

Skolverkets statistikuppdrag

– information, uppföljning och
utvärdering

RiR 2022:23



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RiR 2022:23

ISBN 978-91-7086-645-6

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Maria Rosenlöf

Tryck: Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2022

■
Beslutad: 2022-11-02
Diarienummer: 3.1.1-2021-0773
RiR 2022:23

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Skolverkets statistikuppdrag – information, uppföljning och utvärdering

Riksrevisionen har granskat Skolverkets uppdrag att tillhandhålla statistik på skolområdet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer till regeringen och Skolverket.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Christer Gerdes har varit föredragande. Revisionsdirektör Jenny Lindblad och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Christer Gerdes

För kännedom

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet

Skolverket

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga, delfrågor och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	8
1.4 Metoder och genomförande	11
2 Skolverkets uppdrag om statistik	13
2.1 Den officiella statistiken	14
2.2 Annan statistik	18
3 Arbetar och kommunicerar Skolverket på ett lämpligt sätt för att tillgodose behoven av statistik?	19
3.1 Bedömningsgrunder	19
3.2 Skolverkets statistik avsedd som underlag inför skolval	20
3.3 Varierad uppfattning om kvaliteten i statistiken till skolvalet	22
3.4 Skolverkets statistik för uppföljning av skolor	26
3.5 Skolverkets statistik som underlag för bedömning av skolor utifrån socioekonomiska överväganden	32
3.6 Skolverkets statistik som underlag för uppföljning och utvärdering av skolor genom forskare och utvärderare	37
3.7 Skolverkets klassificering av vad som är och vad som inte är officiell statistik	38
3.8 Informerar Skolverket om sin statistik på ett sätt som gör att statistiken tillgängliggörs och används i avsett syfte?	40
4 Är regeringens styrning utformad så att Skolverket kan uppfylla sitt statistikuppdrag på ett bra sätt?	43
4.1 Bedömningsgrunder	43
4.2 Regeringen följer inte upp Skolverkets statistikuppdrag tillräckligt väl	43
4.3 Områden med behov av mer styrning	45
5 Slutsatser och rekommendationer	48
5.1 Skolverkets arbetssätt kan förbättras	48
5.2 Bättre information för skolhuvudmän behövs	50
5.3 Regeringen är passiv i sin uppföljning av Skolverkets statistikuppdrag	50
5.4 Rekommendationer	51
Referenslista	52

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor i pdf-format att ladda ner från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Tabellvärden

Bilaga 2. Att operationalisera (bristande) likvärdighet mellan skolor

Bilaga 3. Svar från enkäten på frågan: Vad anser forskare och utvärderare om Skolverkets statistik?

Bilaga 4. Sammanfattning och beskrivande analys av enkätsvaren riktade till skolhuvudmän

Bilaga 5. Intervjuer

Sammanfattning

Skolverkets statistik är viktig för att elever och vårdnadshavare ska kunna göra ett informerat skolval, för att rikta statliga insatser och för att kunna utvärdera olika insatser på skolområdet. Riksrevisionen har granskat om Skolverket på ett effektivt sätt uppfyller sitt uppdrag om framtagande och användning av statistik för skolval, resursfördelning samt uppföljning och utvärdering av skolverksamheten.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Skolverkets arbete kan förbättras för att bättre tillgodose olika användares behov av kvalitetssäkrad statistik.

God kvalitetssäkring av officiell statistik men brister i annan statistik

Riksrevisionen bedömer att Skolverket har tillfredställande rutiner för att kvalitetssäkra den statistik som de har klassat som officiell. Det gäller också officiell statistik som har brutits ned på kommunnivå eller skolenhetsnivå, och som då inte längre klassas som officiell statistik av Skolverket.

Det finns dock brister inom delar av den statistik som inte klassas som officiell, men som Riksrevisionen bedömer vara av stor praktisk betydelse. Det gäller statistik som är tänkt att ligga till grund för dels skolval, dels den kompensatoriska resursfördelningen för att öka likvärdigheten mellan skolor.

Användarnas behov av skolstatistik följs inte upp systematiskt

Riksrevisionen bedömer att Skolverket inte har tillfredsställande rutiner för att kartlägga behoven av statistik med centrala användare. I SCB:s användarråd för utbildningsstatistik saknas företrädare för forskare inom skolområdet och Skolverket saknar också ett användarråd för skolstatistik. Majoriteten av skolhuvudmännen har förtroende för statistiken men det finns statistikuppgifter som de efterfrågar.

Riksrevisionen bedömer också att det finns utrymme för Skolverket att förbättra sin kommunikation av statistiken. Det gäller exempelvis innehållet och funktionen hos de statistiska nycklar som är avsedda att ligga till grund för den kompensatoriska fördelningen av statsbidrag.

Regeringen är passiv i sin uppföljning av Skolverkets statistikuppdrag

Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har följt upp att Skolverket fullföljer statistikuppdragen på ett tillfredsställande sätt. Regeringen bör på ett övergripande sätt följa upp att Skolverket genomför sitt statistikansvar enligt statistiklagens intentioner. Detta kan enligt Riksrevisionens bedömning göras utan att regeringen gör intrång på Skolverkets oberoende i att bestämma innehållet i den officiella statistiken. Även när det gäller annan statistik som är av central betydelse för användarna har regeringen inte följt upp Skolverkets arbete under senare år.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen

- Följ regelbundet upp, på en övergripande nivå, att Skolverket uppfyller sitt ansvar som statistikansvarig myndighet.
- Följ regelbundet upp att Skolverket fullföljer sina uppdrag som har tydlig koppling till användning av skolstatistik. Det gäller exempelvis Skolverkets arbete med det nationella informationssystemet för skolväsendet samt de statistiska fördelningsnycklarna.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Skolverket

- Se över rutiner för att klassificera statistik som officiell statistik så att den följer samhällsutvecklingen och möter användarnas behov. Exempelvis bör Skolverket se över sin princip att endast klassificera statistik på riksnivå som officiell eftersom användare i många fall har behov av statistik som inte kan aggregeras till riksnivå.
- En del av den statistik som inte är klassad som officiell statistik men som är av väsentlig betydelse behöver kvalitetssäkras bättre. Det kan handla om att Skolverket tar fram en vetenskapligt förankrad modell för socioekonomiska skillnader mellan skolor som kan användas för att belysa skolresultat samt Skolverkets statistiska fördelningsnycklar.
- Informera skolhuvudmän om de statistiska nyckelvärden som Skolverket använder. Till exempel genom att erbjuda utbildning.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Som förvaltningsmyndighet för skolväsendet ska Statens skolverk (häriifrån Skolverket) arbeta för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö.¹ Skolverket ansvarar bland annat för att informera och sprida kunskap om skolväsendet.² I Skolverkets roll ingår att alla elever och vårdnadshavare får tillgång till information för att kunna göra ett välinformerat skolval.³ Information krävs också för att rikta statliga insatser till skolor där elever har jämförelsevis stora behov, till exempel genom riktade statsbidrag till skolhuvudmän.⁴ Dessutom har Skolverket ett uppdrag att följa upp utvecklingen i samtliga utbildningar och publicera sitt arbete med uppföljning och utvärdering.⁵ Till alla dessa ändamål behövs tillförlitlig statistik. Skolverkets statistik är därmed viktig för flera centrala delar av Skolverkets verksamhet och i förlängningen grundläggande för att styra mot målet om en likvärdig skola.

Utan tillförlitlig statistik kommer elever och vårdnadshavare att ha sämre förutsättningar att kunna göra ett informerat skolval. Utan tillförlitlig statistik kommer skolhuvudmän inte att kunna följa upp sin verksamhet på ett bra sätt, och statliga insatser kommer inte att kunna styras mot ett effektivt resursutnyttjande.

Till exempel fördelade regeringen 2021 mer än åtta miljarder kronor för att stärka likvärdighet mellan skolorna utifrån statistiska fördelningsnycklar.⁶ För det krävs träffsäkra underlag för att en kompensatorisk fördelning av riktade statliga bidrag ska kunna vara effektiva.

Skolverkets statistikuppdrag har inte granskats ingående tidigare trots dess betydelse på skolområdet.

¹ 1 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

² Se 14 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

³ Statistik som underlag för skolval regleras i förordningen (2015:195) om nationellt informationssystem för skolväsendet.

⁴ Se Regeringen, *Uppdrag till Statens skolverk att ta fram förslag inför fördelning av medel*, U2015/03774/S, 2015-07-02.

⁵ Se 2 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

⁶ Se bilaga 1, tabell 2 för en översikt.

1.2 Övergripande revisionsfråga, delfrågor och avgränsningar

Den övergripande granskningsfrågan är om Skolverket på ett effektivt sätt uppfyller sitt uppdrag i fråga om framtagande och användning av statistik för skolval, resursfördelning samt uppföljning, utvärdering och forskning av skolväsendet.

För att besvara frågan har vi studerat följande delfrågor inom de områden som avses i den övergripande granskningsfrågan:

1. Arbetar Skolverket på ett lämpligt sätt för att tillgodose behovet av kvalitetssäkrad statistik?
2. Informerar Skolverket om sin statistik på ett sätt som gör att statistiken kan användas i avsett syfte?
3. Är regeringens styrning utformad så att Skolverket kan uppfylla sitt statistikuppdrag på ett bra sätt?

I granskningen förhåller vi oss dels till statistik, dels till uppgifter, dataunderlag och beräkningsmodeller som kan ligga till grund för statistik.

Granskningen fokuserar på skolstatistik av verksamhetsbeskrivande karaktär. Aspekter som granskningen inte omfattar är till exempel insyn i friskolors finansiella resultat, resultat från urvalsundersökningar i samband med internationella kunskapsmätningar, åtgärder för att hantera Statistiska centralbyråns (SCB) ändrade lagtolkning om verksamhetsbeskrivande statistik om skolor som bedrivs av enskilda huvudmän, eller den interna användningen och kommunikationen av statistik mellan olika enheter och avdelningar på Skolverket.

Granskningen avser i huvudsak grundskolestatistik, i några avseenden berörs också statistik för gymnasieskolor. Förskolor berörs däremot inte.

1.3 Bedömningsgrunder

Den övergripande bedömningsgrunden för granskningen utgörs av skollagens bestämmelser om alla elevers rätt till lika tillgång till utbildning och till en likvärdig utbildning.⁷

⁷ Se 1 kap. 8 och 9 §§ skollagen (2010:800).

1.3.1 Bedömningsgrunder för delfråga 1

Delfråga 1 handlar om huruvida Skolverket arbetar på ett lämpligt sätt för att tillgodose behovet av kvalitetssäkrad statistik inom skolområdet.

För att vi ska kunna bedöma om Skolverkets arbete med statistiken kan anses vara effektiv behöver den utgöra ett tillräckligt och tillförlitligt underlag för

- skolval
- fördelning av riktade statsbidrag till skolhuvudmän
- uppföljning, utvärdering av, och forskning om, skolverksamheten.

Vi bedömer att Skolverkets arbete med statistiken är effektiv om statistiken har genomgått rimliga kvalitetssäkringsprocesser och överensstämmer med de användningsområden som nämns i statistiklagen, samt förordningar och föreskrifter till Skolverket.

Skolverket är statistikansvarig myndighet för officiell statistik om skolväsendet.⁸ I operationaliseringssyfte tar vi hjälp av statistiklagens kvalitetskriterier (se kapitel 2) då vi mer i detalj granskar specifika produkter i Skolverkets statistik. Vi använder kriterierna därmed på statistik som Skolverket inte har klassat som officiell statistik, men som Riksrevisionen bedömer är av stor betydelse för att skollagens målsättning om en likvärdig skola ska kunna uppnås. Vår utgångspunkt är att Skolverkets statistik, oavsett om den har klassats som officiell eller inte, behöver uppfylla konstitutionsutskottets uttalande ”att information som utgår från det allmänna, det vill säga stat, kommun, regioner och statliga myndigheter, ska vara korrekt, vederhäftig och väl kontrollerad”.⁹ Vi utgår alltså ifrån att den statistik som Skolverket publicerar som grund för skolval och fördelning av statsbidrag för att öka likvärdigheten lever upp till en acceptabel standard oavsett om Skolverket har klassificerat den som officiell statistik eller inte.

Vår utgångspunkt är att statistiken inför skolval ska nå upp till kraven i kommunallagen om kommunernas informationsskyldighet för tjänster inom kommunen. Det innebär att den ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.¹⁰ Skolvalet har också likheter med ett så kallat kundvalssystem och i lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) finns behoven av ändamålsenlig statistik beskrivet med liknande formulering som i kommunallagen.¹¹

⁸ Se 2 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken, och bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

⁹ Bet. 2011/12:KU20, s. 161.

¹⁰ Se 8 kap. 18 § andra stycket kommunallagen (2017:725) jämförd med 29 kap. 19 § skollagen.

¹¹ Den parlamentariskt sammansatta friskolekommittén som låg till grund för Skolverkets uppdrag att tillhandahålla ett nationellt informationssystem anförde i sin utredning liknade tankar om förutsättningar för en fungerande skolmarknad. Se SOU 2013:56, s. 301.

1.3.2 Bedömningsgrunder för delfråga 2

Delfråga 2 avser om Skolverket informerar om sin statistik på ett sätt som gör att statistiken blir tillgänglig för användarna. Till användarnas behov hör enligt Riksrevisionen att statistik bör kommuniceras till användarna så att den kan användas på rätt sätt och att den är lättillgänglig.

Vi stämmer av mot kraven i statistiklagen om tillgänglighet och tydlighet – hur användarna kan få tillgång till, använda och tolka uppgifter.¹² Motsvarande krav finns i kommunallagen om att information om alternativa utförare av tjänster ska vara lättförståelig och lättillgänglig. Den parlamentariskt sammansatta friskolekommittén underströk också att det krävs en medvetenhet om behov av en lättillgänglig presentation och de förutsättningar brukarna har att ta till sig och tolka innehållet.¹³

Detta operationaliseras genom att vi bedömer:

- att Skolverket har en strukturerad process för att kommunicera statistiken och hur den är tänkt att användas; mer specifikt avses här de statistiska fördelningsnycklar som Skolverket tillämpar
- att huvudmän uppfattar att statistiken är tillgänglig
- att webbplatsen för skolval kommuniceras och används av kommuner och enskilda huvudmän
- att webbplatsen är enkel att använda och förstå.

1.3.3 Bedömningsgrunder för delfråga 3

Delfråga 3 avser om regeringens styrning är utformad så att Skolverket kan uppfylla sitt statistikuppdrag på ett bra sätt. Det kopplar vi till de övergripande kraven om likvärdighet enligt 1 kap. 8 och 9 §§ skollagen (2010:800) samt till budgetlagens krav att statens verksamhet ska ha hög effektivitet.¹⁴

Vi har också haft som utgångspunkt att regeringen ska se till att Skolverket lever upp till kraven för den officiella statistiken, alltså att den ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning.

¹² 3 a § statistiklagen.

¹³ Se SOU 2013:56, s. 243.

¹⁴ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

Även om Skolverket ska göra en självständig bedömning av vad som ska klassas som officiell statistik, har regeringen ett ansvar för att följa upp hur Skolverket utför uppdraget som statistikansvarig myndighet.

Vår operationalisering för denna delfråga blir därmed

- att regeringen styr Skolverket på ett sätt så att Skolverket eller andra aktörer kan ta fram relevanta och kvalitetssäkrade statistikuppgifter för att säkerställa att statliga insatser på skolområdet kan implementeras, följas upp och utvärderas.

