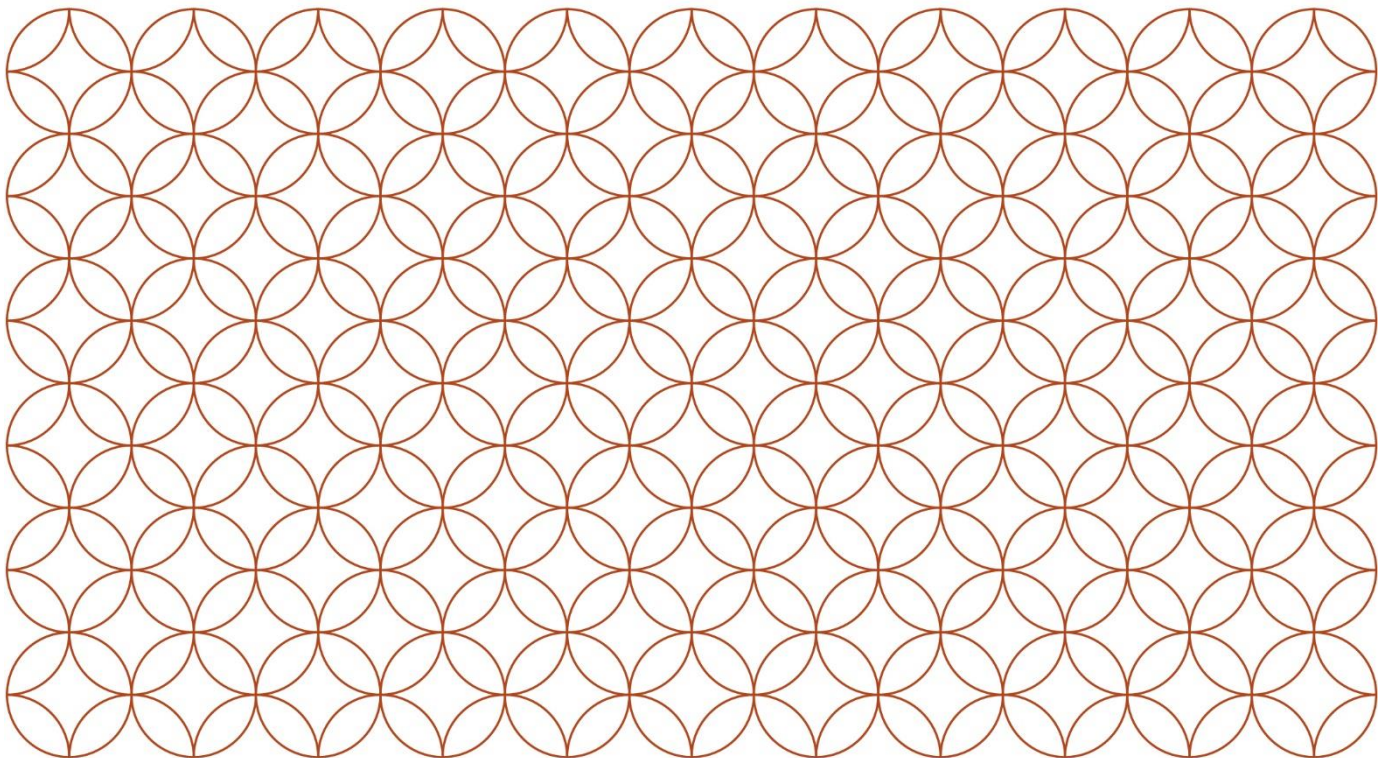




# Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet

Delredovisning 3



Publikationen finns att ladda ner som kostnadsfri  
PDF från Skolverkets webbplats:

[www.skolverket.se/publikationer](http://www.skolverket.se/publikationer)

Dokumentdatum: 2021-05-21

Diarienummer: 2020:1056

Skolverket, Stockholm 2021

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>4</b>
Relativt god tillgång till och deltagande i utbildning men utmaningar finns.....	4
Frånvaro och distansundervisning innebär risk för utbildningstapp .....	5
Skolans kompensatoriska uppdrag försvåras av pandemin .....	5
Fortsatt stöd kommer att ges till skolväsendets huvudmän .....	6
<b>1. Inledning.....</b>	<b>7</b>
Uppdraget .....	8
Tidigare delredovisningar.....	9
Delredovisningens disposition .....	10
<b>2. Pandemins påverkan satt i sammanhang .....</b>	<b>10</b>
Utmaningar fanns även innan pandemin .....	10
Styrningen av skolväsendet en viktig kontext .....	11
Bilderna av pandemin kommer att variera .....	11
Kunskapen om pandemin utvecklas över tid .....	12
<b>3. Stödjande insatser under pandemin .....</b>	<b>12</b>
Skolverkets arbete med stödjande insatser under pandemin .....	13
SPSM:s arbete med stödjande insatser under pandemin .....	15
<b>4. Studier om pandemins konsekvenser.....</b>	<b>16</b>
Genomförande .....	16
Angränsande uppdrag .....	19
<b>5. Övergripande slutsatser.....</b>	<b>20</b>
Tillgång till, efterfrågan på och deltagande i utbildning.....	20
Kvalitet i utbildningen.....	23
Skolans uppdrag att kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar .....	27
Fortsatt stöd och uppföljning.....	30
<b>Bilaga 1 Kommande studier och redovisningstillfällen.....</b>	<b>35</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>37</b>

# Sammanfattning

Covid-19-pandemin utgör en stor utmaning för det svenska samhället, och även skolväsendet påverkas på ett genomgripande sätt. Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att undersöka pandemins konsekvenser för utbildningen inom skolväsendet. Uppdraget ska slutredovisas i december 2022 med ett antal delredovisningar dessförinnan. Pandemin är fortsatt pågående och denna delredovisning ger indikativa svar på vilka konsekvenser den har haft så här långt. Under våren har Skolverket genomfört fyra intervjustudier: om förskolan, grundskolan, gymnasieskolan samt den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Studierna utgör även en grund för de bredare enkätundersökningar som Skolverket avser genomföra under hösten. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har till denna delredovisning bidragit med en egen studie med fokus på elever i behov av stödinsatser.

Nedan redogör vi för Skolverkets samlade bild utifrån delstudierna, men även från tidigare uppföljningar och den kunskap som inhämtas via Skolverkets löpande dialog och samverkan med andra myndigheter, huvudmannorganisationer, fackliga organisationer, elevkårer med flera.

## Relativt god tillgång till och deltagande i utbildning men utmaningar finns

Tillgången till utbildning har varit relativt god inom samtliga skolformer under pandemin. Inom de flesta av skolformerna har verksamheterna hållits öppna för barnen och eleverna i stort sett i samma utsträckning som vanligt. Inom gymnasieskolan, komvux, och högstadiet i grundskolan, har tillgången till undervisning kunnat upprätthållas genom en övergång till fjärr- eller distansundervisning i perioder. Vad gäller vissa praktiska moment och utbildning som sker arbetsplatsförlagt har utmaningarna dock varit större.

När det kommer till deltagandet i utbildning är bilden mer blandad. Det finns inte någon nationell frånvarostatistik för skolväsendet. Skolverket kan dock konstatera att pandemin inneburit perioder av högre frånvaro än normalt bland barn och elever i för- och grundskolan. Samtidigt tycks gymnasieskolan periodvis ha kännetecknats av en högre närvaro än vanligt, i alla fall då utbildningen skett på distans. Inom komvux finns det tendenser till en lägre närvaro och ökade studieavbrott inom bland annat sfi samtidigt som utvecklingen förefaller vara den motsatta för komvux på gymnasial nivå. För den senare skolformsdelen tycks också efterfrågan ha ökat under pandemin, i synnerhet inom yrkeskurser.

## Frånvaro och distansundervisning innebär risk för utbildningstapp

Frånvaro för såväl elever som personal, liksom en ökad arbetsbelastning för lärarna, har gjort det svårare att upprätthålla kvaliteten i undervisningen på grundskolan. Inom förskolan och grundsärskolan tycks situationen ibland också inneburit att det pedagogiska arbetet delvis har fått stå åt sidan för ett större fokus på omsorgen.

