är årligen.

En viktig fråga som återstår att besvara är hur dynamisk modellen ska vara med avseende på historisk data. Det står i uppdraget att fördelningsnyckeln ska ta sin utgångspunkt i "hittillsvarande utveckling" när det gäller förutsättningar och kunskapsresultat. Här finns inget självklart förhållningssätt. Att använda en utjämnad modell som beaktat hur en skolenhets sammansättning sett ut över tid ökar stabiliteten i utfallet som annars kan bli volatil. I små elevgrupper (små skolenheter) kan enskilda elever påverka det genomsnittliga utfallet på skolenhetsnivå. Detta förhållningssätt ger en förutsägbar modell vad gäller medelstildelningen.

Vill vi däremot att modellen beaktar plötsliga förändringar i elevsammansättningen och där tidigare utfall riskerar att vara missvisande för den nuvarande elevsammansättningen, bör inte en utjämnande modell användas. I sådant fall ska modellen anpassas för att fånga upp förändringar och kohorteffekter för att de olika vikterna ska bli så aktuella som möjligt. Exempelvis kan den nu rådande flyktingsituationen påverka och förändra hur en fördelningsmodell allokerar medel varför fördelningsnyckeln måste hållas aktuell. Det finns även många exempel på hur skolenheter omorganiserats, exempelvis genom flyttning av program mellan skolenheter, vilket ger stora förändringar i elevsammansättningar mellan åren. Det är dock viktigt att framhålla att all statistik som redovisas innehåller ett visst mått av eftersläpning, exempelvis inhämtas elevstatistik en gång per år, vilket betyder att en elev som börjar i skolan i november 2015 kommer att rapporteras in i oktober 2016 och synas i elevstatistiken när den offentliggörs under våren 2017.

Nedan listas de variabler som vi ser som nödvändiga i en fördelningsnyckel. Vilka som används när och dess eventuella vikt är en empirisk och politisk fråga som kan variera bland annat beroende på statsbidrag, skolform och statsbidragets syfte.

Utfallsvariabler

Grundskolan

Betyg (årskurs 6 och 9)
Nationella prov (årskurs 3, 6 och 9)
Behörig till gymnasieskolan

Gymnasieskolan

Betyg
Nationella prov
Genomströmning inom 4 år

Bakgrundsvariabler, grund- och gymnasieskolan.

Kön

Avgångsbetyg från grundskolan (endast för gymnasieskolan)

Utländsk bakgrund⁷

Ursprungsland (elev och föräldrar)

Tid i Sverige

⁷ I uppdraget står att Skolverket ska ta hänsyn till andelen nyanlända elever. Detta görs genom att kontrollera för elevens ålder vid ankomst samt elevens tid i Sverige.

Ålder vid ankomst
Föräldrars utbildningsnivå
Födelsemånad

Valet av utfall kan variera. SKL rekommenderar i sitt stödmaterial att de enskilda betygen i matematik, svenska och engelska används och ett sammanslaget mått av två eller fler ämnen för de övriga ämnena. Det ska alltså räcka med att en elev inte når målen i något av ämnena matematik, svenska eller engelska för att det ska generera ett negativt utfall, medan det ska krävas underkänt i två eller fler i de övriga ämnena. Huruvida en elev når behörighet till gymnasieskolan är möjligen ett mer heltäckande mått som kan användas. Vilket utfall som bäst lämpar sig för modellen är en empirisk fråga och måste testas systematiskt. Att göra det kräver mer tid än vad som givits inom ramen för uppdraget. Här kan det vara värt att fundera på om någon hänsyn ska tas till var i sin utbildningskarriär eleven befinner sig? Det är inte orimligt att anta att en elev som befinner sig i de högre årskurserna på en skola som ges statsbidrag kan komma att behöva mer resurser per år för att nå kunskapsmålen jämfört med en elev som går i, exempelvis, årskurs 2.

Test av modell för årskurs 9

Hur denna modell ska se ut är en empirisk fråga som behöver testas. En enkel pilotmodell har skattats och testats med positiva resultat. Modellen ser ut som följer:

$$Y_i = \alpha_i + \beta'X + u_i \quad (1)$$

Där Y är huruvida eleven har uppnått behörighet⁸ till gymnasieskolan och kan endast anta värdet ett eller noll, ett om eleven har uppnått behörighet till gymnasieskolan och noll om eleven inte har uppnått behörighet. X är en vektor av följande bakgrundsvariabler; kön, elevens ursprungsland, föräldrarnas ursprungsland, ålder vid ankomst, föräldrars utbildningsnivå samt elevens födelsemånad. u är feltermen.

För en enkel jämförelse skulle en modell som består i att singla slant ha rätt i 50 procent av fallen i att förutse om en elev är behörig till gymnasieskolan eller inte. Ambitionen måste ligga högre än så hos den modell som ska användas för att identifiera skolenheter berättigade till dessa tänkta statsbidrag. Vi har skattat sannolikheten att inte bli behörig till gymnasieskolan utifrån de ovan nämnda bakgrundsvariablerna.

Testet av denna modell visade sig kunna skatta utfallet hos individer i ca 80-90 procent av fallen. Vi kan alltså med hjälp av den skattade modellen göra en riktig skattning av huruvida eleven kommer att lyckas bli behörig till gymnasieskolan eller ej i 8-9 fall av 10. Detta får anses tillfredställande för att vara en pilotansats. Testet är endast gjort för elever i årskurs 9, vilket betyder att vi skattar sannolikheten för att en elev ska bli behörig till gymnasieskolan samma år som eleven går ut grund-

⁸ Det finns olika behörigheter beroende på vilket nationellt program eleven önskar gå och modellen kan anpassas med avseende på vilket statsbidrag som gäller.

skolan vilket innebär att det är en kort tidshorisont. Vi vet alltså inte hur väl modellen kan skatta utfallet i årskurs 9 för en elev i exempelvis årskurs 3.⁹

Nästa steg vore därför att se hur väl modellen kan skatta elevers utfall i årskurs 9 beroende på var i sin utbildningskarriär en elev befinner sig. Exempelvis, hur många korrekta fall av behörighet till gymnasieskolan skulle modellen kunna beräkna för elever som går i årskurs 3? Hur fungerar modellen för elever i årskurs 5, 6 och så vidare? Gissningsvis så fungerar modellen bättre ju närmare utfallet eleven befinner sig.

Fördelningsnyckel för grund- och gymnasieskolan

Vad gäller grund- och gymnasieskolan blir det mer komplicerat eftersom informationen som samlas in i register för dessa skolformer är begränsad. Det finns inga resultatutfall eller någon bakgrundsinformation på elevnivå varför vi inte ser det som möjligt att konstruera en fördelningsnyckel utifrån den information som finns tillgänglig i våra register.

⁹ Liknande osäkerhet gäller för gymnasieskolans elever som går på introduktionsprogrammen och har gått över till ett nationellt program.