1.4 Metoder och genomförande

Vi har använt oss av en rad olika metoder för att besvara revisionsfrågan och de underliggande frågeställningarna.

Vi har genomfört intervjuer på Skolverket, Skolinspektionen, SCB och Regeringskansliet samt Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Friskolornas riksförbund. Sammanlagt har 13 intervjuer genomförts. På Skolverket har vi intervjuat cheferna för statistikenheterna, för enheterna för statsbidrag samt enheten för digitala tjänster. Vi har också intervjuat tjänstemän med kunskap om relevanta områden. På SCB har vi intervjuat de funktioner som berör skolstatistiken samt kansliet för Rådet för officiell statistik. Vår kontaktperson på Skolverket har svarat löpande på frågor under hela granskningen.

Vi har kartlagt delar av den statistik som Skolverket tar fram och hur den används av Skolverket och andra (presumtiva) användare av statistiken. Tre enkäter har genomförts. De har riktats till kommunala huvudmän, till enskilda huvudmän respektive till forskare och utredare inom skolområdet. Enkäterna till kommunala och enskilda huvudmän avsåg att samla in information om användande, tillförlitlighet och kommunikation med Skolverket. Vi har också frågat om skolhuvudmännens syn på vad elever och vårdnadshavare har för behov av information som grund för skolval samt om vad de anser om möjligheten för Skolverkets webbplats "Utbildningsguiden" att hjälpa elever och vårdnadshavare att göra informerade val. Det hade varit önskvärt att få en bild av hur vårdnadshavare och elever själva ser på nyttan med Utbildningsguiden, men en sådan kunskapsinsamling bedömde vi inte vara praktiskt genomförbar.

Enkäten gick till samtliga huvudmän (kommunala och enskilda) med verksamhet i årskurs 9. Det var totalt 290 kommunala huvudmän och 357 enskilda huvudmän som vi bjöd in att delta. Svarsfrekvensen för kommunala huvudmän var 80 procent (229 kommunala huvudmän). De kommunala skolhuvudmän som svarade

respektive inte svarade var lika när det gäller antalet skolor och den socioekonomiska elevsammansättningen på skolorna.¹⁵ Det innebär att svaren i hög grad är representativa och går att tolka som ett uttryck för de kommunala huvudmännens uppfattning om skolstatistiken. De enskilda huvudmännen hade en svarsfrekvens på endast 31 procent (111 enskilda huvudmän), vilket innebär att dessa måste tolkas med stor försiktighet. En fördjupad genomgång av enkätsvaren redovisas i bilaga 4.¹⁶

Urvalet för enkäten till forskare och utredare inom skolområdet gjordes genom att vi kartlade forskare som har deltagit i utredningar på skolområdet som publicerats under senare år och genom att vi bad enskilda forskare att peka ut andra forskare som borde svara på enkäten. Sammantaget svarade 10 forskare av 18 kontaktade på enkäten. Svaren är i hög grad fritextsvar. Enkäten till utredare och forskare avsåg primärt hur de ser på tillgång, relevans och tillförlitlighet i Skolverkets statistik alternativt underlag som kan ligga till grund för statistik.

Vi har också granskat Skolverkets dokumentation av statistiken avsedd för skolval respektive för fördelning av kompensatoriska medel till skolhuvudmän, samt av hur dessa är framtagna. Dessutom har vi gjort en registerstudie, med kvantitativa skattningar, för att bedöma tillförlitligheten av Salsa och den statistiska fördelningsnyckeln för grundskolan. Fördelningsnyckeln används för beräkning och tilldelning av vissa statsbidrag till skolhuvudmän.

Hur statistik kommuniceras har vi undersökt genom intervjuer med Skolverket om hur de följer upp användningen av statistiken avsedd för skolval samt för fördelning och uppföljning av statliga insatser.

Granskningsgruppen har genomförts av en projektgrupp bestående av revisionsdirektör Christer Gerdes (projektledare) och revisionsdirektör Jenny Lindblad. Helena Holmlund (doktor i nationalekonomi och verksam vid IFAU i Uppsala) har varit referensperson och lämnat synpunkter på granskningsupplägget och på ett utkast till granskningsrapporten. Företrädare för Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) och Skolverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

¹⁵ De kommunala huvudmän som svarade hade i genomsnitt ca 13 skolor jämfört med 11 skolor för kommunala huvudmän som inte svarade. Vi jämförde skolorna utifrån deras socioekonomiska index som är SCB:s sammanvägning av olika socioekonomiska parametrar.

¹⁶ För kommunala huvudmän ställde vi också frågor om den interna fördelningen av skolpeng och statsbidrag. För att minska risken för bortfall avstod vi från att ställa motsvarande frågor till de enskilda skolhuvudmännen.

2 Skolverkets uppdrag om statistik

Skolverket ansvarar för större delen av statistiken på skolområdet. Även kommunerna tar fram skolstatistik, men då först och främst för lokala ändamål.

I Skolverkets roll som förvaltningsmyndighet för skolväsendet ingår att elever och vårdnadshavare får tillgång till jämförande statistik, för att säkerställa att alla har samma möjlighet att göra ett informerat val av skola. I propositionen som låg till grund för friskolereformen konstaterades att information är en förutsättning för att kunna välja mellan skolor.¹⁷

Ansvaret för att informera om de utbildningar och utförare som finns har lagts på kommunerna enligt skollagen.¹⁸ I kommunallagen anges att kommunerna har ansvar för att information om olika utförare ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.¹⁹ Det innebär att kommunerna har fått ansvaret att informera om alternativen inom kommunen, men samtidigt finns inga bestämmelser i skollagen om att de ska tillhandahålla jämförande statistik.

För att göra det möjligt att jämföra olika skolenheter, ska Skolverket redovisa uppgifter om varje skolenhet. Enligt 2, 5 och 8 §§ förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem ska Skolverket bland annat redovisa hur många lärare det finns i förhållande till antalet elever, betygsgenomsnittet, genomsnittresultatet på nationella prov, resultat i brukarundersökningar, betygsgenomsnitt för årskurs 9 och betygsgenomsnittet för årskurs 9 i förhållande till socioekonomiska faktorer.

Det är Skolverket som har mandat att föreskriva vilka uppgifter som skolhuvudmän ska rapportera in enligt Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet.²⁰ Skolverket tar fram sin statistik utifrån uppgifter som finns samlade i register som Skolverket ansvarar för. I dag uppdrar Skolverket dock åt SCB att genomföra insamlingen av uppgifterna. SCB förvaltar och uppdaterar också skolenhetsregistret, en förteckning över samtliga skolenheter i Sverige, som regleras i förordningen (2020:833) om skolenhetsregister. Från och med årsskiftet 2022/23 tar Skolverket över ansvaret för både insamlingen av uppgifter och förvaltningen av skolenhetsregistret.²¹

¹⁷ Prop. 1992/93:230, bet. 1992/93:UbU17, rskr. 1992/93:406, se s.58.

¹⁸ 29 kap. 19 § första stycket skollagen.

¹⁹ 8 kap. 18 § andra stycket kommunallagen (2017:725).

²⁰ Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. (SKOLFS 2011:142).

²¹ Se Skolverket "Skoladresser från skolenhetsregistret", hämtad 2022-06-08.

Skolverkets statistik ska också finnas för utredningsverksamhet och forskning, alltså tillgodose behoven hos utredare och forskare, enligt lagen om den officiella statistiken.²² Det finns dock inga skrivningar i förordningar eller instruktioner om hur Skolverket ska gå till väga för att ta reda på vilka behov av statistik som utredare och forskare har.

Skolverket har också ett uppdrag att följa upp och utvärdera skolväsendet, enligt skollagen och Skolverkets instruktion. Det finns dock inga skrivningar om att Skolverket ska utvärdera effekter av skolpolitiska insatser. Det åligger i stället Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).²³

2.1 Den officiella statistiken

Regeringen pekar ut vilka statistikområden som ska täckas av den officiella statistiken och vilka myndigheter som ska ansvara för områdena. Skolverket är statistikansvarig myndighet för officiell statistik om skolväsendet.²⁴ SCB ansvarar för den sektorövergripande statistiken och har ett övergripande samordningsansvar för att verka för samarbete mellan de statistikansvariga myndigheterna.²⁵

En statistikansvarig myndighet beslutar självständigt om den officiella statistikens innehåll och omfattning inom sitt område, om inte något annat följer av ett beslut av regeringen.

För att kunna förstå den fortsatta genomgången är det viktigt att hålla isär begreppen "officiell statistik" och "offentlig statistik". Den officiella skolstatistiken är lagreglerad men det finns inga fastskrivna regler, till exempel avseende kvalitetskrav, kring annan offentlig skolstatistik som Skolverket tar fram. Dessutom kan offentlig skolstatistik framställas av kommuner, inte bara av Skolverket.

Som nämndes innan saknas det lagreglerade kvalitetskrav på offentlig statistik, med undantag för kraven på officiell statistik.

²² 3 § lagen om den officiella statistiken.

²³ Se förordningen (2007:911) med instruktion för Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering: "§1 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering ska främja, stödja och genom forskning genomföra 3. utvärdering av effekter av olika reformer och åtgärder inom utbildningsväsendet".

²⁴ Enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

²⁵ SCB, "Statistikansvariga myndigheter", hämtad 2022-02-02.

Den officiella statistiken ska tillgodose användarnas informationsbehov och förväntningar. Det finns sju kvalitetskriterier för den officiella statistiken enligt 3 a § lagen om den officiella statistiken:

1. relevans: mått på i hur hög grad statistiken tillgodoser användarnas nuvarande och potentiella behov,
2. noggrannhet: grad av överensstämmelse mellan skattningarna och de okända sanna värdena,
3. aktualitet: perioden mellan den tidpunkt då de statistiska uppgifterna finns tillgängliga och den händelse eller företeelse som de beskriver,
4. punktlighet: den tid som förflyter mellan det datum då den statistikansvariga myndigheten gör uppgifterna tillgängliga och det datum då de ska lämnas,
5. tillgänglighet och tydlighet: hur användarna kan få tillgång till, använda och tolka uppgifter,
6. jämförbarhet: mätning av effekten av skillnader i de statistiska begrepp, mätverktyg och mätförfaranden som använts, när statistik från olika geografiska områden eller sektorsområden eller från olika tidsperioder jämförs, samt
7. samstämmighet: mått på i vilken utsträckning uppgifterna med tillförlitlighet kan kombineras på olika sätt och för olika ändamål.

Av Skolverkets uppdrag som statistikansvarig myndighet följer också att de i sin statistikproduktion ska följa samhällsutvecklingen på skolområdet.²⁶

Skolverket redovisar inte i detalj, till exempel i sin årsredovisning, vilka kostnader som kan kopplas till hanteringen av statistik för olika ändamål. I årsrapporten från Rådet för den officiella statistiken 2021 framgår dock att Skolverkets arbete med officiell statistik stod för en total kostnad på 48,2 miljoner kronor och 14,5 årsarbetskrafter. Det var en ökning jämfört med föregående år, men mindre än 2015 respektive 2016.

²⁶ Se riktlinjerna fastställda av Rådet för den officiella statistiken 2003-10-30, samt SCB, *Utvärdering av den officiella statistikens kvalitet – en handbok. Version 3.1, 2022-10-03, s.13.*

Tabell 1 Skolverkets officiella statistik i siffror

År	Totalkostnad (mnkr)	Antal årsarbetskrafter
2021	48,2	14,5
2020	46,6	13,6
2019	44,9	10,7
2018	48,0	13,6
2017	36,6	12,8
2016	55,6	16,6
2015	53,3	15,8

Källa: Rådet för den officiella statistikens årsrapporter.

Vilka produkter som Skolverket har valt att klassa som officiell statistik, visas i bilaga 1, tabell 1. Uppgifterna gäller det senast tillgängliga redovisningsåret 2021, men i princip har samma produkter tagits fram under de senaste åren, enligt våra intervjupersoner.²⁷

Eftersom en statistikansvarig myndighet (förkortat SAM) bestämmer vilken statistik den ska klassa som officiell, kan den också välja om statistiken ska vara aggregerad på riksnivå eller på lägre nivå, till exempel per kommun. I många fall är officiell statistik aggregerad till riksnivå, men det finns inget i lagen som skulle hindra myndigheter från att klassificera statistisk på lägre nivå som officiell, förutsatt att tillräcklig sekretess kan upprätthållas. Detta påpekades också i betänkandet *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB* (SOU 2012:83). Här förordas en redovisning av statistik på lägre aggregeringsnivå, som läns- eller kommunnivå, med motiveringen att "[s]ådana redovisningar kan medföra fördelar, i form av till exempel förbättrade möjligheter till medborgerlig insyn, varför det finns skäl att där så är möjligt sträva efter att i ökad utsträckning redovisa statistiken på sådana nivåer."²⁸

²⁷ Som bilagan visar framstår det som att två produkter har tillkommit under senare år: statistik kring grundskolan och kring gymnasieskolan. Dessa redovisades tidigare sammanhållet, men när elevuppgifter började samlas in på individnivå 2019 delades de upp i två separata produkter, enligt mejlsvar från Skolverket 2022-08-23. En statistikprodukt kan bestå av olika uppgifter. Så innehåller produkten Pedagogisk personal UF0113 uppgifter om lärare i olika lärarkategorier, andel lärare med pedagogisk högskoleexamen eller också andel lärare med lärarlegitimation. Den senare tillkom så sent som 2015.

²⁸ Se SOU 2012:83, s.36.

Riksrevisionen påpekade i sin granskning av den officiella statistiken år 2015 att regeringen har ett ansvar att se till att statistiken som tas fram lever upp till syftena.²⁹ Av granskningen framgår att det är svårt att definiera vad som är officiell statistik samtidigt som regeringen inte har tagit fram entydiga kriterier för vad som bör utgöra officiell statistik. Regeringen påpekade i sitt svar på granskningen att det är de statistikansvariga myndigheterna som ska avgöra vad som ska ses som officiell statistik. Regeringen svarade dock också att det kan "finnas anledning att överväga behovet av att införa tydligare krav på de statistikansvariga myndigheterna att följa samhällsutvecklingen inom sitt statistikområde".³⁰

År 2018 uppdaterade SCB riktlinjerna för officiell statistik, delvis på grund av Riksrevisionens granskning från 2015.³¹ I riktlinjerna står följande:

- SAM gör, för statistik som myndigheten ansvarar för inom sitt statistikområde, ställningstaganden utifrån två principer:
- Återkommande anslagsfinansierad statistik är officiell statistik.
 - Återkommande europeisk statistik är officiell statistik.

Vid avsteg från principerna bör SAM dokumentera skälen. Även statistik som tas fram en gång eller intermittent kan vara officiell om statistikområdesansvarig myndighet beslutar det. Beslutet bör dokumenteras.³²

2.1.1 Användarråden kan ge en bild av behoven

SCB har ett övergripande ansvar "för att utveckla, framställa och sprida officiell statistik och annan statlig statistik samt för att samordna systemet för den officiella statistiken".³³ SCB förvaltar, som en del i detta, de så kallade användarråden. Syftet med användarråden är "att skapa ett system med organiserade användarkontakter. På så sätt får SCB kunskap om nya och förändrade statistikbehov och kan också förankra förändringar i statistiken hos viktiga användare. Användarråden bildar ett nätverk för information, där SCB får spridning och respons på idéer och planer."³⁴

I användarrådet för utbildningsstatistik finns representanter för myndigheter som har statistikansvar för olika delar av den officiella utbildningsstatistiken,

²⁹ Se Riksrevisionen, *Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?* RiR 2015:03, s.19–20.