Övergången till regelmässig undervisning på distans har inneburit en utmaning för både lärare och elever inom gymnasieskolan och grundskolans årskurs 7–9, samt till viss del även inom komvux. Olika grupper av elever har olika förutsättningar att klara av fjärr- eller distansundervisning. Faktorer som kan påverka är exempelvis ålder, behov av stöd, tidigare studievana och studieresultat, samt familje- och hemförhållanden. Den sammantagna bilden från de genomförda intervjuerna är att både elever och lärare anses ha klarat av undervisningen på distans, men att undervisningen inte alltid bedöms hålla samma kvalitet som vid närundervisning.

Skolverket bedömer sammantaget att det finns en risk för ett utbildningstapp inom flera skolformer, inte minst gymnasieskolan. Det är för tidigt att bedöma omfattningen och vilka konsekvenser detta får för skolväsendet på längre sikt. En utmaning i sammanhanget är att de insatser som kan behövas för att kompensera för förlorad undervisning ofta handlar om mer undervisningstid, samtidigt som svenskt skolväsende sedan tidigare präglas av en omfattande lärarbrist och många befintliga lärare har arbetat hårt under den utdragna pandemin.

Covid-19-pandemin och de åtgärder som den gett anledning till innebär också utmaningar för lärare när det kommer till att genomföra prov och andra bedömningsuppgifter, bedöma elevers kunskapsutveckling och sätta betyg.

## Skolans kompensatoriska uppdrag försvåras av pandemin

Skolans kompensatoriska uppdrag innebär att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov och att de ska ges stöd och stimulans för att utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Skolverket har sedan tidigare konstaterat att den bristande likvärdigheten är ett problem för svensk skola. Den sammantagna bedömningen är att pandemin har en negativ inverkan på skolornas förmåga att ta hänsyn till barns och elevers olika behov i utbildningen. Därmed riskerar pandemin att bidra till att försämra likvärdigheten i skolan.

En aspekt av det kompensatoriska uppdraget som undersökts särskilt i både Skolverkets och SPSM:s temarapporter i samband med denna redovisning är hur möjligheterna till särskilt stöd och extra anpassningar har påverkats. En ökad personalfrånvaro och övergången till fjärr- eller distansundervisning påverkar

förutsättningarna för att tillgodose behov av stöd. Samtidigt som många huvudmän har använt de möjligheter som funnits att undanta vissa grupper från fjärr- eller distansundervisning har pandemin inneburit svårigheter att ge barn och elever de stödinsatser de har rätt till. Dessutom kan elever som inte annars behöver särskilt stöd behöva stöd vid fjärr- eller distansundervisning. Trycket på elevhälsan verkar också ha ökat.

Den sammantagna bilden är idag splittrad – samtidigt som det framkommer problem med möjligheten att identifiera stödbehov och att upprätthålla stödinsatser finns det även exempel på att arbetet med stödinsatser under omständigheterna har fungerat bra.

## Fortsatt stöd kommer att ges till skolväsendets huvudmän

Beskrivningen ovan ger en övergripande bild av hur covid-19-pandemins påverkan kan se ut. Skolverket kan också konstatera att upplevelsorna av pandemin och dess påverkan skiljer sig åt. Smittspridningen har varierat över tid inom riket och olika delar av landet har påverkats olika mycket under olika perioder. Detta, tillsammans med den på förhand bristande likvärdigheten och det decentraliserade ansvaret inom det svenska skolväsendet, är några skäl till att skilda bilder av pandemins påverkan är att förvänta.

Stödbehoven kommer också att variera hos skolväsendets huvudmän, det vill säga kommunerna och ansvariga för fristående skolor. Såväl Skolverket som SPSM redovisar i denna rapport de stödjande insatser som genomförts under pandemin. Skolverkets bedömning är att fortsatt stöd kommer att vara motiverat för att möta såväl den pågående pandemins påverkan som konsekvenserna av det dryga år som svenskt skolväsende fått hantera en situation som på många sätt saknar motstycke.

# 1. Inledning

Sedan mars 2020 har skolväsendet på grund av den rådande covid-19-pandemin hanterat en situation som i flera avseenden saknar motstycke. Regeringen kan enligt skollagen vid vissa extraordinära händelser meddela föreskrifter för att garantera elever den utbildning de har rätt till. Denna möjlighet utnyttjades under våren 2020, då skolhuvudmännen genom en ny förordning fick utökade möjligheter att stänga skolor och anpassa verksamheten när skolor stängdes på grund av pandemin.<sup>1</sup>

För- och grundskolan har under 2020 till övervägande del hållit sina verksamheter öppna, med vissa undantag. Inför vårterminen 2021 beslutade regeringen att utöka möjligheten för huvudmän för grundskolans årskurs 7–9 att kunna övergå till fjärr- eller distansundervisning. Skälet var att undvika trängsel i skolans lokaler eller vid nyttjandet av kollektivtrafik, och därigenom minska spridningen av covid-19.<sup>2</sup> Med fjärrundervisning åsyftas undervisning som sker i realtid, men att elev och lärare befinner sig på olika platser, medan distansundervisning står för en undervisningsform där elev och lärare är åtskilda både i tid och rum.

Den 18 mars 2020 rekommenderades gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning (komvux) att bedriva all undervisning på distans.<sup>3</sup> Rekommendationen togs bort den 15 juni för gymnasieskolan, men genom en förordningsändring i augusti 2020 blev det möjligt att under vissa förutsättningar kombinera närundervisningen, det vill säga undervisning på plats i skolans lokaler, med viss fjärr- eller distansundervisning.<sup>4</sup> I slutet av höstterminen 2020 rekommenderades återigen fjärr- eller distansundervisning i gymnasieskolan med syfte att begränsa spridningen av covid-19. Vissa elevgrupper och moment har dock varit undantagna från rekommendationen om fjärr- eller distansundervisning.<sup>5</sup> Från och med den 25 januari 2021 ändrades denna rekommendation till att gymnasieskolan gradvis skulle återgå till närundervisning.<sup>6</sup> Från och med den 2 april 2021 gäller inte längre rekommendationen om en

---

<sup>1</sup> Förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta. Komvux omfattas inte av förordningen.

<sup>2</sup> 11b - 11c §§ förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta, Förordningsmotiv: Förordning om ändring i förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta (Fm 2021:1), utfärdad den 8 januari 2021.

<sup>3</sup> Folkhälsomyndighetens webbplats <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-prens/nyhetsarkiv/2020/mars/larosaten-och-gymnasieskolor-uppmanas-nu-att-bedriva-distansundervisning/> hämtad 2021-03-30.

<sup>4</sup> Förordning (2020:732) om ändring i förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta.

<sup>5</sup> Detta var exempelvis praktiska moment som inte kan skjutas upp, elever på introduktionsprogram som inte kan tillgodogöra sig undervisningen genom fjärr- eller distansundervisning samt elever som i övrigt är sårbara för fjärr- eller distansundervisning.

<sup>6</sup> Folkhälsomyndigheten rekommenderar med stöd av 11 c § förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta att huvudmännen för landets gymnasieskolor beslutar att delvis bedriva fjärr- eller distansundervisning under perioden 25 januari 2021–1 april 2021. Undantag för



kombination av distansutbildning och skolförlagd utbildning utan undervisningen kan nu förläggas helt till skolan.<sup>7</sup> Olikheter i regional eller lokal smittspridning och samhällsrestriktioner kan dock fortsatt innebära begränsningar av närundervisningen.

För både grund- och gymnasieskolan har det sedan våren 2020 funnits föreskrifter som givit huvudmännen möjligheter att vidta åtgärder och bedriva sina verksamheter på ett mer flexibelt sätt. Det kan huvudmännen göra genom att disponera läsåret på ett friare sätt, exempelvis genom att besluta att utbildningen ska omfatta fler skoldagar under ett läsår.<sup>8</sup>

Komvux omfattas av Folkhälsomyndighetens allmänna råd för arbetsplatser, vilket innebär att alla som kan uppmanas att arbeta hemifrån. Folkhälsomyndigheten har även tagit fram allmänna råd om utbildningar för vuxna, som anger att komvux bör erbjuda distansundervisning när det är möjligt och när verksamhetsansvarig bedömer att det är lämpligt utifrån elevernas behov.<sup>9</sup>

Med utgångspunkt i de påfrestningar som skolväsendet genomgått och fortsatt genomgår, har regeringen gett i uppdrag åt Skolverket att genomföra stödjande insatser med anledning av pandemin och att följa upp konsekvenserna av covid-19-pandemin för utbildningen inom skolväsendet.<sup>10</sup>

## Uppdraget

I slutet av april 2020 gav regeringen Skolverket i uppdrag att genomföra insatser för att stödja huvudmän, utbildningsanordnare, rektorer, lärare, förskollärare samt övrig personal i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet under pandemin, i syfte att underlätta arbetssituationen för de utpekade målgrupperna. Uppdraget skulle redovisas till regeringen i mitten av december 2020.<sup>11</sup>

I juni samma år fick Skolverket, genom en ändring i myndighetens regleringsbrev, i uppdrag att följa upp konsekvenserna av covid-19-pandemin för utbildningen inom skolväsendet. Uppdraget delredovisades till regeringen i augusti 2020 och skulle slutredovisas i maj 2021. Genom en ändring av regleringsbrevet i början av oktober lades det till ytterligare en delredovisning, i slutet av oktober 2020.<sup>12</sup>

---

rekommendationen görs för: praktiska moment som inte kan skjutas upp, examinationer som huvudmannen bedömer inte kan skjutas upp och som inte kan genomföras på distans, samt vissa elevgrupper. Andelen fjärr- eller distansundervisning rekommenderades ligga mellan 20 och 80 %.

<sup>7</sup> Folkhälsomyndighetens webbplats <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2021/mars/ingen-forlangning-av-rekommendation-om-fjarr--och-distansundervisning-pa-gymnasiet/> hämtad 2021-03-30.

<sup>8</sup> Förordning (2020:115) om utbildning i vissa skolformer i skolväsendet vid spridning av viss smitta; Förordning om fortsatt giltighet av förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta, Utfärdad den 18 februari 2021 (SFS 2021:128), Lag (2020:148) om tillfällig stängning på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid.

<sup>9</sup> Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. Allmänna råd om utbildningar för vuxna tillkom genom HSLF-FS 2020:80 i december 2020.

<sup>10</sup> Skolverkets regleringsbrev för budgetåret 2021.

<sup>11</sup> Regeringsbeslut, U2020/02765/S, 2020-04-30.

<sup>12</sup> Skolverkets regleringsbrev för budgetåret 2020.



Uppdragen att genomföra stödjande insatser respektive att följa upp konsekvenserna av pandemin slogs i regleringsbrevet för 2021 samman till ett uppdrag, med tillägget att de åtgärder som vidtagits på området med anledning av pandemin ska utvärderas. Samtidigt förlängdes uppdraget till december 2022. Nedan redogörs för uppdraget i dess nuvarande utformning.

*Statens skolverk ska följa upp konsekvenserna av covid-19-pandemin för utbildningen inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet och utvärdera de åtgärder som vidtagits på området med anledning av pandemin. I uppdraget ingår även att göra en analys samt identifiera behov av, och föreslå, fortsatta åtgärder. Skolverket ska även genomföra insatser för att stödja huvudmän, utbildningsanordnare, rektorer, lärare, förskollärare samt övrig personal i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet med anledning av pandemin. Uppdraget ska genomföras i samråd med Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och andra relevanta aktörer.<sup>13</sup>*

Innan slutredovisningen den 16 december 2022 ska uppdraget delredovisas till regeringen den 21 maj 2021, den 17 december 2021 och den 3 juni 2022. Den här rapporten utgör den delredovisning av uppdraget som ska redovisas till regeringen den 21 maj 2021.

## Tidigare delredovisningar

Inom ramen för uppdraget att följa upp konsekvenserna av covid-19-pandemin för utbildningen inom skolväsendet har två delredovisningar lämnats. Den delrapport som redovisades den 14 augusti 2020 bestod i huvudsak av en syntes av de studier med anknytning till pandemins påverkan på skolväsendet som genomförts under våren av Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), samt av den preliminära officiella statistiken över betygen i grundskolan och gymnasieskolan våren 2020. I den delrapport som redovisades den 29 oktober 2020 redogjordes för vilka områden och frågeställningar som regeringsuppdraget avser att omfatta framöver. Utöver detta sammanfattades också vilken ytterligare kunskap som tillkommit sedan den föregående delrapporteringen gällande pandemins konsekvenser inom skolväsendet.

Uppdraget om de stödjande insatserna redovisades till regeringen den 18 december 2020. I redovisningen redogjordes för de stödjande insatser som Skolverket och SPSM har vidtagit med anledning av pandemin. Även det fortsatta arbetet med stödjande insatser och framtida scenarier och behov diskuterades i redovisningen.

---

<sup>13</sup> Skolverkets regleringsbrev för budgetåret 2021.

## Delredovisningens disposition

Innan vi besvarar det uppdrag vi har fått av regeringen är det viktigt att lyfta det sammanhang inom vilket våra insatser och undersökningar har genomförts. Detta sammanhang beskrivs i kapitel 2.

I kapitel 3 redogörs för de insatser som Skolverket och SPSM har genomfört för att stödja huvudmän, utbildningsanordnare, rektorer, lärare, förskollärare samt övrig personal i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet med anledning av pandemin.

För att studera konsekvenser av pandemin inom det svenska skolväsendet har Skolverket genomfört fyra delstudier som belyser förskolan, grund- och grundsärskolan, gymnasie- och gymnasiesärskolan respektive komvux. SPSM har genomfört en delstudie som särskilt belyser situationen för elever i behov av stödinsatser. Dessa studier redovisas i separata rapporter men i kapitel 4 i denna rapport redogörs för studiernas innehåll och hur de har genomförts.

I kapitel 5 presenteras de övergripande slutsatser som baseras på de ingående delstudierna. I förhållande till våra slutsatser diskuterar vi dessutom vilka behov Skolverket ser framåt.

## 2. Pandemins påverkan satt i sammanhang

Nedan beskrivs det sammanhang inom vilket våra insatser och undersökningar har genomförts.

### Utmaningar fanns även innan pandemin

Covid-19-pandemin utgör en stor utmaning för det svenska samhället, och även skolväsendet påverkas på ett genomgripande sätt. Denna delredovisning ger indikativa svar på hur denna påverkan ser ut. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att skolan stod inför utmaningar och utvecklingsbehov redan innan pandemin.

Skolverket har återkommande lyft fram utvecklingsområden i skolväsendet. I vår senaste lägesbedömning beskriver vi att det fortsatt finns stora utmaningar på vissa områden men att bilden av svensk skola är tudelad.<sup>14</sup> Många huvudmän har en väl fungerande och effektiv styrning, liksom flertalet skolor ger en undervisning av god kvalitet. Samtidigt finns det skolor och huvudmän med stora

---

<sup>14</sup> Se till exempel Skolverket (2020), *Skolverkets lägesbedömning 2020*.

problem där styrningen och kvaliteten i undervisningen brister. Att det finns en bristande likvärdighet med stora utmaningar i delar av skolväsendet, där olika skolor och verksamheter har svårt att erbjuda en undervisning och utbildning av god kvalitet, är inte något som uppstått i och med pandemin. Däremot riskerar pandemin att förstärka och synliggöra befintliga utmaningar. Det finns även utvecklingsområden där pandemin kan antas bidra positivt, till exempel gällande skolväsendets digitalisering. Som framgår av senare avsnitt kan påverkan på individnivå också vara positiv, till exempel för gymnasielever som av olika skäl tidigare haft svårt att delta i undervisning i skolans lokaler och som i och med att utbildningen bedrivits på distans kunnat öka sitt deltagande.