³⁰ Skr. 2014/15:141, s.5.

³¹ Se SCB, Möte i Rådet för den officiella statistiken 2017-10-20, minnesanteckningar, s.3.

³² *Riktlinjer för vad som är officiell statistik*, fastställda av SCB 2018-03-27.

³³ Se 1 § förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

³⁴ Se SCB, "Användarråd vid SCB", hämtad 2022-02-02.

representanter från Utbildningsdepartementet och från andra statliga myndigheter samt från SKR och Friskolornas riksförbund.³⁵ Inom den officiella utbildningsstatistiken ryms, förutom skolväsende och barnomsorg som Skolverket ansvarar för, också högskoleväsende (ansvarig myndighet: Universitetskanslersämbetet, UKÄ), studiestöd (ansvarig myndighet: Centrala studiestödsnämnden, CSN), forskning, befolkningens utbildning, eftergymnasial yrkesutbildning samt folkhögskola (ansvarig myndighet: SCB).

2.2 Annan statistik

Den statistik som tas fram och publiceras av statistikansvariga myndigheter, men som inte klassas som officiell, benämns *annan statistik*. Det finns inga bestämmelser som specifikt gäller annan statistik, med undantag för bestämmelser om behandling av personuppgifter och gallring av uppgifter.³⁶ Därmed saknas det också kvalitetskrav för annan statistik. Mycket av den statistik som Skolverket tar fram är klassad som annan statistik, så som till exempel Salsa som vi kommer att återkomma till i den fortsatta granskningen.

Salsa – Skolverkets arbetsverktyg för lokala sambandsanalyser

”Verktyget” Salsa består av en statistisk bearbetning av främst tre uppgifter: föräldrarnas utbildningsbakgrund, elevens kön samt elevens invandringsstatus.³⁷

Salsa har funnits sedan början på 2000-talet. Genom den statistiska beräkningen får man en uppskattning av vad skolans genomsnittliga meritvärde i årskurs nio borde vara utifrån skolans förutsättningar (läs: elevernas bakgrund på respektive skola). Den underliggande beräkningsmodellen jämför sedan det modellberäknade värdet med skolans faktiska betygsresultat, om skolan presterar bättre eller sämre.

Skolverket beskriver på sin webbplats att syftet med Salsa är ”att synliggöra faktorer som skolan inte kan påverka men som har betydelse för betygsresultatet.”³⁸ Myndigheten skriver vidare att Salsa främst är avsett för förvaltningstjänstemän, rektorer, lärare och skolpolitiker, och att Salsa inte ska användas för att rangordna skolor, eftersom Salsa i sig inte kan ge svar på om en skola är bättre eller sämre än en annan skola.

³⁵ Se SCB, ”Användarrådet för utbildningsstatistik”, hämtad 2022-10-31.

³⁶ Se lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

³⁷ Den senare har fastställts på lite olika sätt över tid. Tidigare var frågan om barnet själv eller en förälder var född utomlands. På senare år (sedan 2013) har man i stället valt att inkludera uppgifter om huruvida eleven har kommit till Sverige under de fyra senaste åren (vid mättillfället).

³⁸ Se Skolverket, ”SALSA statistisk modell”, hämtad 2022-04-01.

3 Arbetar och kommunicerar Skolverket på ett lämpligt sätt för att tillgodose behoven av statistik?

I detta kapitel svarar vi på delfråga ett och två. Vi granskar om Skolverket arbetar på ett lämpligt sätt för att tillgodose behovet av kvalitetssäkrad statistik när det gäller underlag för skolval, underlag för fördelning och uppföljning av resurser samt underlag för forskning och utredning. Vi granskar också om Skolverket informerar om sin statistik på ett sätt som gör att statistiken tillgängliggörs och används i avsett syfte.

Våra viktigaste iakttagelser är:

- Delar av Skolverkets statistik, som fyller viktiga funktioner, lever inte upp till de kvalitetskriterier vi har stämt av emot. Det riskerar att försämra effektiviteten i statliga insatser.
- Skolverkets framtagande av officiell statistik stäms inte av på ett systematiskt sätt mot användarnas behov.
- Skolhuvudmännen uppfattar att Skolverkets statistik i hög grad är tillgänglig. Skolverket informerar dock inte aktivt om de underliggande statistiska nyckelvärdena samtidigt som det i vår granskning framkommer ett sådant behov.

3.1 Bedömningsgrunder

För att svara på frågorna har vi bedömt om statistiken är saklig, det vill säga att uppgifterna kvalitetssäkras på ett lämpligt sätt. Att den är relevant och jämförbar - att Skolverket har undersökt behov av statistik hos användarna och att uppgifterna om olika skolor går att jämföra. Vi bedömer också om statistiken är lättförståelig och lättillgänglig för dem som ska använda den.

När vi granskar hur Skolverkets statistik fungerar som underlag för fördelning och uppföljning av resurser bedöms frågan mot statistiklagens kriterier (se kapitel 2). Vi bedömer också om Skolverket har en strukturerad process för att kommunicera statistiken och hur den är tänkt att användas, och om huvudmän uppfattar statistiken för skolval som trovärdig. Vi undersöker om webbplatsen för skolval kommuniceras och används av kommuner och enskilda huvudmän, och om den är enkel att använda och förstå.

3.2 Skolverkets statistik avsedd som underlag inför skolval

Skolverket tillhandahåller information inför skolval genom webbplatsen Utbildningsguiden. En omfattande förstudie föregick framtagandet av Utbildningsguiden. Utformningen av denna styrs i detalj av förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem och informationen som finns i Utbildningsguiden är omfattande. Det finns dock ytterligare uppgifter som efterfrågas så som information om utbildningars inriktning eller skolors prestation i form av mervärdesmått. En del information, så som Salsa, framstår som svårt att kommunicera och det kan vara svårt för enskilda vårdnadshavare och elever att förstå resultat och jämföra skolor.

3.2.1 Omfattande information på Utbildningsguiden – men ytterligare uppgifter efterfrågas

Att ta fram underlag till skolvalet är ett av de uppdrag som Skolverket har inom ramen för sitt statistikuppdrag.³⁹ Skolverket har som ett svar på det utformat webbplatsen Utbildningsguiden.

Redan 2012 fick Skolverket i uppdrag att presentera statistik för att underlätta skolvalet, så att olika skolors faktiska resultat och kvalitet kan jämföras med varandra.⁴⁰ I sin åiterrapportering lämnade Skolverket ett förslag på hur en sådan informationstjänst skulle kunna se ut.⁴¹ Förslagen användes av friskolekommittén, vars bestänkande låg till grund för propositionen *Villkor för fristående skolor med mera*. I propositionen, som riksdagen delvis antog, angavs vad som skulle ligga till grund för det nya nationella informationssystemet.⁴²

Med ett uppdrag i regeringens regleringsbrev till budgetåret 2015⁴³ vidgades den befintliga webbplatsens fokus till att vara både ett stöd vid val av skola och en informationskälla för att erbjuda insyn i skolväsendet, enligt Skolverkets åiterrapportering.⁴⁴ I förordningen om ett nationellt informationssystem för skolväsendet preciseras myndighetens ansvar för information för skolvalet. Förordningen är detaljerat utformad och ger relativt lite frihet till Skolverket att

³⁹ Förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

⁴⁰ Regeringen, *Uppdrag om skol- och resultatinformation*, dnr U2012/4307/S, 2012-08-23.

⁴¹ Skolverket, *Redovisning av uppdraget om skol- och resultatinformation*, 2013.

⁴² Prop. 2013/14:112, bet. 2013/14:UbU22, rskr. 2013/14:357.

⁴³ Regeringen, uppdrag i regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolverk.

⁴⁴ Skolverket *Redovisning av regeringsuppdraget Uppdrag om att utveckla ett nytt informationssystem som möjliggör jämförelser med skolor*, dnr 2012:1002, 2016-03-08.

påverka innehållet. De tilltänkta användarna av Utbildningsguiden är främst elever och vårdnadshavare, men den ska även riktas till studie- och yrkesvägledare, i och med ett senare uppdrag från regeringen.⁴⁵

En betaversion av Utbildningsguiden lanserades hösten 2019. Samtidigt avvecklades de tidigare webbplatser som funnits för att underlätta skolvalet.⁴⁶ Enligt Skolverket har den nuvarande webbplatsen tagits fram genom en omfattande förstudie med stort fokus på användare och vad de behöver när de ska göra sitt skolval. Utvecklingen har skett i dialog med statistikenheterna på Skolverkets analysavdelning.

Data hämtas till Utbildningsguiden från olika källor. Huvuddelen av den information som uppdateras löpande kommer från Skolverkets databas (SIRIS). En annan källa är information som hämtas från Skolinspektionen. Det avser bland annat brukarenkäterna till vårdnadshavare och elever om exempelvis trygghet, undervisning och studiero. De har genomförts av Skolinspektionen sedan 2010 och riktas varje år till hälften av alla skolor. Under en tvåårsperiod omfattar den alltså samtliga skolor i Sverige. Enkäten riktas till samtliga elever i årskurs fem, nio och gymnasiets år två, samt pedagogisk personal och vårdnadshavare.⁴⁷ Det finns länkar till rapporterna om de inspektioner som gjorts, där det går att se om skolan har fått någon anmärkning. Dessutom presenteras Salsa, vars användning i Utbildningsguiden syftar till att visa skolans resultat i årskurs 9 med hänsyn taget till vissa socioekonomiska mått. I vilken utsträckning Salsa lämpar sig som en viktning av socioekonomiska faktorer diskuteras mer i detalj i avsnitt 3.5.

Det framkommer i intervjuer med Skolverket att man är medveten om att Salsa i grunden är till för huvudmännens kvalitetsarbete och att Salsa är svårt att kommunicera till enskilda personer som ska välja skola, men att förordningen föreskriver att något mått som speglar socioekonomisk bakgrund ska användas för redovisning av betyg i årskurs 9. I förarbetena som föregick förordningen om nationellt informationssystem anges att Skolverket exempelvis skulle kunna använda sig av Salsa för att tillmötesgå krav på socioekonomisk information om skolor i förhållande till dess resultat.⁴⁸ I samma förarbeten nämns också förslaget att ta fram ett mått av elevernas kunskapsutveckling, som benämns skolornas ”förädlingsvärde”.

⁴⁵ Regeringen, regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens skolverk.

⁴⁶ Se Skolverket, *Digitala verktyg för studie- och yrkesvägledning, Förstudie dokumentdatum 2020-10-23*, s.6.

⁴⁷ Skolinspektionen, *Tio år av elevers röster. Skolenkäten 2010–2020*. 2020.

⁴⁸ Se Prop. 2013/14:112, s.51.

I intervjuer med Friskolornas riksförbund framkommer att de saknar ett mått på progression och vad just skolan bidrar med i utvecklingen (dvs ett förädlingsvärde som benämns med sin engelska översättning "value-added"). Också SKR nämnde att en del kommuner har lyft frågan om ett value-added mått. Ett sådant mått fick Skolverket i uppdrag att ta fram 2012, men i åiterrapporteringen 2019 menade Skolverket att det inte var möjligt att ta fram ett sådant mått med tillräckligt hög kvalitet.⁴⁹ Det finns ingen kännedom om konkreta planer på att publicera ett sådant mått enligt våra intervjuer med företrädare för Regeringskansliet eller Skolverket.

3.3 Varierad uppfattning om kvaliteten i statistiken till skolvalet

I granskningen har också en enkät genomförts för att bland annat undersöka skolhuvudmännens uppfattning om Skolverkets statistik som ligger till grund för skolvalet. Av de kommunala huvudmännen är det ungefär 40 procent som instämmer om att Skolverkets statistik för skolvalet är tillförlitlig.⁵⁰ Motsvarande andel bland de enskilda huvudmännen är 46 procent. En liten andel svarar att de inte instämmer med att Skolverkets statistik för skolvalet är tillförlitlig. Andelen enskilda huvudmän som inte instämmer är dock nära dubbelt så stor som bland kommunala. En annan aspekt som skiljer kommunala och enskilda skolhuvudmän är den stora andelen "vet ej"-svar bland kommunala huvudmän.

⁴⁹ Uppdraget gavs i regeringsuppdrag om skol- och resultatinformation Dnr U2012/4307/S, och rapporteringen i Skolverkets rapport 486, 2019.

⁵⁰ Så många svarar antingen 4 eller 5 på skalan, där 1 är "stämmer inte alls" och 5 är "stämmer helt och hållet".

Diagram 1 Bedömer ni att Skolverkets statistik är tillförlitlig som information till elever och vårdnadshavare inför val av skola? Kommunala skolhuvudmän.

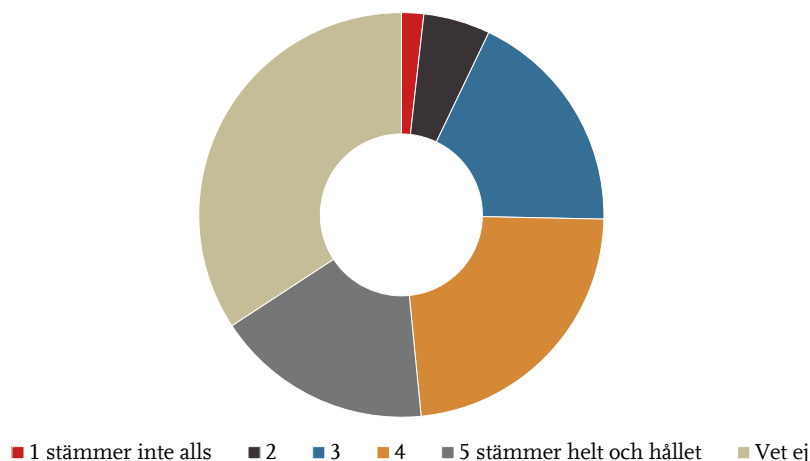
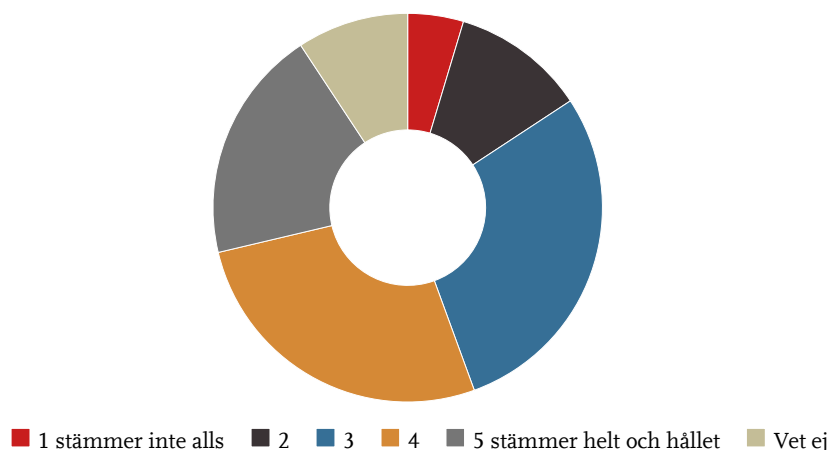


Diagram 2 Bedömer ni att Skolverkets statistik är tillförlitlig som information till elever och vårdnadshavare inför val av skola? Enskilda skolhuvudmän.