## Styrningen av skolväsendet en viktig kontext

En viktig kontext, för såväl Skolverkets stödinsatser som vårt utvärderande och uppföljande arbete, är organiseringen av svenskt skolväsende och den svenska förvaltningsmodellen. När en oförutsedd händelse sker sätts också beslutsgångar och ansvarsförhållanden på prov. Enligt skollagen är det huvudmannen som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med gällande författningar.<sup>15</sup> Utbildningen inom skolväsendet finansieras också i huvudsak med kommunernas skattemedel, även om såväl det generella statsbidraget som de riktade statsbidragen är av betydelse. Under pandemin har Skolverket kunnat se hur förväntningarna på mer ingående styrning från statens sida ibland varit stor. Samtidigt har betydelsen av ett lokalt handlingsutrymme lyfts fram under pandemin, då den ställt krav på snabba förändringar och anpassningar. Myndigheten har därför behövt inta en mer operativ roll än normalt i förhållande till huvudmannanivån. Utöver detta har den regionala nivån i form av de regionala smittskyddsläkarna påverkat skolväsendet i respektive region genom att göra bedömningar om aktuellt smittläge och utfärdat rekommendationer om lokala skolstängningar. Det är en helt ny företeelse för skolväsendet.

## Bilderna av pandemin kommer att variera

Smittspridningen har varierat över tid inom riket och olika delar av landet har påverkats olika mycket under olika perioder. Detta, tillsammans med den på förhand bristande likvärdigheten och det decentraliserade ansvaret, är skäl till att skilda bilder av pandemins påverkan är att förvänta.

Vissa frågor som är av relevans att undersöka med anknytning till pandemin är rena sakuppgifter. I mångt och mycket handlar det dock om bedömningar. Dessa bedömningar är mer osäkra till sin natur och kan också skilja sig åt beroende på vem som tillfrågas. Skolverket har under pandemin också kunnat se att beskrivningarna ibland skiljer sig åt mellan olika nivåer inom skolväsendet. Över lag tycks eleverna själva, deras vårdnadshavare och personal som arbetar nära eleverna ofta ha en mer negativ bild än rektorer och skolhuvudmän. Samtidigt är

---

<sup>15</sup> Skollagen 2 kap. 8 §

det viktigt att understryka att beskrivningar av situationen och påverkan även skiljer sig åt betydligt bland personer med samma yrkesroll eller ansvar.

## Kunskapen om pandemin utvecklas över tid

Det är sällan som det svenska samhället har behövt hantera en kris under en så lång tid som under den pågående pandemin. Kunskapsbehoven uppkommer därför löpande, samtidigt som själva händelseutvecklingen är så pass snabb att den information som tas fram vid ett visst tillfälle kan ha tappat delar av sin relevans inom några veckor, eller dagar. Vid all insamling av information måste dessutom avvägningar göras mellan den uppgiftslämnarvärden som uppstår för skolväsendets aktörer och värdet av den kunskap som tas fram, på kort såväl som på lång sikt.

I denna delredovisning presenteras resultaten av kvalitativa intervjustudier genomförda under februari och mars månad 2021. Skolverket och andra aktörer har också tidigare genomfört en rad uppföljningar av pandemin av olika slag. De enkätundersökningar Skolverket planerar för framöver kommer ge en ännu mer generaliserbar bild av pandemins påverkan. Vi ser i nuläget en indikativ bild av hur pandemins påverkan kan se ut, men kunskapen kommer också utvecklas över tid. Likaså kan påverkan av pandemin fortsätta förändras över tid.

## 3. Stödjande insatser under pandemin

I april 2020 fick Skolverket i uppdrag av regeringen att stödja huvudmän, utbildningsanordnare, rektorer, lärare, förskollärare samt övrig personal i skolväsendet under covid-19-pandemin. Uppdraget innebär att Skolverket ska ge stöd och sprida goda exempel på hur man kan organisera arbetet i skolorna under pandemin. Viktigt i uppdraget är att skapa förutsättningar för skolorna att kunna prioritera undervisningen. Detta betyder i praktiken att Skolverket ger exempel på arbetssätt, förtydligar regelverk och svarar på frågor och samtidigt visar tillit till professionen att bedöma vad som tillfälligt kan nedprioriteras, samt tydliggör ansvarsfördelningen.

Nedan redogörs för det arbete som Skolverket har utfört under perioden december 2020 till maj 2021, inom ramen för uppdraget om stödjande insatser under pandemin, samt det stödjande arbete som SPSM bedrivit under pandemin.

## Skolverkets arbete med stödjande insatser under pandemin

Löpande dialog, samverkan och samarbete mellan Skolverket och andra myndigheter, huvudmannorganisationer, fackliga organisationer och elevkårer har varit, och är, en förutsättning för det arbete som görs för att hantera pandemins konsekvenser inom skolväsendet.

Skolverket har arbetat med stödjande insatser inom ett antal områden, vilket redovisas nedan.

### Stöd via Skolverkets webbplats

Kärnan i arbetet under pandemin har varit det stöd Skolverket ger via webben. Stödet används regelbundet av Skolverkets målgrupper och genom återkoppling har stödområdena fortsatt utvecklats med utgångspunkt i nya och förändrade behov hos verksamheterna. Totalt hade Skolverkets sidor med information relaterad till covid-19-pandemin drygt 400 000 sidvisningar från årets början till april 2021.

Det stödmaterial som Skolverket tagit fram handlar om stöd till skolor, huvudmän, lärare och vårdnadshavare för att hjälpa dem med specifika frågor. Det finns ett 20-tal webbsidor med stöd som är framtagna efter identifierade behov som framkommit genom Skolverkets samråd med andra myndigheter och skolorganisationer. Regelbundet arbete sker även med att uppdatera information gällande covid-19-pandemin på skolverket.se. Skolverket informerar även regelbundet via nyhetsbrev och i sociala medier som Facebook.

Under våren 2021 har webbsidorna med stöd uppdaterats löpande. Bland de större revideringarna som har gjorts kan följande noteras:

- Förtydliganden har gjorts kring ersättningsundervisning vid utebliven apl.
- Arbetsmiljöverkets vägledningar för förebyggande riskarbete för såväl personal som för elever har arbetats in under flera rubriker.
- Exempel och på stöd för hur skolan kan organisera distansundervisning för yngre barn som inte kan använda digital teknik på samma sätt som äldre elever har lagts till.
- Fler exempel på bedömningssituationer och stöd för hur skolorna kan använda de nya bedömningsstöden som ersätter de nationella proven har lagts till.
- Förtydliganden har gjorts kring vem som har ansvar för vad under flera rubriker.
- Stöd för huvudmännen att kartlägga konsekvenserna av pandemin har tagits fram. Detta stöd ger också vägledning för hur huvudmännen ska få stöd att hantera eventuella brister.

- Förtydliganden har gjorts om att skolor är undantagna från allmänna regler som till exempel 8-personers regeln när elever använder simhallar och liknande kommunala verksamheter.

## Bedömningsstöd

För att stödja bedömningen av elevernas arbete i avsaknad av nationella prov har Skolverket tagit fram betygsstödjande bedömningsstöd i alla ämnen där nationella prov har ställts in under vårterminen 2021. Dessa bedömningsstöd finns tillgängliga på Skolverkets webbplats. Detta sätt att arbeta är nytt för Skolverket och syftar till att stödja läraren i arbetet med en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning även under de särskilda omständigheter som råder under pandemin. Statistik från april 2021 visar att bedömningsstöden laddats ner vid 140 000 unika tillfällen vilket indikerar att de nått de tilltänkta målgrupperna.