Vi har också ställt frågan till skolhuvudmännen om de tror att Utbildningsguiden ger elever och vårdnadshavare den information som behövs för att göra ett informerat val. Här menar endast 15 procent av de kommunala huvudmännen att den gör det, 26 procent delvis och 6 procent säger att den inte gör det. Drygt hälften svarar att de inte vet. Detta kan bero på att de inte anser sig kunna göra en bedömning av elevers och vårdnadshavares uppfattning om behov av information. Det kan också bero på att det endast finns ett fåtal grundskolor i kommunen vilket inte aktualiserar valfrågan i lika hög utsträckning som i kommuner med många skolor.

För de enskilda huvudmännen skiljer sig svaren åt från kommunens, främst genom att 12 procent bedömer att Utbildningsguiden inte ger den information som behövs. En väsentligt lägre andel svarar också "vet ej".

Diagram 3 Bedömer ni att webbplatsen Utbildningsguiden.skolverket.se ger sådan information om grundskolor så att elever och vårdnadshavare kan göra ett informerat val av grundskola? Kommunala skolhuvudmän.

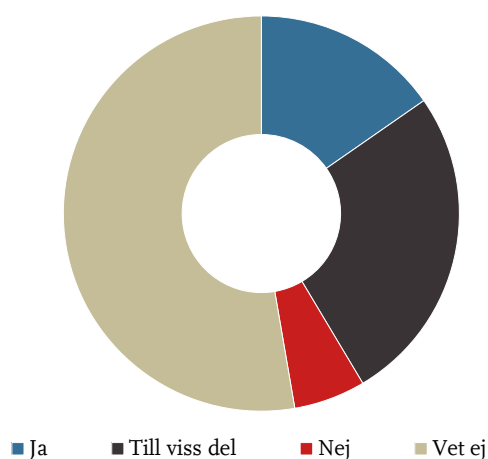
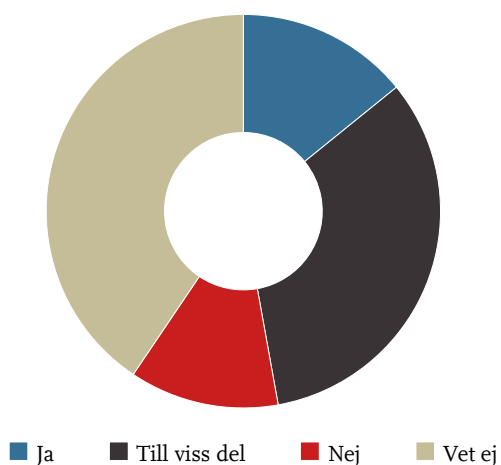


Diagram 4 Bedömer ni att webbplatsen Utbildningsguiden.skolverket.se ger sådan information om grundskolor så att elever och vårdnadshavare kan göra ett informerat val av grundskola? Enskilda skolhuvudmän.



3.3.1 Det kan vara svårt för användare att tolka information om skolvalet och jämföra skolor

På Utbildningsguiden kan maximalt tre skolor jämföras vid varje tillfälle, dvs sida vid sida. Den som söker efter skolor klickar på länken till de skolor som ska jämföras och därefter visas en vy med måtten för respektive skola. Att högst tre skolor kan jämföras gör att det kan vara svårt att få en mer övergripande bild av alla skolor i en kommun jämfört med varandra. Den som söker information behöver veta vilka skolor som hen vill jämföra.⁵¹

Enheten för digitala tjänster på Skolverket har gjort uppföljningar av hur webbplatsen Utbildningsguiden används. I årsredovisningen för året 2021 redovisas detta. Användningen anges där ha ökat markant med avseende på sidvisningar, där antalet besök har mer än fördubblats.⁵² Det framgår dock inte i årsredovisningen hur stort antalet besökare är i absoluta tal. Enligt interna underlag från Skolverket fanns det ett mål om antal besök om minst 500 000 besökare för 2021. Skolverket har sedan 2019 kommunicerat webbplatsen mer publikt framför allt inför gymnasievalet, enligt intervju. När det gäller grundskolan har inte någon marknadsföring av Utbildningsguiden skett men myndigheten avser att påbörja ett sådant arbete. I den enkät som vi i denna granskning har riktat till huvudmän är det cirka 18 procent av de kommunala huvudmännen som anger att de länkar till Utbildningsguiden på kommunens webbplats när det gäller valet till grundskola.⁵³

En utmaning för kommunikationsenheten har enligt intervju varit presentation av Salsa-värden. Även i Skolverkets redovisning av uppdrag som gjordes 2012/2013 framkommer att Salsa är ett svårkommunicerat mått. En särskild utmaning sågs av skolhuvudmän ”i att motverka användningen av databasen till att göra rankinglistor vilket man ansåg att journalister och i viss mån politiker gör”.⁵⁴ Dagens presentation av Salsa i form av ett diagram är enligt Skolverket ett försök att förklara och presentera måttet för gemene man, dvs. dem som inte är insatta i vad måttet är till för.

⁵¹ Intervju med Friskolorna Riksförbund 2021-11-16.

⁵² Se Skolverkets årsredovisning 2021, s. 74.

⁵³ För detaljer se avsnitt 3.8.1.

⁵⁴ Se Skolverket, *Redovisning av uppdrag om skol- och resultatinformation*, dnr U2012/4307/S, 2013-05-29, s. 27.

Det går inte att jämföra olika inriktningar på program i Utbildningsguiden i dagsläget. Enligt förordningen om nationellt informationssystem beskrivs detta som frivillig information som kan redovisas i den mån skolorna inkommer med denna.⁵⁵ Det pågår dock nu ett arbete inom uppdraget *Verktyg för studie- och yrkesvägledning* att samla in information om gymnasieinriktningar och presentera dem på Utbildningsguiden.⁵⁶

3.4 Skolverkets statistik för uppföljning av skolor

Skolverkets statistik har bland annat till uppgift att vara ett underlag för huvudmännen att följa upp sin egen verksamhet. Såväl enskilda som kommunala huvudmän anger att de i hög grad använder sig av Skolverkets statistik för uppföljning av verksamheten. En stor andel anger också att den är tillförlitlig. En majoritet av kommunala och enskilda skolhuvudmän anger att de hittar och förstår hur Skolverket tar fram sin statistik. När det gäller frågan om huruvida Skolverket är tillgängligt för skolhuvudmän när det gäller att få tillgång till statistik är bilden mer blandad. Skolverket har inte heller enligt enkäten i hög grad tagit kontakt med skolhuvudmännen för att samla in deras behov av statistik. Det finns dock kanaler i form av användarråd hos SCB där skolhuvudmän har möjlighet att ge synpunkter på Skolverkets statistikproduktion genom sina medlemsorganisationer SKR respektive Friskolornas riksförbund.

3.4.1 Huvudmännen använder Skolverkets statistik i hög grad för sin egen uppföljning

För att få information om hur skolhuvudmän ser på Skolverkets statistik utifrån egna behov har vi ställt ett antal frågor till både kommunala och enskilda skolhuvudmän. Vår inledande fråga i enkäten till skolhuvudmän avsåg om de använder sig av Skolverkets statistik. Bland de kommunala skolhuvudmännen svarade knappt 96 procent att de använder Skolverkets statistik. Det är endast SKR som är större som källa för statistik, med knappt 99 procent användare.⁵⁷ För enskilda skolhuvudmän var det 85 procent som angav att de använder sig av Skolverkets statistik. Användning av Skolverkets statistik är därmed något lägre för enskilda skolhuvudmän än den är för kommunala skolhuvudmän, men den är högst jämfört med alla andra alternativ.

⁵⁵ 13 § 5 förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

⁵⁶ Information inkommit via faktagranskning från Skolverket 2022-08-24.

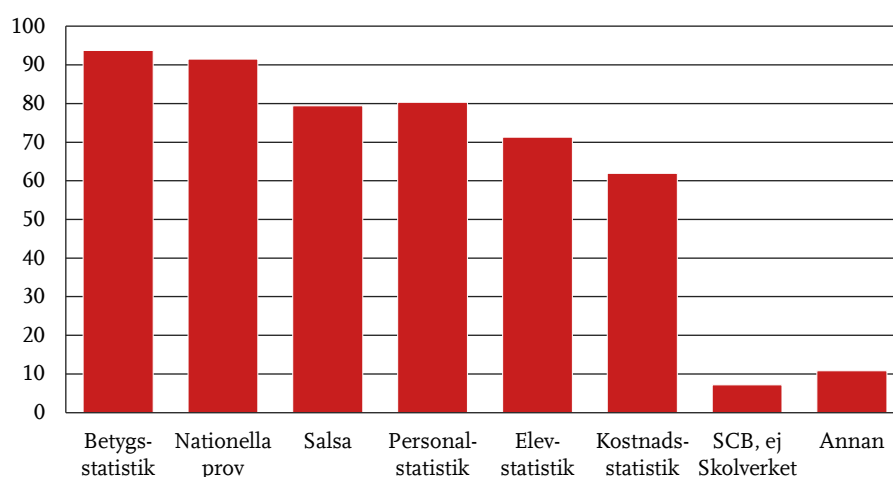
⁵⁷ Förutom Skolverket och SKR angavs som alternativ SCB, Skolinspektionen, Friskolornas riksförbund, egen statistik eller statistik från annan källa. Se bilaga 4 för detaljer.

För de kommunala huvudmännen är den mest använda statistiken från Skolverket när det gäller uppföljning av grundskolor betygsstatistiken, följd av statistiken om de nationella proven. Därefter följer personalstatistiken och Salsa, före elevstatistik och kostnadsstatistik.

Diagram 5 Vilken statistik från Skolverket använder er kommun för uppföljning av grundskoleverksamheten?

Flera svar möjliga.

Andel av svarande (procent)

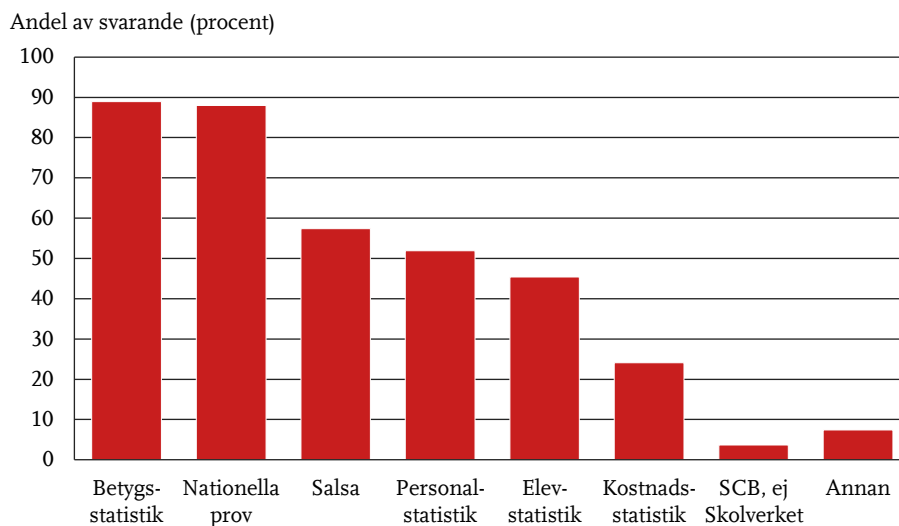


För enskilda huvudmän är den mest använda statistiken från Skolverket betygsstatistiken följd av statistiken om de nationella proven. Det liknar därmed svaren som lämnades av de kommunala huvudmännen. Därefter följer Salsa, före personalstatistiken, elevstatistiken och kostnadsstatistiken, dock på en tydligt lägre nivå jämfört med svaren från de kommunala skolhuvudmännen.⁵⁸

⁵⁸ Skolverket har själva gjort en granskning av vilken statistik som huvudmännen använder för sin egen uppföljning av kvaliteten i sin verksamhet, se Skolverket, *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola*, 2021. Där framgår att 96 procent av skolhuvudmän använder sig av nationella prov och 94 procent av betygsstatistiken. Därefter följer personalstatistiken med 76 procent, före elevstatistik med 69 procent och SALSA med 63 procent.

Diagram 6 Vilken statistik från Skolverket använder ni som enskild huvudman för uppföljning av grundskoleverksamheten?

Flera svar möjliga.



En tydlig majoritet av de kommunala skolhuvudmännen instämmer i påståendet att Skolverkets statistik är tillförlitlig. Endast 3 procent svarar att den inte är det. Också en majoritet av de fristående skolorna är positiva även om andelen är lägre; där instämmer cirka 10 procent inte i påståendet.

Diagram 7 Bedömer ni att Skolverkets statistik är tillförlitlig för uppföljning av grundskolor? Kommunala skolhuvudmän.

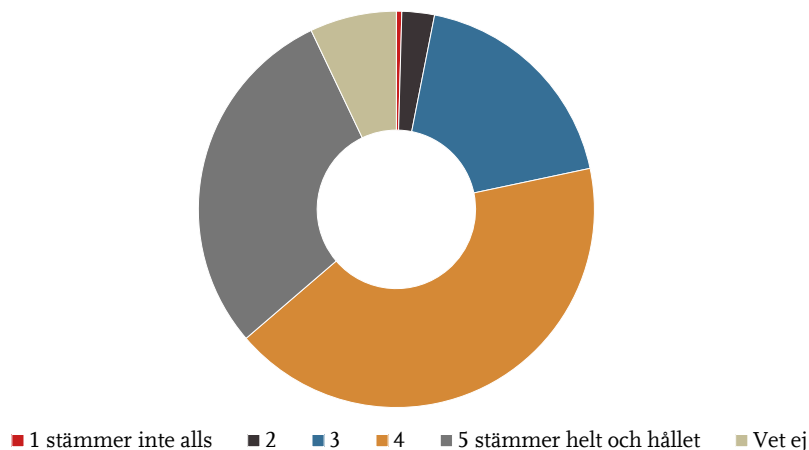
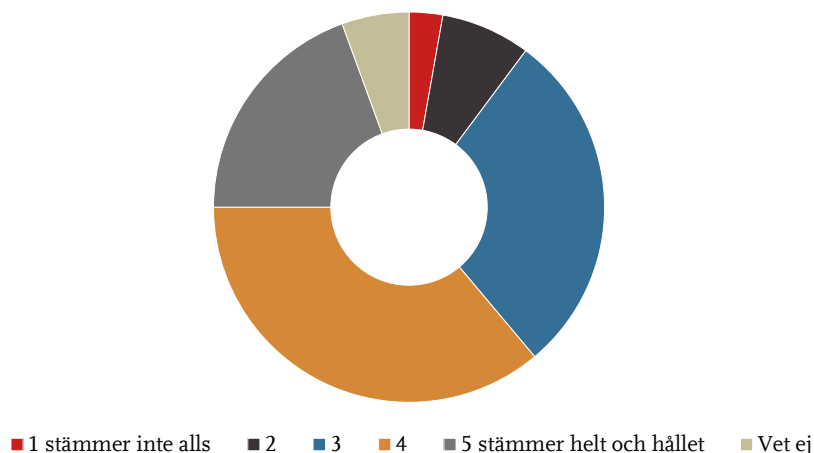


Diagram 8 Bedömer ni att Skolverkets statistik är tillförlitlig för uppföljning av grundskolor? Enskilda skolhuvudmän.