## Statsbidragen

Skolverket har gjort följande förändringar i sin handläggning i syfte att skapa lättnader för huvudmän som ansöker om statsbidrag:

- mer tid för att inkomma med redovisningar
- mer tid för att inkomma med kompletteringar
- förenklade redovisningar
- färre uppgifter att redovisa
- mer generös hållning i bedömningen av redovisningar.<sup>16</sup>

## Övrig kommunikation

Utöver ovanstående har kommunikationsinsatser varit en viktig del i att stödja och informera under pandemin. För att nå målgrupperna har Skolverket använt sig av sin webbplats, nyhetsbrev och sociala medier. Skolverket har dessutom, i samarbete med RISE och andra skolorganisationer, skapat plattformen skolahemma.se för att ge stöd kring fjärr- och distansundervisning. Återkoppling från samråd, skolchefsutbildningar samt övriga kontakter inom skolväsendet tyder på att plattformen varit såväl uppskattad som välanvänd av målgrupperna. Bland övriga kommunikationsinsatser kan följande nämnas:

- information riktad direkt till elever som av någon anledning vill göra en ny prövning av sina betyg<sup>17</sup>
- ett webinarium om pandemin i skolan, arrangerat i samarbete med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och andra skolaktörer
- samarbete med Folkhälsomyndigheten kring utskick till elever om kampanjen ”Allt är inte som vanligt”.

<sup>16</sup> Detta gäller framför allt tidsfrister av olika slag men även lättnader i kraven på detaljer i redovisningar samt att bedömningen av resultat tagit i beaktande sjukfrånvaro och svårigheter att genomföra fysiska möten.

<sup>17</sup> Informationen innehåller praktisk information om vad som gäller (tider, platser, kommunikation) för att kunna göra prövningar inom olika ämnen och kurser.

## Samsyn med Skolinspektionen och SPSM

En central fråga som återkommit under samråden mellan Skolverket, SPSM och Skolinspektionen har varit behovet av samsyn mellan myndigheterna. Myndigheterna har därför lagt vikt vid kontinuerliga samråd för att skapa en gemensam syn på hur myndigheterna kan stötta under pandemin. Alla tre myndigheterna har anpassat sina verksamheter på olika sätt för att inte belasta huvudmän och rektorer med sådant som inte är absolut nödvändigt. Bland annat har Skolinspektionen anpassat sina granskningar för att göra det möjligt att fortsatt bedriva granskning av skolan under pandemin utan att i onödan belasta en i många fall redan hårt ansträngd verksamhet. Skolverket har i stor utsträckning gått över till digitala lösningar för olika konferenser och andra kommunikationsinsatser.

## SPSM:s arbete med stödjande insatser under pandemin

SPSM fortsätter att ställa om sin verksamhet för att möta förändrade förutsättningar och behov av specialpedagogiskt stöd under pandemin.

Det specialpedagogiska stöd som SPSM erbjuder, har under pandemin till övervägande del givits i digital form. Via tjänsten *Fråga en rådgivare* erbjuds därutöver svar på frågor via telefon eller e-post. Webbplatsen har utvecklats med digitala lösningar för rådgivning, utbildning och uppföljningsmöten utifrån användarnas behov. SPSM är också en samarbetspartner i skolahemma.se som RISE driver på uppdrag av Skolverket.

Pandemin har lett till att enbart ett fåtal specialpedagogiska utredningar har kunnat genomföras, men rådgivningsärenden har i stället genomförts via digitala plattformar. Den digitala förflyttningen har möjliggjort tätare kontakter med dem som tar emot stöd från SPSM. Insatser har i vissa fall avslutats eller flyttats fram till ett senare tillfälle på grund av att skolhuvudmannens egen mottagarkapacitet brustit eller på grund av att barn eller elever ingått i riskgrupp.

### Stöd via SPSM:s webbplats

SPSM har skapat en kunskapsportal för digitalt lärande och stöd för undervisning på distans. I SPSM:s läromedelsverksamhet har man under det senaste året gett tillgång till kostnadsfria läromedel för barn och elever.

Barn och elever med funktionsnedsättning upplever enligt vad SPSM erfar ofta bristande tillgänglighet i distansundervisning. SPSM:s webbplats har därför förstärkts med råd vid undervisning på distans utifrån målgruppernas behov.

En omställning till webbaserad kompetensutveckling pågår där kurser övergått helt till digital form. SPSM erbjuder också webbaserat stöd via stödmaterial och studiepaket.



## **Samverkanskontor för ett främjande och förebyggande stöd**

SPSM har etablerat kontakter med skolhuvudmän och tagit fram en sammanställning av deras behov. Denna ligger till grund för planeringen av proaktiva och förebyggande insatser som genomförs under året. SPSM ser effekter av det proaktiva arbete som samverkanskontoren utför i form av ett ökat inflöde av rådgivningsärenden i slutet av året 2020.

## **Statsbidrag för anpassad verksamhet**

SPSM har genomfört dialoger med bidragsmottagare, huvudmän, lärosäten och utbildningsanordnare för att stimulera distansundervisning och anpassningar av verksamheten med anledning av pandemin. Under 2020 har utbetalda statsbidrag i stort kunnat fördelas enligt plan, förutom bidrag till studerande vid kortare kurser inom folkbildningen där utbildningsanordnare på grund av pandemin inte kunnat genomföra vissa planerade utbildningar.

# **4. Studier om pandemins konsekvenser**

För att besvara uppdraget om att följa upp konsekvenser av covid-19-pandemin har fem delstudier genomförts – fyra delstudier som var och en belyser en eller flera skolformer, samt en delstudie som specifikt belyser pandemins konsekvenser för barn och elever i behov av stödinsatser. Nedan beskrivs dessa delstudier på ett övergripande sätt. De olika delstudierna redovisas i separata rapporter.

## **Genomförande**

Nedan beskrivs på ett övergripande sätt hur uppdraget att följa upp konsekvenserna av pandemin besvaras inom ramen för delredovisningen i maj 2021.

### **Delstudier inom uppdraget**

Eftersom förutsättningarna med anledning av pandemin har varierat mellan skolformer, skiljer sig också de mest relevanta frågeställningarna åt per skolform. Uppdraget om konsekvenser av pandemin besvaras därför i form av fyra olika delstudier som Skolverket genomför:

- 1) Förskolan och annan pedagogisk verksamhet
- 2) Grund- och grundsärskolan
- 3) Gymnasie- och gymnasiesärskolan
- 4) Kommunal vuxenutbildning (komvux).

Redovisningen syftar till att ge en nulägesbild av den pågående covid-19-pandemin och dess konsekvenser. Ett särskilt fokus ligger på de områden där tidigare insamlingar indikerat att det finns särskilda svårigheter och utmaningar. Syftet är därför att fördjupa den kunskap som redan finns inom dessa områden. Ett annat syfte är att identifiera områden som påverkats av pandemin, men som hittills inte har studerats närmare.

Ett område som både identifierats som särskilt utmanande och som ett område där det behövs mer kunskap är pandemins inverkan på utbildningen för barn, och elever i behov av stöd eller med funktionsnedsättning. Av den anledningen kommer det att särskilt belysas i den här delredovisningen. Detta arbete har genomförts av SPSM. Därmed innehåller redovisningen ytterligare en rapport:

5) Barn och elever i behov av stödinsatser

## Övergripande områden i fokus

Inom ramen för uppdraget har tre övergripande områden identifierats, där pandemin kan förmodas ha haft konsekvenser för utbildningen. Dessa områden tar avstamp i skollagens formuleringar om syftet med utbildning i skolväsendet, lika tillgång till utbildning samt skolans kompensatoriska uppdrag. Dessa tre områden är:

- tillgång till, efterfrågan på, och deltagande i utbildning
- kvalitet i utbildningen
- skolans uppdrag att kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar (det kompensatoriska uppdraget).

Dessa områden används för att strukturera den här rapportens och respektive delstudies slutsatser. Undantaget är delstudie 5 om barn och elever i behov av stöd, som huvudsakligen fokuserar på det kompensatoriska uppdraget.

## Tillvägagångssätt

Inför denna redovisning har vi inom Skolverkets fyra delstudier genomfört intervjuundersökningar med olika respondentgrupper inom utbildningsväsendet. Vi har studerat konsekvenser på huvudmannanivå, rektorsnivå, samt lärarnivå. Vilka grupper av respondenter samt vilka urval av respondenter som har intervjuats, skiljer sig åt mellan de olika delstudierna. Dessa val baseras på metodologiska avvägningar av vad vi vet sedan tidigare om respektive skolform, vad som har varit i fokus i tidigare studier och vilka kunskapsluckor vi i dagsläget bedömer har störst behov av att fyllas. De metodologiska avvägningarna beskrivs i mer detalj i temarapporterna som innehåller respektive delstudie.