3.4.2 Skolhuvudmännen uppfattar att Skolverkets statistik är tillgänglig

I enkäten ställdes också frågor om statistikens tillgänglighet. En första fråga är om huvudmännen instämmer i att de hittar den statistik de behöver på Skolverkets webbplats. En majoritet på drygt 65 procent av de kommunala huvudmännen instämmer i påståendet och knappt 10 procent svarar att de inte gör det. För de

enskilda huvudmännen är resultatet liknande. 62 procent instämmer i att de hittar statistik de behöver på webbplatsen medan 7 procent inte gör det. Endast få svarar "vet ej" bland samtliga huvudmän.

Diagram 9 Hittar ni den statistik ni som huvudman behöver på Skolverkets hemsida? Kommunala skolhuvudmän.

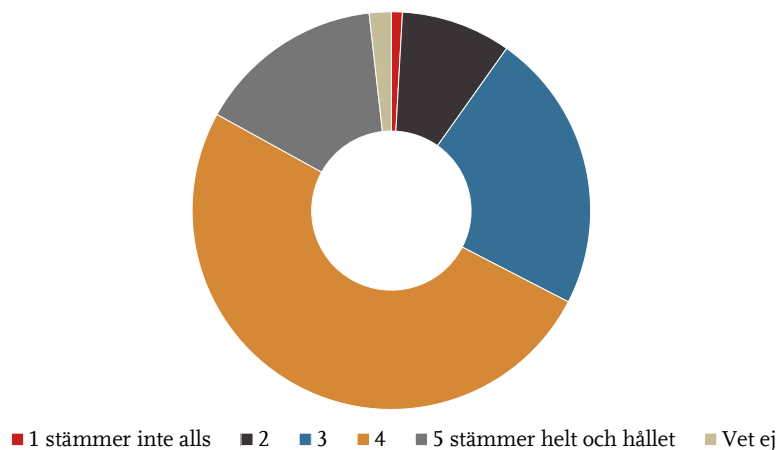
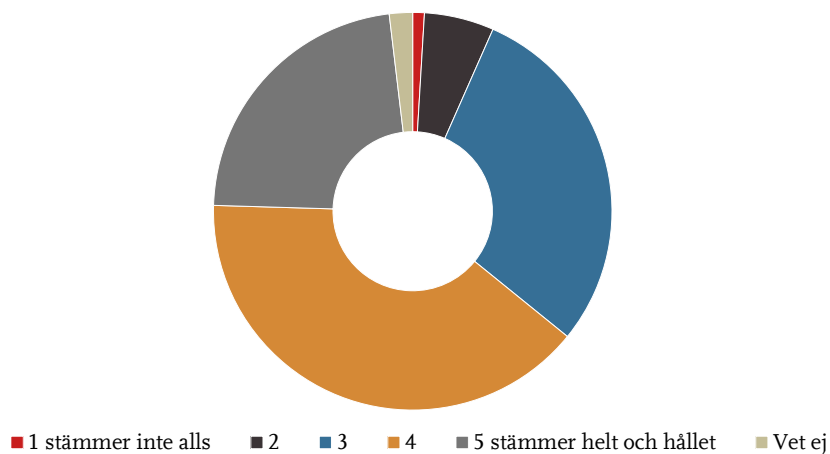


Diagram 10 Hittar ni den statistik ni som huvudman behöver på Skolverkets hemsida? Enskilda skolhuvudmän.



Vi har också frågat om Skolverket är tillgängligt (t.ex. via mejl, telefon) för att hjälpa skolhuvudmän att få tag på den statistik de behöver, och svaren är förhållandevist utspritt över svarsalternativen. Av de kommunala skolhuvudmännen är det lite drygt 36 procent som instämmer i påståendet att Skolverket är tillgängligt för att hjälpa att få tag på statistik som de behöver. 13 procent instämmer inte och ca 30 procent svarar "vet ej". För de enskilda skolhuvudmännen är det motsvarade ungefär 43 procent som instämmer i påståendet och 12 procent som inte gör det. 18 procent svarar "vet ej".

Slutligen ställde vi frågan om Skolverket under senare år tagit kontakt med skolhuvudmännen för att hämta in deras behov av skolstatistik. Här var det en andel på 41 procent av företrädare för de kommunala skolhuvudmännen som svarade "vet ej". Endast knappt 7 procent svarade att de hade blivit kontaktade av Skolverket för att stämna av kommunens statistikbehov. För de enskilda skolhuvudmännen svarade endast 18 procent att de inte vet. Att denna andel är betydligt mindre jämfört med kommunala huvudmän kan troligen förklaras av att ledningsorganisationen hos enskilda huvudmän i de flesta fall är betydligt mindre jämfört med de kommunala huvudmännen, så en möjlig kontakt med Skolverket skulle behöva hanteras av samma person som svarade på vår enkät eller någon annan i dess närhet. Knappt 13 procent av de enskilda skolhuvudmännen svarade att de hade blivit kontaktade av Skolverket för att stämna av deras statistikbehov.

Enligt en beskrivning i en av Skolverkets interna riktlinjer ska Skolverket ta in synpunkter vid statistikförändringar som rör kommuner.⁵⁹ Som redovisades mer i detalj i avsnitt 2 finns ett användarråd som SCB anordnar, där representanter för användare av utbildningsstatistik deltar. I våra intervjuer med företrädare för SKR anger de att de här kan komma med förslag. Ett exempel på förslag som brukar framföras av kommunala skolhuvudmän till SKR är att statistiken bör presenteras mer detaljerad. Också Friskolornas riksförbund har med en representant i användarrådet. Skolverkets statistiker har inte en regelbunden avstämning med skolhuvudmän en och en. Tidigare har mindre användarundersökningar gjorts, företrädesvis till skolhuvudmän. I dessa undersökningar framgick att de flesta som använder statistiken var tillräckligt nöjda men att skolhuvudmännen ville ha ett bättre gränssnitt, enligt intervju med representant för Skolverket.

⁵⁹ Se Handbok för arbete med officiell statistik vid Skolverket, dokumentdatum 2015-10-29. Dessa riktlinjer har dock enligt Skolverket delvis ersatts av en processorientering i samband med Skolverkets omorganisation 2016, enligt mejlsvar 2022-06-13/14. Enligt den ska hela handboken göras om till separata processrutiner. Dock fick vi i föregående mejlsvar 2022-02-11 svaret att handboken för arbete med officiell statistik fortfarande används tills att processrutiner kommit på plats.

3.5 Skolverkets statistik som underlag för bedömning av skolor utifrån socioekonomiska överväganden

Skolverket tar fram statistik som används i syfte att förhålla sig till skolornas socioekonomiska elevsammansättning. Det gäller dels redovisning av skolresultat i årskurs 9 i förhållande till socioekonomiska faktorer (i Utbildningsguiden), dels fördelningsnycklar som ligger till grund i fördelning av en del statliga bidrag till skolhuvudmän. Se bilaga 1, tabell 2 för en redovisning av vilka statsbidrag det gäller. I detta avsnitt undersöks i vilken utsträckning de statistiska modellberäkningarna förhåller sig till ett av statistiklagens kriterier, nämligen det om noggrannhet. Med det avses i vilken utsträckning den framtagnas statistiken överensstämmer med vad den är avsedd att mäta vilket här gäller aspekten socioekonomi.

Vår övergripande slutsats är att både Salsa, på det sätt som den används inom ramen för Utbildningsguiden, och fördelningsnyckeln för grundskolan har brister i vissa avseenden. Framför allt klarar modellerna som ligger till grund för statistiken inte i tillräckligt hög grad av att ta hänsyn till socioekonomiska faktorer. När det gäller Salsa konstaterar vi, förutom avsaknad av relevanta variabler utifrån socioekonomiska avväganden, även brister i själva modellspecifikationen.⁶⁰ För fördelningsnyckeln för grundskolan bedömer vi underliggande modellspecifikationen som tillfredsställande, men vi anser att modellen dras med samma brist som Salsa när det gäller inkludering av relevanta kontrollvariabler utifrån ett socioekonomiskt perspektiv.

Operationalisering av socioekonomi på skolområdet

Den mest frekvent förekommande operationaliseringen av likvärdighet inom skolområdet är att på olika sätt beakta socioekonomiska förutsättningar. Skolverket gör det i sina egna uppföljningar, men det är också vanligt förekommande i internationella sammanhang, till exempel i jämförelsen av skolresultat från internationella kunskapsmätningar i Pisa eller Timms.⁶¹

Det saknas en fastslagen definition för vad som ryms inom begreppet socioekonomi på skolområdet. Dock finns det en väl etablerad praxis inom utbildningslitteraturen. En av de faktorer som brukar inkluderas är föräldrarnas utbildning men dessutom är det vanligt förekommande med mått på föräldrarnas inkomst och arbetsmarknadssituation eller mått på bidragsberoende.⁶²

⁶⁰ Se bilaga 2 för detaljer.

⁶¹ Se Skolverket, *PISA 2015 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik*, 2016.

⁶² Se bilaga 2 för fördjupad diskussion och litteraturhänvisningar.

3.5.1 Tre statistiska modeller som används i Skolverkets verksamhet för att beakta socioekonomiska aspekter

Skolverket är ansvarig för fördelning av riktade statsbidrag som bland annat avser att stärka likvärdighet mellan skolor. En del av dessa bidrag fördelas utifrån statistiska fördelningsnycklar, som i delar har tagits fram av Skolverket själva. Skolverkets fördelningsnyckel för grundskolan togs fram efter ett regeringsuppdrag från 2015. I uppdraget till Skolverket står att läsa att "[r]egeringen avser att i dialog med huvudmännen verka för att staten i ökad utsträckning fördelar medel efter bland annat socioekonomiska parametrar".⁶³ SCB:s fördelningsnyckel, det så kallade socioekonomiska indexet, lanserades år 2018 och Skolverket använder det i fördelningen av likvärdighetsbidraget.⁶⁴ Salsa togs fram runt millennieskiftet där "[s]yftet med Salsa är att synliggöra faktorer som har betydelse för betygsresultat och bidra med underlag för diskussioner och analyser av förutsättningar, processer, resultat och måluppfyllelse i kommuner och skolor".⁶⁵ Inom ramen för Utbildningsguiden används Salsa dock också i redovisningen av skolresultat i förhållande till socioekonomiska faktorer.

SCB:s socioekonomiska index innehåller flertal av de faktorer som i litteraturen har pekats ut som att de fångar in socioekonomi (se faktaruta). Skolverkets Salsa-modell och grundskolenyckel bygger på en och samma socioekonomisk faktor, nämligen föräldrarnas utbildningsnivå. Grundskolenyckeln är dock en mer flexibel beräkningsmodell än vad Salsa är. Med flexibel avses en mer finfördelad uppdelning av de variabler som ingår i modellen.⁶⁶

3.5.2 Noggrannheten skiljer sig i de tre statistiska modellerna

Vi har jämfört Skolverkets grundskolenyckel respektive Salsa med modeller som bygger på SCB:s socioekonomiska index. Genom användning av respektive modell fås det värden för varje skolenhet som ingår i modellberäkningen i respektive modell. Dessa värden kan sedan rangordnas för respektive modell. När det gäller grundskolenyckeln ser vi en förhållandevis samstämmig rangordning med

⁶³ Se Uppdrag till Statens skolverk att ta fram förslag inför fördelning av medel, dnr: U2015/03774/S, s. 4.

⁶⁴ Enligt förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

⁶⁵ Skolverket, *SALSA – Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala SambandsAnalyser – ett användarstöd*, 2000.

⁶⁶ Alla tre modeller har gemensamt att de inkluderar information om elevernas migrationsbakgrund. Migrationsbakgrund benämns ibland som en socioekonomisk faktor, men vår tolkning av litteraturen är att det i regel inte ingår i begreppsdefinitionen. Dock föreligger en tydlig korrelation mellan elevers migrationsbakgrund och deras socioekonomiska situation. Se till exempel SCB, "Socioekonomiska faktorer avgörande för högstadiееlevers meritvärde", hämtad 2022-10-25.

”SCB modellen”. Skillnader i rangordningen av skolornas resultat mellan en modell som bygger på SCB:s socioekonomiska index och Salsa är betydligt större.

Vi börjar med att redovisa likheter/skillnader då man ser till skolornas resultat så som de genereras utifrån Skolverkets Salsa-modell respektive en modell som bygger på SCB:s beräkningsmodell av socioekonomiskt index. I följande genomgång refereras till denna som ”SCB-modellen”.⁶⁷

Salsa jämfört med modell som bygger på SCB:s socioekonomiska index

Vi har klassindelade skolorna i fem kategorier dels efter SCB-modellens, dels efter Salsa-modellens prediktioner av skolornas resultat. De 20 procent av skolorna som har lägst värden klassas som ”lägst”, de efterföljande 20 procent som ”under (den statistiska) förväntan”, de 20 procent som fördelar sig runt 0-värdet (dvs. där predikterade och faktiska utfall är ungefär lika); därpå följer de 20 procent av skolorna som klassas som ”bättre än (den statistiska) förväntan” och slutligen de 20 procent av skolorna som hamnar i gruppen ”bäst”.⁶⁸

Tabell 2 visar hur ofta en skolas prestation (enligt uppdelningen angiven ovan; sämst, under förväntan, enligt förväntan, över förväntan, bäst) är samstämmig enligt de två modellerna. Värdet 0 indikerar samma klassificering i båda modellerna, värdet 1 att det är avvikande bedömningar i ett steg (en kvintil), till exempel att Salsa måttet indikerar skolans prestation vara ”under förväntan” medan det av oss konstruerade måttet som bygger på SCB:s beräkningar av socioekonomiskt index betingar klassificering ”enligt förväntan”. Ett värde på 2 (3) indikerar att det är en skillnad om två (tre) steg.

Tabell 2 visar att drygt 50 procent av skolorna hamnar i samma klass utifrån SCB:s modellens indelning och i Salsa, så att avvikelserna de emellan är därmed 0. För knappt 40 procent är skillnaden ett steg. För 10 procent av skolorna är avvikelserna så stora som två eller tre stegs skillnad. Exempelvis, en skola som klassificeras tillhöra de lägst presterande utifrån SCB:s modell kan klassas som ”enligt förväntan” eller ”bättre än förväntan” utifrån Salsa-modellens prediktion.

⁶⁷ I bilaga 2 redovisas en fördjupad kvantitativ analys av tillförlitligheten av Skolverkets Salsa-modell och fördelningsnyckel för grundskolan. Det som redovisas här är ett utdrag ur den redogörelsen.

⁶⁸ Som en känslighetsanalys har vi bland annat delat upp resultaten i kvartiler och decentiler, i stället för kvintiler. Resultaten är över lag konsistenta med de som presenteras ovan. Se bilaga 2 för detaljer.

Tabell 2 Skillnader i bedömningen av skolornas prestation mellan Salsa och en modell baserad på SCB:s SE-index. Utfall genomsnittligt meritvärde på skolnivå i årskurs 9. Baserad på kvintil-indelning för respektive beräkningsmått. Läsår 2018/19.

Skillnad i klassificering av skolor mellan Skolverkets och SCB:s beräkningsmodeller	Frekv.	Procent	Aggr.
0	747	51,09	51,09
1	567	38,78	89,88
2	133	9,10	98,97
3	15	1,03	100,00
Total	1 462	100,00	

Analysen visar att Salsa-modellen inte fungerar tillfredställande för att redovisa skolresultat i förhållande till socioekonomiska faktorer. Det är dock så den används inom ramen för Utbildningsguiden. Vi noterar också att modellen inte har utvecklats nämnvärt sedan den togs fram kring sekelskiftet.⁶⁹

Skolverkets fördelningsnyckel för grundskolor jämförd med modell som bygger på SCB:s socioekonomiska index

På samma sätt som vi gjort i föregående avsnitt har vi också jämfört resultat från Skolverket fördelningsnyckel för grundskolor med en modell som bygger på SCB:s socioekonomiska index. Vi använder oss av motsvarande princip med uppdelning i kvintiler av predikterade värden. Klassificeringen har här en något annorlunda innebörd än de som redovisas i tabell 2. Här mäts en skolas samlade risk att eleverna inte når gymnasiebehörighet; se bilaga 2 för en redovisning av modellestimaten.