Att arbeta med kvalitativa intervjuer innebär att vi kan nå begränsade urval av respondenter. Syftet med intervjuerna är att undersöka hur dessa urval av huvudmän, skolenheter och lärare har påverkats av pandemin. Intervjuerna ger därmed *inte* en fullt ut generaliserbar bild av hur situationen ser ut nationellt. Däremot kan de ge indikationer på vilka konsekvenser pandemin har haft,

exempel på åtgärder som vidtagits samt hur dessa åtgärder påverkat utbildningen, personalen samt barn och elever. Kommande delstudier syftar till att teckna en mer generaliserbar nationell bild av hur pandemin har hanterats och dess upplevda konsekvenser inom respektive skolform (se vidare bilaga 1 *Kommande studier och redovisningstillfällen*).

Inom ramen för den femte delstudien om barn och elever i behov av stödinsatser som genomförts av SPSM, har däremot ett flertal metoder används, bland annat litteraturöversikter, omarbetningar av enkäter genomförda av andra aktörer, egna enkäter samt intervjuer.

## Avgränsningar

Uppdraget är brett. Såväl antalet frågeområden som kan analyseras och detaljnivån i analyserna, som omfattningen på den empiriinsamling som görs har därför behövt avgränsas. Följande avgränsningar har gjorts:

- Digitalisering inom skolväsendet som en följd av pandemin utgör inte ett eget frågeområde inom ramen för detta uppdrag. Dessa frågor studeras däremot inom ramen för Skolverkets uppföljning av digitaliseringsstrategin. Relevanta resultat från den studien kommer att lyftas in i en kommande delredovisning inom ramen för det här uppdraget.
- Frågor om smittåtgärder hanteras inte. Skolinspektionen har däremot tidigare följt upp arbetet med smittåtgärder inom skolväsendet.<sup>18</sup> Även Arbetsmiljöverket har påbörjat en riktad tillsynsinsats med fokus på smittspridning av covid-19 i bland annat skolor.<sup>19</sup>
- Uppdraget utgår primärt från ett skol- respektive huvudmannaperspektiv. I möjligaste mån synliggör vi dock lärarperspektivet i redovisningarna. Eftersom Skolinspektionen har fått ett angränsande regeringsuppdrag om covid-19-pandemin (se vidare avsnittet *Angränsande uppdrag*), och inom ramen för sitt uppdrag inkluderar ett stort antal elevintervjuer, inkluderas inte elevperspektivet i detta uppdrag. I de fall det bedöms relevant inkluderas resultat från Skolinspektionens granskningar i denna och i kommande redovisningar av Skolverkets uppdrag.

I denna delredovisning har även delstudien om förskolan begränsats till att enbart omfatta förskolan. Annan pedagogisk omsorg kommer dock att undersökas i kommande studier inom uppdraget.

---

<sup>18</sup> Skolinspektionen, *Utbildning under påverkan av coronapandemin: Sammanställning av centrala iakttagelser från en förenklad granskning av 260 grundskolor och grundsärskolor*, 2020, Skolinspektionen, *Utbildning under påverkan av coronapandemin: Sammanställning av centrala iakttagelser från en förenklad granskning av 225 gymnasieskolor*, 2020, Skolinspektionen, *Kartläggning av ett antal huvudmäns arbete med lovskola och tillhörande prövning. Med fokus på huvudmännens arbete för att ge eleverna ett attraktivt erbjudande och en undervisning av hög kvalitet*, 2020. Även Skolverket har belyst smittåtgärder tidigare: Skolverket, *Lägesbild av situationen i gymnasieskolan med anledning av covid-19-pandemin*, 2020.

<sup>19</sup> <https://www.av.se/nyheter/2021/riktad-tillsyn-med-fokus-pa-smittspridning/>, 2021-03-31

## Angränsande uppdrag

Ett flertal myndigheter har av regeringen fått uppdrag som angränsar till det uppdrag som här redovisas.

I mars 2021 fick Skolverket i uppdrag av regeringen att genomföra insatser för att på kort och lång sikt hantera pandemins konsekvenser för utbildningen i skolväsendet, bland annat barns och elevers försämrade möjligheter till kunskapsutveckling. Myndigheten ska därför ta fram stöd som underlättar för huvudmän och utbildningsanordnare att identifiera vilka kunskaper som elever inte har fått möjlighet att tillägna sig under pandemin. I uppdraget ingår även att sprida det stöd som finns och inhämta och sprida goda exempel för att hantera de konsekvenser som har uppstått i utbildningen. Goda exempel kan bland annat handla om hur barn och elever ska kunna nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling, motivationshöjande åtgärder för elever, olika organisatoriska lösningar, lärarförsörjningsfrågor, elevhälsa och åtgärder för att förebygga psykisk ohälsa. Skolverket ska även göra en nationell kartläggning av elevers kunskapsutveckling för att kunna bedöma kunskapsstappet.<sup>20</sup> Uppdraget ska redovisas till regeringen den 17 december 2021, den 3 juni 2022 och den 16 december 2022.<sup>21</sup>

Skolinspektionen ska granska den fjärr- och distansundervisning som bedrivits och bedrivs i respektive skolform med anledning av covid-19-pandemin. Granskningens inriktning ska vara att undersöka vilka konsekvenser fjärr- och distansundervisningen får för elevers förutsättningar att nå målen samt för elevers hälsa. Elever som har haft svårare att tillgodogöra sig fjärr- och distansundervisningen ska särskilt uppmärksammas. Uppdraget ska genomföras i samråd med Skolverket och redovisas till regeringen senast den 1 december 2021.<sup>22</sup>

Myndigheten för delaktighet (MFD) har haft i uppdrag att samla in och presentera information om de särskilda konsekvenser och utmaningar som covid-19-pandemin har inneburit för barn och unga med funktionsnedsättning samt för deras familjer. MFD ska i uppdraget synliggöra hur en funktionsnedsättning kan addera till andra, mer generella utmaningar som drabbar barn och unga under en pandemi. Ett särskilt fokus är att hämta in och presentera konsekvenser, utmaningar, lösningar och upplevelser ur barns och ungas eget perspektiv. Uppdraget redovisades den 1 april 2021.<sup>23</sup>

Barnombudsmannen ska analysera och redogöra för konsekvenser för barn och unga i Sverige med anledning av covid-19 pandemin, utifrån barns rättigheter i enlighet med barnkonventionen. Barn i utsatta situationer och med särskilda behov ska vara i fokus. Utifrån resultatet av myndighetens arbete ska lärdomar identifieras och spridas till berörda aktörer. I uppdraget ingår även att inhämta och

<sup>20</sup> I rapporten har begreppet *utbildningstapp* används och syftar då på huruvida eleverna har fått de kunskaper och färdigheter de normalt sett skulle ha fått. I det nya uppdrag Skolverket har fått av regeringen används dock begreppet *kunskapsstapp*. Skolverket ser för närvarande över begrepps användningen.

<sup>21</sup> Ändring av Skolverkets regleringsbrev för budgetåret 2021.

<sup>22</sup> Skolinspektionens regleringsbrev för budgetåret 2021.

<sup>23</sup> Myndigheten för delaktighets regleringsbrev för budgetåret 2020.

redogöra för barns och ungas erfarenheter av pandemin. Uppdraget ska genomföras i samråd med Folkhälsomyndigheten. Uppdraget ska redovisas den 30 juni 2021.<sup>24</sup>

Arbetsmiljöverket har påbörjat en riktad tillsynsinsats med fokus på smittspridning av covid-19 av bland annat skolor.<sup>25</sup>

## 5. Övergripande slutsatser

Nedan sammanfattar vi Skolverkets slutsatser utifrån studierna som gäller övergripande för hela eller stora delar av skolväsendet. Där slutsatserna i några fall utskiljer sig för någon eller några skolform(er) anges detta särskilt. Uppdragets slutsatser sammanfattas enligt tre övergripande teman: tillgång till, efterfrågan på, och deltagande i utbildning, kvaliteten i utbildning samt skolans uppdrag att kompensera för skillnader i elevers förutsättningar.