Som framgår av tabellvärden i tabell 3 är skillnaden mellan de två modellerna betydligt mindre än vi såg i jämförelse av Salsa och en modell som bygger på SCB:s socioekonomiska index i tabell 2. Skolverkets fördelningsnyckel och ”SCB modellen” är lika utifrån en kvintil-uppdelning i två tredjedelar (66,4 procent) av skolorna. För ca 30 procent är skillnaden ett steg. Dock föreligger i enstaka fall stora avvikelser. I tre fall så stora att samma skolor klassas i helt motsatt ordning utifrån respektive modell.

⁶⁹ Modellen följer modellbeskrivningen som redovisas i rapporten *Samband mellan resurser och resultat En studie av landets grundskolor med elever i årskurs 9*, Skolverkets rapport nr 170, 1999.

Tabell 3 Skillnader i bedömningen av skolornas resultat mellan Skolverkets fördelningsnyckel till grundskolan och en modell baserad på SCB:s SE-index. Utfall risken att inte uppnå gymnasiebehörighet. Baserad på kvintil-indelning för respektive beräkningsmått. Läsår 2018/19.

Skillnad i klassificering av skolor mellan Skolverkets och SCB:s beräkningsmodeller	Frekv.	Procent	Aggr.
0	1 088	66,42	66,42
1	498	30,40	96,83
2	41	2,50	99,33
3	8	0,49	99,82
4	3	0,18	100,00
Totalt	1 638	100,00	

Fördelningsnyckeln rangordnar mer i enlighet med en modell som bygger på SCB:s socioekonomiska index, än vad Salsa förmår att göra, även om det föreligger skillnader i prediktionen. En förklaring till att fördelningsnyckeln till grundskolan presterar bättre än Salsa är att modellens konstruktion med avseende på variabelspecifikation är mer utvecklad än vad Salsa-modellen är. Men för att fånga in socioekonomiska aspekter på ett mer vederhäftigt sätt behövs sannolikt också här att fler faktorer som relaterar till socioekonomi byggs in i modellen.

3.5.3 Se över behov av att erbjuda ett mervärdesmått

Det nämndes i avsnitt 3.2 att olika aktörer har uttalat att det finns en efterfrågan av ett mått på skolors mervärde, ibland kallad för förädlingsvärde eller "value-added". Ett sådant uppdrag, att se på möjligheten att ta fram ett sådant mått, la regeringen på Skolverket 2012. I sin avrapportering från 2019 landade Skolverket dock i att inte gå vidare med att ta fram och publicera ett sådant mått. Som konstateras där finns det utmaningar med att ta fram och tillhandahålla ett sådant mått. Vi håller med om att så är fallet, dock är vi av uppfattningen att om det är så att Salsa, i brist på annat, används som substitut på en skolas bidrag till elevers kunskapsutveckling så kan det vara motiverat för Skolverket att på nytt överväga att ta fram ett mått som försöker mäta detta. Att Salsa har använts som en form av kvalitetsranking har uppmärksammats tidigare, se till exempel i Skolverkets uppföljning från 2012/2013.⁷⁰ Det finns indikationer för motsvarande användning även under

⁷⁰ Se Skolverket, *Redovisning av uppdrag om skol- och resultatinformation*, dnr U2012/4307/S, 2013-05-29, s. 27.

senare tid.⁷¹ Trots utmaningar med att ta fram ett mått på skolors förädlingsvärde bör det vara möjligt att ta fram något som är bättre än Salsa. Osäkerheten i måtten är något som Skolverket dock i så fall behöver förhålla sig till, både i framtagandet och i kommunikationen till möjliga användare.

3.6 Skolverkets statistik som underlag för uppföljning och utvärdering av skolor genom forskare och utvärderare

Statistik är en förutsättning för att kunna utvärdera skolpolitiska insatser eller att kunna följa upp utvecklingen inom skolan rent generellt. Skolverket har mandat att föreskriva vilka uppgifter som skolhuvudmän ska rapportera in enligt Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet.⁷² Enligt sin instruktion har Skolverket till uppgift att följa upp utvecklingen i samtliga utbildningar och publicera sitt arbete med uppföljning och utvärdering.⁷³ Till följd av sitt uppdrag har Skolverket möjlighet att samla in de uppgifter som krävs för att bedriva sin verksamhet. Hur mycket information som kan krävas in måste vägas av mot uppgiftslämnarbördan, något som också Skolverket framför i intervjuer.

En förutsättning för att förstå behoven hos användare av skolstatistik är en löpande avstämning med dessa målgrupper. Det lyfts också fram i SCB:s handbok om arbetet med att stämma av informationsbehov, prioriteringar och ändamål med den officiella statistiken.⁷⁴ Skolverket har inget eget användarråd för skolstatistik, eller en form av systematiskt användardialog med andra parter, så som rekommenderas enligt SCB:s handbok.

Vid intervjuer med Skolverkets statistiker framkom att myndigheten inte har en systematisk process för hur man fångar in vilken statistik som efterfrågas av andra aktörer, utan att man använder sig av kanaler som "funktionsbrevlåda till enheten" och annat som man fångar upp löpande. I SCB:s användarråd för utbildningsstatistik ingår representanter från olika myndigheter och förbund på utbildningsområdet som Sveriges universitets- och högskoleförbund [SUHF], Universitets- och högskolerådet [UHR], Universitetskanslersämbetet [UKÄ]. Men det saknas företrädare för IFAU, eller forskare inom skolområdet vid lärosäten.

⁷¹ Se till exempel Friskolornas riksförbund rapport från 2019, "Sveriges bästa och sämsta grundskolor – Skolenheter som presterar bäst och sämst slutbetyg i åk 9 med hänsyn taget till elevsammansättning enligt Skolverkets SALSA-statistik", hämtad 2022-10-17.

⁷² SKOLFS 2011:142

⁷³ 2 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

⁷⁴ Se SCB, *Utvärdering av den officiella statistikens kvalitet – en handbok. Version 3.1*, s.13.

Detta skiljer användarrådet för utbildningsstatistik från andra användarråd. Användarråden för arbetsmarknadsstatistik (med representanter från IFAU och Institutet för social forskning, SOFI), välfärdsstatistik (med representanter från SOFI och Handelshögskolan) eller befolkning, demografi och integration (med representanter från Stockholms universitet och Mälardalens högskola) har alla representanter som bedriver forskning vid universitet och högskola.⁷⁵

I vår enkät till forskare och utredare inom skolområdet framkommer också behov av ytterligare statistik. Exempel som nämns är uppgifter om vilka resurser som fördelas till enskilda skolor, en annan avsaknad av uppgifter som kan koppla ihop lärare och elever; se bilaga 3 för en sammanställning av svaren. Hur angelägna sådana behov är måste Skolverket väga av mot en ökad uppgiftslämnarbörla. Enligt vår uppfattning underlättas den avvägningen med regelbundna kontakter med utredare och forskare.

Vi ställde också en fråga till forskare och utredare om hur man ser på skolenhetsregistret, dvs förteckningen över alla skolenheter i Sverige. Registret bedömdes vara bristfällig av hälften av de tio svarande i webbenkäten. Bristen består främst i att kopplingen av skolor över tid inte har säkerställts.

Vi har också intervjuat Skolinspektionen som användare av Skolverkets statistik. Det finns en löpnade kontakt mellan myndigheterna och Skolinspektionen anger att samverkan kring statistik fungerar väl. Dock framkommer att den nya tolkningen av statistiksekretessen innebär att Skolinspektionen inte längre kan ta del av annan statistik än den som publiceras på Skolverkets webbplats. Det gör att anledningen att samverka kring statistik inte finns på samma sätt som tidigare.

3.7 Skolverkets klassificering av vad som är och vad som inte är officiell statistik

Skolverkets uppdrag gällande statistik kan delas in i officiell statistik och annan statistik. I allt väsentligt har den officiella statistiken haft samma innehåll under lång tid. Samtidigt har stora förändringar skett på skolområdet. Skolverket har som överordnad princip att endast uppgifter på riksnivå klassas som officiell statistik. Det finns anledning att anta att en sådan strikt hållning inte följer statistiklagens lydelse att den officiella statistiken ”ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning”.⁷⁶ Den praktiska användningen av statistik är

⁷⁵ IFAU hade tidigare en representant i SCB:s användarråd för befolkning, demografi och utbildning. När SCB gjorde om strukturen på användarråden 2019 blev inte IFAU tillfrågat att medverka. Se mejlsvar IFAU, 2022-02-24.

⁷⁶ 3 § lagen om den officiella statistiken

i regel inte på riksnivå, utan snarare på skol- eller skolhuvudmannivå. Vi ser också att Skolverkets princip för klassificering av officiell statistik kan ha bidragit till att utvecklingen av annan statistik så som Salsa inte har prioriterats.

3.7.1 Anpassning av klassificering av statistik utifrån förändringar i samhället kan förbättras

Utifrån våra intervjuer och mejlsvar med Skolverket men också med kansliet för Rådet för officiell statistik bedömer vi att Skolverket har utvecklade processer som säkerställer att uppgifter som sedan blir till en uppgift på nationell nivå i den officiella statistiken är tillförlitliga. Genom olika kvalitetskontroller säkerställs att uppgifterna håller tillräcklig kvalitet, från skolenhetsnivå till riksnivå. Skolverket strävar efter att insamling av statistik ska vara fullständig, vilket rent praktiskt innebär att det är fråga om totalundersökningar.

Statistiklagen ställer krav på att den officiella statistiken ska följa samhällsutvecklingen. Som konstaterades i Riksrevisionens granskning av den officiella statistiken 2015 saknas det dock strategier och planering hos statistikansvariga myndigheter för att anpassa den officiella statistiken till samhällsutvecklingen. Det kan finnas ”en poäng i att statistiken har en viss kontinuitet men den får inte bli statisk, särskilt inte mot bakgrund att samhället förändrats relativt mycket sedan statistikreformen i mitten av 1990-talet”.⁷⁷ En väsentlig ändring som har skett på skolområdet över tid är att behov av statistik för uppföljning har ökat. Det speciellt i ett system med fria skolval. Dessutom har betydelsen av elevernas socioekonomiska bakgrund för skolornas resultat ökat under senare år.⁷⁸ I stort sett har dock den officiella skolstatistiken sett likadant ut. Skolverket motiverar sin praxis att endast klassa statistik på riksnivå som officiell med att ”statliga kommittéväsendet utgår i allmänhet från riksnivån när det gäller skolområdet” samt ”budgetpropositionen, som använder statistik på riksnivå i bakgrundsbeskrivningen till de förslag som läggs fram på skolområdet”.⁷⁹

Representanter för Skolverket beskriver en arbetsprocess där statistikens kvalitet är säkerställd även på lägre nivå än riksnivå om uppgiften för riksnivån är klassad som officiell statistik. Det framstår som rimligt, dock ser vi samtidigt att det endast gäller så länge det rör statistik som faktiskt aggregeras upp till riksnivå. Viss statistik som är av stor praktisk nytta för många användare låter sig dock inte

⁷⁷ Riksrevisionen, *Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?*, s. 17.

⁷⁸ Skolverket, *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor*, 2018.

⁷⁹ Skriftligt svar från Skolverket 2021-09-17.

aggregeras på ett meningsfullt sätt. Det rör både Salsa och Skolverkets fördelningsnycklar för statsbidrag. Dessa utgörs av statistiska beräkningar, där en skolas resultat relateras till andra skolors resultat (som meritvärde). Det är därmed fråga om relativa mått som fångar avvikelser för respektive skola från medeltalen.⁸⁰

Skolverkets princip att endast statistik som redovisas på riksnivå klassas som officiell kan ha bidragit till att Skolverket inte har prioriterat arbetet med att utveckla Salsa och, i viss mån, också fördelningsnyckeln till grundskolan. Utifrån våra intervjuer framkom att Salsa hanteras i mån av tid, efter det att den mer prioriterade officiella statistiken har publicerats.

3.7.2 Användare skiljer sällan på officiell statistik och annan statistik

Bland användare av statistik tycks skillnaden mellan officiell och annan statistik vara obefintlig. När kvalitetssäkring skiljer sig mellan officiell och annan statistik är det viktigt att skillnader uppmärksammas av Skolverket.

Det framkom i intervjuer att man endast i liten utsträckning uppmärksammar om den statistik som används är klassad som officiell eller ej. Flera av de svarande framhöll att de betraktar all statistik som publiceras av Skolverket som officiell statistik. Av de 10 forskare och utredare som svarat på vår enkät nämnde endast två att distinktionen mellan officiell och annan statistik var av betydelse för deras arbete. Även i propositionen som låg till grund för förordningen om ett nationellt informationssystem refereras felaktigt till Salsa som officiell statistik.⁸¹

3.8 Informerar Skolverket om sin statistik på ett sätt som gör att statistiken tillgängliggörs och används i avsett syfte?

Skolverket ska enligt förordningen från 2015 erbjuda information om skolor.⁸² Skolverket lanserade webbplatsen Utbildningsguiden år 2019. Dock har Skolverket inte marknadsfört webbplatsen mer aktivt för skolvalet av grundskolor, vilket av Skolverket förklaras av att arbetet har varit under utveckling. Vi kan utifrån en enkätundersökning se att skolhuvudmännen inte länkar till webbplatsen i någon större utsträckning.

⁸⁰ Det kan också diskuteras hur meningsfullt det är att redovisa skolornas aggregerade meritvärden som officiell statistik med tanke på den uppmärksammade betygsinflationen som har pågått under senare år.

⁸¹ Se Prop. 2013/2014:112, s.52.

⁸² 1 § förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

I avsnitt 3.4.2 konstaterade vi att skolhuvudmännen uppfattar att Skolverkets statistik i hög grad är tillgänglig. Skolverket informerar dock inte aktivt om de underliggande statistiska nyckelvärdena samtidigt som det i vår granskning framkommer att ett sådant behov finns.

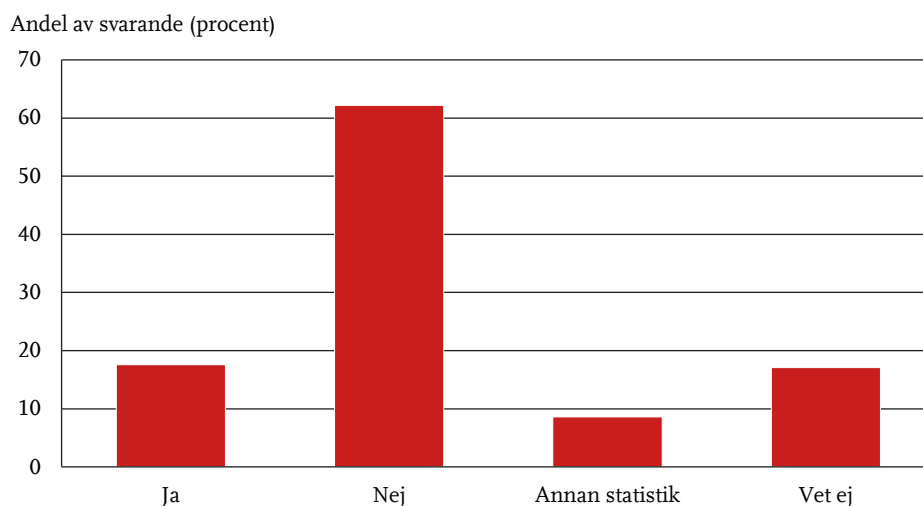
3.8.1 Kunskapen om Skolverkets statistik kan förbättras

Inför gymnasievalet 2021 har en satsning skett på att kommunicera Utbildningsguiden inför gymnasievalet. Det har dock inte skett någon utåtriktad kommunikation av webbplatsen Utbildningsguiden när det gäller val till grundskolan, enligt intervjuer. Det beror på att webbplatsen har varit under utveckling och Skolverket har inte upplevt att de har kunnat framhålla att den har hållit tillräcklig kvalitet. I intervju med kommunikationsenheten framkommer dock att myndigheten anser att de nu kan börja göra det.

Kommunerna har ansvar för att informera om skolvalet. I den enkät som Riksrevisionen genomfört har det därför ställts en fråga om huruvida kommunerna länkar eller på andra sätt informerar om Utbildningsguiden. 18 procent av kommunerna menar att de länkar till Utbildningsguiden eller informerar om webbplatsen på annat sätt. 62 procent anger att de inte gör det och 17 procent svarar att de inte vet. Enligt enkäten är det ca 9 procent som tillhandahåller annan statistik för skolvalet.

Diagram 11 Länkar ni som kommunal huvudman till webbplatsen Utbildningsguiden på kommunens webbplats?

Flera svar möjliga.



Eftersom det är kommunerna som har ansvar för att informera om skolvalet har vi inte ställt samma fråga till de enskilda huvudmännen. Vi har dock frågat om de använder Utbildningsguiden för att informera om sina skolor. Bland de enskilda huvudmännen är det 20 procent som svarar ja, 73 procent som svarar nej och 8 procent som svarar "vet ej".

I en studie från 2018 riktade SKR kritik mot riktade statsbidrag som baseras på det socioekonomiska indexet. Kritiken gick ut på att kommunala huvudmän inte använder samma uppgifter som det socioekonomiska indexet bygger på, "vilket kan leda till två olika fördelningsgrunder till en och samma skola".⁸³ I våra samtal med kommunala tjänstemän och medarbetare på SKR efterfrågades också mer stöd när det gäller användning av fördelningsnycklar. Speciellt lyftes behovet att förklara faktorerna som ligger till grund för fördelning av statsbidrag för dem som berörs av statistiken. Enligt tjänstemännen behöver komplexiteten förtydligas och det önskades samsyn och samarbete mellan Skolverket, SCB och SKR. Svaren indikerar att Skolverket skulle kunna förbättra sina processer för att informera om de statistiska nyckelvärden som Skolverket använder. Utifrån enkätsvaren från kommunala huvudmän framstår det som att fördelning av likvärdighetsbidraget främst bygger på statistik från Skolverket som betygs- och elevstatistik eller också Salsa, snarare än på uppgifter från SCB. Kommuner (kommunala huvudmän) med många skolor beställer i större utsträckning uppgifter från SCB som grund för fördelning av likvärdighetsbidraget än kommuner med få skolor.⁸⁴ Däremot verkar beställning av statistik från SCB inte följa i spåren av hur socioekonomiskt uppdelade skolorna i kommunerna är.

⁸³ Se SKL *Ekonomirapporten, maj 2018 - Om kommunernas och landstingens ekonomi*, 2018 s. 62.

⁸⁴ Se bilaga 4 för en fördjupad analys.

4 Är regeringens styrning utformad så att Skolverket kan uppfylla sitt statistikuppdrag på ett bra sätt?

I detta kapitel beskriver vi regeringens styrning av Skolverkets statistikuppdrag och besvarar delfråga tre: Är regeringens styrning utformad så att Skolverket kan uppfylla sitt statistikuppdrag på ett bra sätt?

Våra iakttagelser visar att regeringens styrning av statistikuppdragen har vissa brister. Regeringen följer inte upp hur Skolverket bedriver sitt statistikuppdrag tillräckligt väl. Det gäller både den officiella statistiken och annan statistik. Under flera år har regeringen inte ställt några återrapporteringskrav till Skolverket om skolstatistik i sina regleringsbrev, med undantag för senaste årets regleringsbrev.⁸⁵ Frågor om statistik har inte heller tagits upp i myndighetsdialogerna.

Ansvaret för de brister vi ser kopplade till arbetet med skolstatistiken vilar i första hand på Skolverket. Dock hade regeringens uppföljning kunnat bidra till en bättre praxis i hur Skolverket säkerställer att statistiken svarar mot användarnas behov. Regeringens bristande uppföljning riskerar att försämra relevansen i skolstatistiken för skolhuvudmän, utredare och forskare, men också för dem som vill använda statistik som underlag för skolval.

4.1 Bedömningsgrunder

För att svara på frågan har vi bedömt om regeringen styr Skolverket på ett sätt så att Skolverket eller andra aktörer kan ta fram relevanta och kvalitetssäkrade statistikuppgifter för att säkerställa att statliga insatser på skolområdet kan implementeras, följas upp och utvärderas.

4.2 Regeringen följer inte upp Skolverkets statistikuppdrag tillräckligt väl

Regeringen styr Skolverket genom instruktion och regleringsbrev samt andra förordningar. I sin instruktion till Skolverket har regeringen skrivit in bestämmelser rubricerade under *Uppföljning, utvärdering och statistik*. Där anges att Skolverket ska ”analysera utvecklingen av samtliga utbildningar och verksamheter, anpassat efter respektive verksamhet, samt vidta och lämna förslag på åtgärder för att främja fortsatt utveckling av utbildningarnas och verksamheternas kvalitet”.

⁸⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk.

Dessutom anges att myndigheten vid behov ska lämna statistiska underlag till Regeringskansliet.⁸⁶ Statistik nämns i övrigt inte mer i förordningen. Som statistikansvarig myndighet lyder Skolverket även under lagen och förordningen om den officiella statistiken.

4.2.1 Regeringens styrning av officiell statistik

När det gäller den officiella statistiken uttalas inget i Skolverkets instruktion eller regleringsbrev om hur myndigheten ska bedriva sitt arbete, vilket innebär att Skolverkets arbete i praktiken styrs av statistiklagen och statistikförordningen. I granskningen framkommer att regeringen inte följer upp att den officiella skolstatistiken når upp till statistiklagens krav på relevans och att den utvecklas i takt med samhällsutvecklingen.

Regelverket kring den officiella statistiken ger de statistikansvariga myndigheterna en självständig roll när det gäller statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde, men håller statistikförordningen öppen för möjligheten att regeringen kan besluta om annat.⁸⁷ I vår intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet framhölls att regeringen inte kan eller ska ha synpunkter på hur Skolverket bedriver sitt statistikansvar. Riksrevisionens bedömning är att regeringen dock behöver följa upp resultatet av Skolverkets arbete på en övergripande nivå, vilket enligt Riksrevisionens utgångspunkt även bör gälla statistikuppdragen. I Riksrevisionens tidigare granskning konstaterades också att en väsentlig aspekt av den officiella statistiken är att följa samhällsutvecklingen, och att regeringen har ett ansvar att det sker.⁸⁸

Skolverket återrporterar endast på en övergripande nivå om sitt arbete när det gäller officiell statistik i sina årsredovisningar. De uppgifter vi hittade kopplade till Skolverkets utgifter för hantering av officiell statistik är de som redovisas i Rådet för officiell statistiks årsrapporter, se kapitel 2 för detaljer.

I Regeringskansliets underlagspromemorior inför myndighetsdialogerna för åren 2015, 2016, 2017 respektive 2018, men inte senare, behandlas endast kortfattat hur Skolverkets arbete med den officiella statistiken fungerar. Motsvarande diskuteras dock inte under själva dialogen mellan företrädare för departement och Skolverket. Mellan åren 2015 och 2021 förekom inga diskussioner om myndighetens arbete med statistik, utifrån de underlag Riksrevisionen har tagit del av.

⁸⁶ 2 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

⁸⁷ 2 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

⁸⁸ Se Riksrevisionen, *Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?* RiR 2015:03.

4.2.2 Regeringens styrning av annan statistik

Skolverket har till uppgift att ta fram statistik som är relevant och som används i viktiga sammanhang så som skolval och fördelning av statsbidrag. Mellan åren 2011 och 2015 var det vanligt att regeringen i regleringsbrev för Skolverket gav uppdrag som avsåg redovisning av statistik kopplad till olika insatser och åtgärder. Omkring år 2017 övergick regeringen till ”tillitsbaserad” styrning av Skolverket.⁸⁹ I underlag för 2018-års myndighetsdialog nämns en ambition att minska antalet uppdrag till Skolverket och att de uppdrag som ges är formulerade på så sätt att det är upp till Skolverket hur dessa genomförs.^{90, 91} Detta tycks ha lett till ett minskat antal uppdrag. Inga uppdrag kopplade till statistik togs upp i regleringsbreven (eller tillhörande bilagor) från 2016 fram till och med 2021.⁹² Konkreta statistikuppdrag dök först upp igen i senaste regleringsbrev för 2022.⁹³ Det senare är kopplat till tre utredningar. De två första, *Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande* respektive *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom Komvux för elever med svenska som andraspråk*, avser bristande statistik inom Komvux, SFI och distansutbildning.⁹⁴ Kopplat till utredningen *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning* påpekas att det saknas statistik om elevhälsa och funktionsnedsättning i skolstatistiken, samt statistik om vilka stödåtgärder som har satts in hos skolhuvudmännen.⁹⁵ Dock har regeringen, som i fallet med den officiella statistiken, inte följt upp i myndighetsdialogerna (till och med 2021) hur arbetet med annan statistik fungerar, utifrån de underlag vi har tagit del av.

4.3 Områden med behov av mer styrning

Statistik är viktig för att följa upp utvecklingen på skolområdet. Regeringen har inte uppmärksammat om Skolverket brister att fånga upp behovet av relevant statistik.

⁸⁹ Se också Budgetpropositionen för 2017, Prop. 2016/17:1, s. 201, där det formuleras regeringens ambition att minska detaljstyrningen av Skolverket.

⁹⁰ Se Regeringskansliet, *Analys-PM myndighetsdialog med Statens skolverk*, 2018, s.29.

⁹¹ I våra intervjuer med enheterna för statsbidrag på Skolverket anges att det både kring nya uppdrag och kring budgetprognoserna förs kontinuerliga dialoger med departementet. Själva samarbetet med tjänstemän på Utbildningsdepartementet beskrivs som väl fungerande.

⁹² Bilagor till regleringsbrev för Skolverket finns redovisade på ESV:s webbplats för åren 2017 till 2022.

⁹³ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk.

⁹⁴ Se SOU 2019:69, SOU 2020:66.

⁹⁵ Se SOU 2021:11.

4.3.1 Statistik som grund för utvärdering av statliga insatser

Vi noterade tidigare (se avsnitt 3.4) att det i användarråd för utbildningsstatistik, som organiseras av SCB, varken ingår företrädare för IFAU eller forskare inom skolområdet vid lärosäten. Enligt IFAU:s instruktion ska de utvärdera effekter av olika reformer och åtgärder inom utbildningsväsendet. Det saknas därmed företrädare inom användarrådet som skulle kunna lyfta behov av statistik för utvärdering och forskning på utbildningsområdet utifrån ett användarperspektiv.

Enligt våra iakttagelser har Skolverket inte heller något eget användarråd för skolstatistik, eller någon form av fördjupad användardialog med användare. En sådan dialog föreslås dock i SCB:s vägledande handbok för statistikansvariga myndigheter som ett sätt att leva upp till kvalitetsbegreppet för officiell statistik.⁹⁶ Det framgår inte av anteckningar från myndighetsdialoger eller uppdrag i regleringsbrev att denna avsaknad av samverkan uppmärksammats av regeringen.

4.3.2 Skolenhetsregistret fungerar inte tillräckligt väl för uppföljning, utredning och forskning

För att på olika sätt kunna följa upp skolornas verksamhet behövs det ett fungerande register. Skolor hanteras administrativt som skolenheter enligt skollagen. Alla skolenheter registreras enligt regeringens förordning i skolenhetsregistret.⁹⁷ Idag förvaltar SCB skolenhetsregistret medan Skolverket är statistikansvarig myndighet. Från och med januari 2023 är Skolverket även förvaltande myndighet.⁹⁸

Skolenheter hos kommunala huvudmän kan slås samman eller delas upp, vilket i sin tur leder till att dessa enheter får ändrade skolenhetskoder. Sådana ändringar försvårar möjligheten att följa skolor i register över tid. Att det föreligger utmaningar med att identifiera skolenheter över tid nämndes både av tjänstemän på Skolverket samt forskare och utredare som tillfrågades i vår webbenkät. Det gäller mer konkret också svårigheten att koppla ihop skolor över tid till följd av de förändringar i statistikredovisningen som genomfördes i samband med övergången i registreringen från skola till skolenheter från och med läsåret 2012/2013. Om det hade funnits en överordnad skolnyckel som gör det möjligt att identifiera skola/skolenheter över tid hade det kunnat underlätta uppföljning, utredning och forskning. Frågan framstår som något invecklad och skulle behöva undersökas av involverade myndigheter, dvs SCB och Skolverket. Möjligen behöver

⁹⁶ Se *Utvärdering av den officiella statistikens kvalitet – en handbok. Version 3.1, s.13*

⁹⁷ Se förordning (2020:833) om skolenhetsregister.

⁹⁸ Se Skolverket "Skoladresser från skolenhetsregistret", hämtad 2022-06-08.

regeringen ge ett uppdrag till berörda myndighet om att se över möjligheten att kvalitetssäkra registret på ett ändamålsenligt sätt.

4.3.3 Tillgång och användning av ändamålsenlig statistik framöver

De kommuner eller enskilda skolhuvudmän som vill ta del av statistikunderlag om sina skolor kan vända sig till SCB och lägga statistikuppdrag där. Skolverket har för närvarande inget uppdrag att tillhandahålla motsvarande uppgifter, men det finns planer på att möjliggöra för Skolverket att kunna ta sig an förfrågningar om skolstatistik framöver. I SCB:s förslag om en sekretessbrytande regel som skulle tillåta Skolverket att även fortsatt få tillgång till registeruppgifter av socioekonomisk art framhölls att "sekretessen endast bryts för de uppgifter som *behövs*, övriga uppgifter omfattas av absolut sekretess."⁹⁹ När det gäller statistiska resursfördelningsmodeller liknande de som SCB tillhandahåller idag krävs andra uppgifter än de som Skolverket hittills har använt sig av i sin verksamhet.^{100, 101}

⁹⁹ Se SCB, *Redovisning av regeringsuppdrag*, dnr A2020/2343, 2020-09-30, s. 5.

¹⁰⁰ Undantag bildar här enskilda rapporter som Skolverket tagit fram, som Skolverket, *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor*, 2018.

¹⁰¹ Exempel på uppgifter som idag används regelbundet av Skolverket och som kommer från andra register är föräldrarnas utbildning som hämtas från SCB:s grundregister (registret över befolkningens utbildning UREG) och migrationsstatus från registret över totalbefolkningen.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om Skolverket på ett effektivt sätt uppfyller sitt uppdrag i fråga om framtagande och användning av statistik för skolval, resursfördelning samt uppföljning och utvärdering av skolverksamheten. Riksrevisionens övergripande slutsats är att statistiken kan förbättras för att tillgodose olika användares behov av kvalitetssäkrad statistik.