### Tillgång till, efterfrågan på och deltagande i utbildning

#### Tillgång till utbildning

Enligt de respondenter som har intervjuats inom ramen för det här uppdraget, har tillgången till utbildning varit god inom samtliga skolformer under pandemin. Inom de flesta av skolformerna har verksamheterna hållits öppna för barnen och eleverna i stort sett i samma utsträckning som vanligt. Det gäller förskolan, förskoleklassen, grundskolan upp till och med årskurs 6, grund- och gymnasiesärskolan, specialskolan och i huvudsak även på högstadiet.<sup>26</sup> De förskole- eller skolenheter vars personal och andra företrädare har intervjuats och som företräder verksamheter som har stängt ner helt under perioder, menar att det rör sig om en begränsad period och på grund av antingen utbredd smittspridning, frånvaro bland personalen eller på inrådan av regionens smittskydd. Det stämmer väl överens med Skolverkets övergripande bild från bland annat genomförda samråd och tidigare studier.

<sup>24</sup> Barnombudsmannens regleringsbrev för budgetåret 2020.

<sup>25</sup> <https://www.av.se/nyheter/2021/riktad-tillsyn-med-fokus-pa-smittspridning/>, 2021-03-31

<sup>26</sup> Skolverket har vid tre tillfällen under vårterminen 2021 genomfört större undersökningar av förekomsten av fjärr- eller distansundervisning i årskurs 7–9 i grundskolan. I mitten på januari var det en stor del av huvudmännen som helt eller delvis övergått till fjärr- eller distansundervisning vid alla, eller nästan alla sina skolenheter. Då fjärr- eller distansundervisning bedrevs i högstadiet omfattade den som regel då en stor del av undervisningen. Vid de senare undersökningstillfällena i början på februari och i mitten på april har det varit en generell återgång mot mer närundervisning, se Skolverket (2021). *Fjärr- och distansundervisning på högstadiet och i gymnasieskolan. Intervjuer med huvudmän med anledning av covid-19-pandemin. April 2021.*

Inom gymnasieskolan, komvux och i perioder även inom högstadiet i grundskolan, har tillgången till undervisning kunnat upprätthållas genom en övergång till fjärr- eller distansundervisning.

På vissa yrkesprogram inom gymnasieskolan och komvux har tillgången till utbildning påverkats av pandemin genom att det har varit svårare att genomföra arbetsplatsförlagt lärande (apl). Enligt intervjuerna har störst svårigheter funnits på yrkesprogram som är inriktade mot branscher med många småföretag, samt mot service- och omsorgssektorn. En annan anledning som angetts till begränsade möjligheter att ta emot komvuxelever gäller utmaningar att genomföra praktiska moment i lokalerna på ett smittskyddssäkert sätt. Att ibland vara i lokalerna kan vara nödvändigt eftersom det är svårt att genomföra vissa moment digitalt. I övrigt har planerad undervisning endast i liten grad fått ställas in på grund av pandemin.

I intervjuerna framkommer att det inom förskolan under perioder av stor frånvaro bland personalen förekommit att företrädare för förskolan vädjat till vårdnadshavare att hålla sina barn hemma eller att minska barnens vistelsetider i förskolan. Detta har gjorts både som en allmän vädjan och en vädjan riktad till vissa grupper, exempelvis föräldralediga och arbetslösa. Detta har även framkommit i andra studier som Skolverket genomfört tidigare under pandemin.

### **Efterfrågan på utbildning inom komvux**

När det gäller komvux är det inte enbart tillgången till utbildning som skulle kunna påverkas av pandemin, utan även efterfrågan. De intervjuade huvudmännen uppger att söktrycket till komvux har varit oförändrat eller har ökat under 2020 och fram till februari 2021, jämfört med motsvarande period ett år tidigare. Ökningen är tydligast inom komvux på gymnasial nivå och i synnerhet inom yrkeskurser. Även den nationella statistiken visar en ökning av antalet elever som har antagits inom den gymnasiala nivån under våren 2020, vilket är en fortsatt trend sedan flera år tillbaka. Den faktiska efterfrågan på utbildning kan dock vara större än antalet antagna elever, som är det som redovisas i den officiella statistiken.

Huvudmännen i vår intervjustudie upplever i huvudsak att de kan möta ett ökat söktryck, men det är inom yrkeskurserna som de i minst utsträckning kan bereda platser. Detta till stor del på grund av svårigheter med att genomföra apl inom vissa yrkesområden.

Med de konsekvenser pandemin fått inom vissa områden på arbetsmarknaden, med ökad arbetslöshet som följd, kan ett ökat söktryck till komvux vara att vänta. I denna situation fyller komvux en viktig funktion för vissa individers möjligheter att ta sig ut på arbetsmarknaden eller tillbaka i sysselsättning.

### **Deltagande i utbildning**

Inom för- och grundskolan är upplevelsen bland respondenterna i intervjuerna att frånvaron bland barn och elever varit större under pandemin än tidigare. Även

bland lärare och annan personal bedöms frånvaron ha varit större än normalt. I vissa fall har det dessutom rört sig om långvarig frånvaro bland personal, barn och elever, antingen på grund av längre sjukperioder eller att barn eller elever hållits hemma på grund av oro för smittorisk. En ökad frånvaro försvårar planeringen, begränsar undervisningen och leder till att elever går miste om utbildning.

Inom grundskolan uppges man ha genomfört begränsade förändringar av läsårsplaneringen – i huvudsak har skolorna lagt om undervisningen inom befintliga ramar. Vår intervjustudie ger vid handen att det har skett en del tillfälliga omorganisationer av undervisningen utifrån det aktuella läget på skolan. Viss undervisning har skjutits fram, eller inte genomförts alls. Utebliven undervisning eller utbildning utgörs främst av prao, simundervisning, kulturella aktiviteter och friluftsdagar, studiebesök, viss idrott och praktiska moment i undervisningen såsom laborationer. Bilden av vilken typ av undervisning som har skjutits fram eller ställts in, bekräftas av tidigare kartläggningar på nationell nivå som i februari och i april genomfördes av Skolverket. Dessa visade att det är en begränsad omfattning av planerad undervisning som fått ställas in eller skjutas upp till följd av pandemin och att det ofta handlar om enstaka lektioner under enstaka dagar. Andelen huvudmän som anger att planerad undervisning inte har kunnat genomföras har dock ökat mellan undersökningstillfällena i februari och april.<sup>27</sup>

Även i specialskolan har frånvaron bland både elever och personal enligt SPSM varit större än vanligt. Specialskolorna har varit öppna under pandemin vilket har varit viktigt för elever som har behov av en anpassad lärmiljö. Anpassningar för elever i riskgrupp har gjorts i form av fjärr- och distansundervisning, att undervisning har förlagts utomhus och att eleverna kunnat komma till skolan på tider då det varit färre personer i lokalerna för att kunna utföra praktiska moment.

Inom gymnasieskolan har elevernas närvaro i fjärr- eller distansundervisningen varit hög, men utifrån vår intervjustudie, med en tendens till ökad frånvaro under våren 2021. Elever i behov av stödinsatser eller som av olika anledningar haft svårt att delta i fjärr- eller distansundervisningen, uppges till stora delar ha kunnat erbjudas närundervisning i skolan. Att elever utifrån sina hemförhållanden eller behov av stöd prioriteras för närundervisning är något som även framkommer tydligt i bland annat genomförda samråd och tidigare studier.

Inom komvux uppger intervjuade huvudmän att det för vissa elever tar längre tid att fullfölja utbildningen. Den officiella statistiken bekräftar att fler elever fortsatte sina kurser in på hösten 2020 jämfört med föregående år, särskilt när det gäller elever inom sfi. Närvaron har påverkats negativt och studieavbrotten har ökat inom framför allt sfi och komvux som särskild utbildning. Inom komvux på gymnasial nivå förefaller utvecklingen dock vara den motsatta.