Den statistik för skolval och resursfördelning som bygger på samma underlag som den officiella statistiken bedömer Riksrevisioner vara av god kvalitet. Skolverket har dock inte prioriterat kvalitetssäkringsarbetet för annan statistik som också har central betydelse för skolval, resursfördelning och uppföljning. En förklaring kan vara att Skolverket har prioriterat arbetet med den officiella statistiken. Även i fråga om kommunikation av delar av statistiken bedömer Riksrevisionen att det finns utrymme för förbättringar.

Riksrevisionen bedömer att Skolverket inte har tillfredsställande rutiner för att stämma av behoven av uppgifter och statistik med andra användare av statistik, såsom utredare och forskare.

Regeringen har endast i liten utsträckning följt upp Skolverkets ansvar för skolstatistiken. Regeringen har inte följt upp att statistiken följer samhällsutvecklingen och är relevant för användarna. Regeringen har inte heller följt upp Skolverkets kvalitetsarbete med statistik som inte är officiell statistik men som är viktig för olika användningsområden och användare.

5.1 Skolverkets arbetssätt kan förbättras

Skolverket har väl utarbetade rutiner för att kvalitetssäkra den statistik som klassas som officiell. Arbetet med den officiella statistiken behöver dock i högre grad följa samhällsutvecklingen och möta användarnas behov. Skolverket klassificerar endast statistik på nationell nivå som officiell, vilket Riksrevisionen bedömer är snävt. Riksrevisionen bedömer att det finns brister inom delar av den statistik som inte är officiell men som har stor praktisk användning.

Riksrevisionen konstaterar också att Skolverket inte regelbundet har stämt av statistikbehoven med tilltänkta användare, så som SCB förordar som ett sätt att leva upp till kvalitetsbegreppet för officiell statistik.

5.1.1 Salsa-modellen och fördelningsnyckeln till grundskolan behöver utvecklas

Riksrevisionen bedömer att det finns brister inom delar av den statistik som inte är officiell men som har stor praktisk användning. Enligt Riksrevisionen behöver viktig statistik vara kvalitetssäkrad, oavsett om statistiken har blivit klassad som officiell eller inte. Enligt Riksrevisionen bör Skolverket se över sitt arbete för att adressera socioekonomiska skillnader mellan skolor. Riksrevisionen bedömer till exempel att den statistiska modellen som ligger till grund för Salsa-värden inte håller tillräckligt bra kvalitet när det gäller användning inom ramen för det nationella informationssystemet som ska informera elever och vårdnadshavare om olika skolalternativ. Här används Salsa som socioekonomisk standardisering av skolornas betygsgenomsnitt. Granskningen visar att Salsa har en lägre träffsäkerhet när det gäller att ta hänsyn till socioekonomiska skillnader mellan skolor jämfört med en mer utvecklad modell. Liknande gäller fördelningsnyckeln till grundskolan. Ingen av modellerna följer praxis för att fånga socioekonomiska aspekter så som det vanligen görs inom samhällsvetenskapen. Salsa-modellen har inte utvecklats nämnvärt sedan den lanserades i början av 2000-talet.

Olika aktörer har uttalat att det finns en efterfrågan av ett mått på skolors mer- eller förädlingsvärde, något som inte finns i dag. Det finns invändningar mot ett sådant mått, exempelvis att skolkvalitet inte kan mätas med enkla indikatorer. Dock är risken idag att Salsa används som ett slags mervärdesmått även om det inte är avsett för detta. Trots utmaningar med mervärdesmått bör det enligt Riksrevisionen vara möjligt att ta fram något som i vilket fall är mer ändamålsenligt än vad Salsa är.

5.1.2 Behoven av relevant skolstatistik följs inte upp systematiskt

Skolverket tillhandahåller bland annat statistik som skolhuvudmännen behöver för uppföljning av skolverksamheten. Skolhuvudmän har överlag tillit till Skolverkets statistik men det finns statistikuppgifter som de efterfrågar. Också forskare och utredare anger att det på en del områden saknas relevant statistik. Riksrevisionen bedömer att Skolverket regelbundet bör stämna av behov av statistik med centrala användare. I ett andra steg bör en avvägning mot uppgiftslämnarbördan göras. Exempelvis har inte Skolverket systematiskt inhämtat synpunkter och behov av statistik från IFAU eller forskare inom skolområdet under senare år. De är inte representerade i SCB:s användarråd för utbildningsstatistik och Skolverket har inte ett användarråd för skolstatistiken. Det kan därmed finnas en risk för att Skolverket

inte har samlat in relevanta uppgifter för att kunna följa upp och utvärdera skolpolitiska insatser på ett ändamålsenligt sätt.

5.2 Bättre information för skolhuvudmän behövs

Riksrevisionen konstaterar att skolhuvudmän och Skolverket använder delvis olika statistiska underlag för fördelning av riktade statliga bidrag till skolhuvudmän som har ett kompensatoriskt syfte. Riksrevisionen bedömer att en bidragande orsak till detta kan vara att Skolverket inte har en tillräckligt tydlig kommunikation med skolhuvudmän kring de statistiska nyckelvärdenas konstruktion och innebörd. Detta avser både de fördelningsnycklar som Skolverket själva tar fram, och SCB:s så kallade socioekonomiska index, som ligger till grund för fördelningen av likvärdighetsbidraget.

När det gäller statistik som ligger till grund för skolvalet har det hittills inte skett någon utåtriktad kommunikation av webbplatsen Utbildningsguiden inför val till grundskolan. Enligt Skolverket beror det på att webbplatsen har varit under utveckling och Skolverket har inte upplevt att de har kunnat framhålla den som tillräckligt kvalitativ. Det framkommer dock att myndigheten nu anser att de kan börja göra det. Enligt Riksrevisionen är det viktigt för att vårdnadshavare och elever ska kunna göra välinformerade val av skola.

5.3 Regeringen är passiv i sin uppföljning av Skolverkets statistikuppdrag

Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har följt upp Skolverkets statistikuppdrag på ett tillfredställande sätt. Exempelvis har inte regeringen tagit upp Skolverkets arbete med statistik i myndighetsdialogerna under senare år. Regeringskansliet framhåller statistiklagens skrivelser om Skolverkets oberoende som statistikansvarig myndighet när det avser den officiella statistikens innehåll. Riksrevisionen menar dock att regeringen på ett mer övergripande sätt bör följa upp att Skolverket genomför sitt statistikansvar enligt lagens intentioner. Detta kan enligt Riksrevisionens bedömning göras utan att regeringen gör intrång på Skolverkets oberoende i att bestämma innehållet i den officiella statistiken.

Inte heller annan statistik, alltså statistik som inte är klassad som officiell, har följts upp mer noggrant under flera år. Till exempel har inga återrapporteringskrav funnits med i regleringsbrev till Skolverket vad gäller kvaliteten på statistiken.

5.4 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen

- Följ regelbundet upp, på en övergripande nivå, att Skolverket uppfyller sitt ansvar som statistikansvarig myndighet.
- Följ regelbundet upp att Skolverket fullföljer sina uppdrag som har tydlig koppling till användning av skolstatistik. Det gäller exempelvis Skolverkets arbete med det nationella informationssystemet för skolväsendet samt de statistiska fördelningsnycklarna.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Skolverket

- Se över rutiner för att klassificera statistik som officiell statistik så att den följer samhällsutvecklingen och möter användarnas behov. Exempelvis bör Skolverket se över sin princip att endast klassificera statistik på riksnivå som officiell eftersom användare i många fall har behov av statistik som inte kan aggregeras till riksnivå.
- En del av den statistik som inte är klassad som officiell statistik men som är av väsentlig betydelse behöver kvalitetssäkras bättre. Det kan handla om att Skolverket tar fram en vetenskapligt förankrad modell för socioekonomiska skillnader mellan skolor som kan användas för att belysa skolresultat samt Skolverkets statistiska fördelningsnycklar.
- Informera skolhuvudmän om de statistiska nyckelvärden som Skolverket använder. Till exempel genom att erbjuda utbildning.

Referenslista

Utredningar

SOU 2012:83, *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*, 2012.

SOU 2013:56, *Friskolorna i samhället*, 2013.

SOU 2019:69, *Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande*, 2020.

SOU 2020:66, *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom Komvux för elever med svenska som andraspråk*, 2020.

SOU 2021:11, *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*, 2021.

Riksdagstryck

Bet. 2011/12:KU20, *Granskningsbetänkande*.

Prop. 1992/93:230, *Valfrihet i skolan*, bet. 1992/93:UbU17, rskr. 1992/93:406.

Prop. 2013/14:112, *Villkor för fristående skolor m.m.* bet. 2013/14:UbU22, rskr. 2013/14:357.

Skr. 2014/15:141, *Riksrevisionens rapport om den officiella statistiken*.

Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*.

Författningar

Budgetlagen (2011:203).

Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Förordning (2007:911) med instruktion för Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

Förordning (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Förordning (2016:822) med instruktioner för Statistiska centralbyrån.

Förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

Förordning (2020:833) om skolenhetsregister.

Kommunallagen (2017:725).

Lagen om den officiella statistiken (2001:99).

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

Skollagen (2010:800).

Skolverkets förordning (SKOLFS 2011:142) om Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

U2015/05782/S, *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolverk.*

U2020/05328, U2020/06047, U2020/06435, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens skolverk.*

U2021/04517, U2021/04946, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk.*

U2020/06271, U2021/01369, U2021/02806, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk.*

Rapporter och interna styrdokument

Regeringskansliet, *Analys-PM myndighetsdialog med Statens skolverk*, 2018-05-30.

Regeringen, *Uppdrag om skol- och resultatinformation*, dnr U2012/4307/S, 2012-08-23.

Regeringen, *Uppdrag till Statens skolverk att ta fram förslag inför fördelning av medel*, U2015/03774/S, 2015-07-02.

Riksrevisionen, *Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?* RiR 2015:03, 2015.

SCB, Rådet för den officiella statistiken. Riktlinjer för beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken 2003-10-30.

SCB, *Riktlinjer för vad som är officiell statistik*, fastställda av SCB 2018-03-27, dnr: 2018/495.

SCB, Möte i Rådet för den officiella statistiken 2017-10-20, minnesanteckningar.

SCB, *Redovisning av regeringsuppdrag*, dnr A2020/2343, 2020-09-03.

SCB, *Sveriges officiella statistik 2021, del 1, årsrapport*, 2022.

SCB, *Utvärdering av den officiella statistikens kvalitet – en handbok. Version 3.1*, 2022.

SKL, *Ekonomirapporten, maj 2018 – Om kommunernas och landstingens ekonomi*, 2018.

Skolinspektionen, *Tio år av elevers röster. Skolenkäten 2010–2020*, dnr 2020:4055.

Skolverket, *Samband mellan resurser och resultat En studie av landets grundskolor med elever i årskurs 9*, Skolverkets rapport nr 170, 1999.

Skolverket, *SALSA – Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala SambandsAnalyser– ett användarstöd*, dnr 2000:637.

Skolverket, *Redovisning av uppdrag om skol- och resultatinformation*, dnr U2012/4307/S, 2013-05-29.

Skolverket, *Handbok för arbete med officiell statistik vid Skolverket*, dokumentdatum 2015-10-29.

Skolverket, *Redovisning av regeringsuppdraget Uppdrag om att ta fram förslag inför fördelning av medel*, dnr 2015:00898.

Skolverket, *Redovisning av regeringsuppdraget Uppdrag om att utveckla ett nytt informationssystem som möjliggör jämförelser med skolor*, dnr 2012:1002, 2016-03-08.

Skolverket, *PISA 2015 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik*, rapport 450, 2016.

Skolverket, *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor*, rapport 467, 2018.

Skolverket, *Value Added Ett mått på skolans bidrag till elevernas kunskapsutveckling*, rapport 486, 2019.

Skolverket, *Digitala verktyg för studie- och yrkesvägledare, förstudie*, 2020-10-23.

Skolverket, *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola*, rapport 2021:5.

Skolverket, *Årsredovisning 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021*.

Elektroniska källor

Friskolornas riksförbund, ”Sveriges bästa och sämsta grundskolor – Skolenheter som presterar bäst och sämst slutbetyg i åk 9 med hänsyn taget till elevsammansättning enligt Skolverkets SALSA-statistik, mars 2019”, <https://www.friskola.se/app/uploads/2019/03/sveriges-basta-och-samsta-grundskolor-2019-3.pdf>, hämtad 2022-10-17.

SCB, "Statistikansvariga myndigheter", <https://www.scb.se/om-scb/samordning-av-sveriges-officiella-statistik/statistikansvariga-myndigheter/>, hämtad 2022-02-02.

SCB, "Användarråd vid SCB", <https://www.scb.se/om-scb/scbs-verksamhet/rad-och-namnder/anvandarrad/>, hämtad 2022-02-02.

SCB, "Användarrådet för utbildningsstatistik", <https://www.scb.se/om-scb/scbs-verksamhet/rad-och-namnder/anvandarrad/anvandarradet-for-utbildningsstatistik/>, hämtad 2022-10-31.

SCB, "Socioekonomiska faktorer avgörande för högstadielävers meritvärde", <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2021/socioekonomiska-faktorer-kan-paverka-hogstadielävers-meritvarde/>, hämtad 2022-10-25.

Skolverket, "SALSA statistisk modell", <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/salsa-statistisk-modell>, hämtad 2022-04-01.

Skolverket, "Skoladresser från skolenhetsregistret", <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/skoladresser-fran-skolenhetsregistret>, hämtad 2022-06-08.

Skolverket, "Statsbidrag", <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag?filterTheme=Likv%C3%A4rdighet&filterTypeOfSchool=Grundskoleutbildning,Gymnasieutbildning>, hämtad 2022-02-21.

Skolverket, "Utbildningsguiden", <https://utbildningsguiden.skolverket.se/>, hämtad 2022-06-21.

Skolverkets statistik är viktig; till exempel för att elever och vårdnadshavare ska kunna göra informerade skolval, för att statliga insatser ska riktas dit de behövs mest och för att olika insatser på skolområdet ska gå att utvärdera. Riksrevisionen har därför granskat om Skolverket uppfyller sitt statistikuppdrag på ett effektivt sätt.

Den övergripande slutsatsen är att Skolverkets arbete kan förbättras, för att bättre tillgodose olika användares behov av kvalitetssäkrad statistik. Det gäller främst statistik som är tänkt att ligga till grund för skolval och statistik som används i samband med den kompensatoriska resursfördelningen för att öka likvärdigheten mellan skolor.

Granskningen visar vidare att Skolverket inte systematiskt har följt upp behoven av statistik hos olika användare, och att Skolverket bör förbättra sin kommunikation av statistiken. Riksrevisionen bedömer också att regeringen inte på ett tillfredsställande sätt har följt upp att Skolverket fullföljer sina statistikuppdrag.

Riksrevisionen rekommenderar Skolverket bland annat att bättre kvalitetssäkra statistik som inte klassas som officiell, men som är av väsentlig betydelse.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen bland annat att regelbundet på en övergripande nivå följa upp att Skolverket uppfyller sitt statistikansvar.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117

Box 6181, 102 33 Stockholm

08-5171 40 00

www.riksrevisionen.se