---

<sup>27</sup> Skolverket (2021), *Ändrade lärotider och utbildningstapp, februari*, Skolverket (2021), *Ändrade lärotider och utbildningstapp, april*.



## Kvalitet i utbildningen

Kvaliteten i utbildningen kan, utifrån de intervjuer som genomförts, ha påverkats negativt under pandemin. Framför allt uppges detta vara en konsekvens av en ökad frånvaro bland barn, elever och personal, en försämrad arbetsmiljö för lärare och annan personal, samt negativa konsekvenser av övergången till fjärr- och distansundervisning. Intervjuerna indikerar även att kvaliteten i bedömningar av elevers kunskaper kan ha påverkats negativt av pandemin. Samtidigt som det är svårt att mäta kvalitet i utbildningen är väl underbyggda bedömningar och betyg centrala för svenskt skolväsende. Dessa frågor kommer därför vara av stor vikt i Skolverkets fortsatta studier och omvärldsbevakning.

### **När barn, elever, lärare och annan personal är frånvarande inverkar det på utbildningen**

En ökad personal- och elevfrånvaro beskrivs i intervjuerna som två av de viktigaste faktorerna som har påverkat undervisningen i för-, grund- och grundsärskolan. Det stämmer väl överens med den bild som Skolverket har från tidigare studier och omvärldsbevakning.

Personalfrånvaro uppges ha bidragit till en ökad arbetsbelastning för dem som arbetar inom för- och grundskolan. Personalfrånvaro anses ha påverkat undervisningen och skolornas möjligheter att ge stöd till sina elever, samt elevhälsans möjligheter att utföra sitt arbete. Inom förskolan och grundsärskolan menar vissa respondenter att personalfrånvaron har begränsat undervisningen och att fokus i stället behövt läggas på omsorg.

Långvarig frånvaro leder till att elever missar undervisning, som inte fullt ut kan kompenseras med hemuppgifter. Enligt intervjuerna blir då elever med hög frånvaro ofta beroende av föräldrar eller andra vuxna som kan hjälpa till med skolarbetet i hemmet. Skillnader i elevers hemförhållanden och tillgång till vuxna som har förutsättningar och resurser att stödja i skolarbetet riskerar därför att förstärka ojämlikheten för dessa elever.

Gymnasieskolan och komvux, som under långa perioder har bedrivits genom fjärr- eller distansundervisning, har i mindre utsträckning påverkats av förändringar i närvaro hos elever och personal. Detta beror delvis på möjligheten att delta i undervisning, både för lärare och elever, även vid milda sjukdomssymptom eller vid familjekarantän.

### **Övergång till fjärr- eller distansundervisning missgynnar vissa elever**

Övergången till undervisning på distans har inneburit en utmaning för både lärare och elever inom samtliga skolformer. Pandemin har nödvändiggjort en snabb digital utveckling. Lärarna har, utifrån vad vi kunna se i våra intervjuer, svarat upp mot kraven på snabb omställning utifrån de förutsättningar som getts. Trots detta indikerar intervjuerna att de digitala undervisningsformerna som präglat

vissa skolformer inneburit begränsningar i den utbildning som har kunnat erbjudas, vilket bedöms ha fått konsekvenser för de kunskaper som eleverna tillägnat sig. Konsekvenserna av fjärr- och distansundervisning varierar utifrån förutsättningarna att bedriva olika ämnen digitalt och vilka förutsättningar eleverna har.

I vissa fall har det faktum att elever och lärare har befunnit sig på olika platser också försvårat genomförandet av undervisningen, framför allt i praktiska moment. Prao och apl lyfts som moment som varit särskilt utsatta.

De uppföljningar som Skolverket och andra skolmyndigheter genomfört under covid-19-pandemin visar entydigt att olika grupper av elever har olika förutsättningar att klara av fjärr- eller distansundervisning. Faktorer som kan påverka är exempelvis ålder, behov av stöd, tidigare studievana och studieresultat, samt familje- och hemförhållanden. Även en del elever som vid närundervisning presterade bra i skolan och som nu saknar en tydlig struktur eller upplever en brist på motivation anges i intervjuerna ha det svårt med fjärr- eller distansundervisning.

Det finns exempel i intervjuerna på att lärare behövt bedriva fjärr- och närundervisning parallellt. Undervisningsgrupper har ibland delats upp i flera mindre grupper, antingen för distansundervisning, närundervisning eller en kombination av de två. Sådana lösningar har inneburit en ökad arbetsbelastning för lärarna.

Inom komvux är det svårt att ge ett generellt svar på hur den ökade distansundervisningen (och pandemin i allmänhet) har påverkat kvaliteten i utbildningen, eftersom det finns så stora variationer mellan de olika skolformsdelarna. Störst tycks dock utmaningarna ha varit inom sfi och i synnerhet studieväg 1, som riktar sig till elever som har kort eller ingen skolbakgrund. Enligt intervjuerna är brist på teknisk utrustning i hemmet, digitala ovana, studieovana och färre möjligheter att tala och lyssna till svenska språket, några försvårande omständigheter för sfi-eleverna.

Det finns även elever som har gynnats av fjärr- eller distansundervisningen. I intervjuerna lyfter respondenterna framför allt upp elever som av olika skäl tidigare haft det svårt att befinna sig i skolan och elever som i hemmet har fått tillgång till en studiemiljö som passar dem bättre. Fjärr- eller distansundervisningen har inneburit ett digitalt kliv som bidragit till nya lösningar. Det handlar främst om en ökad flexibilitet genom att elever inte behöver resa, och att det i och med mer inspelat material och lektioner har blivit enklare att studera själv för de som klarar av detta.

En central fråga för grundsärskolan är balansen mellan undervisning och omsorg, vilken flera respondenter beskriver har övergått mer mot omsorg än undervisning under pandemin. I våra undersökningar framkommer att det finns personal i grundsärskolan som hade önskat att de hade behandlats mer utifrån sina specifika

förutsättningar och därmed fått bedriva fjärr- eller distansundervisning för vissa grupper av elever.

Den sammantagna bilden från de genomförda intervjuerna är att både elever och lärare anses ha klarat av undervisningen på distans, utifrån rådande förutsättningar, men att fjärr- och distansundervisningen inte bedöms hålla motsvarande kvalitet som närundervisning. Detta stämmer väl överens med Skolverkets övergripande bild från bland annat genomförda samråd och tidigare studier.

Eftersom vissa elever har haft det svårare än andra med fjärr- eller distansundervisning, finns det sannolikt skillnader mellan elevgrupper gällande den grad de under covid-19-pandemin har gått miste om kunskaper och färdigheter som de normalt sett skulle ha fått. Våra undersökningar visar samlat att elever med mindre studievana och elever i behov av stöd, har klarat övergången till fjärr- eller distansundervisning sämre. Respondenterna inom grundskolan menar att hur stort utbildningstappet blir inom grundskolan beror mycket på hur pandemin utvecklas och i vilken grad som elever och personal kan vara på plats i skolan och således i vilken grad som skolorna kan bedriva närundervisning. Inom gymnasieskolan ser respondenterna en betydande risk för utbildningstapp. Denna bild bekräftas av tidigare kartläggningar av hur huvudmännen bedömer risken för ett utbildningstapp, där två tredjedelar av huvudmännen för gymnasieskolan bedömer att det finns en risk att eleverna inte får de kunskaper eller färdigheter de normalt skulle ha fått under vårterminen. Motsvarande andel för grundskolans årskurs 7–9 var en tredjedel.<sup>28</sup> När undersökningen om utbildningstapp upprepades i april 2021 bedöms risken för utbildningstapp fortsatt vara störst i gymnasieskolan, där drygt 70 procent av huvudmännen bedömer att det finns en sådan risk. Skillnaderna mellan gymnasieskolan och högstadiet är dock mindre i april månads undersökning än i februari. Av huvudmännen för grundskolans årskurs 7–9 svarade ungefär hälften att de bedömer att det finns en risk för utbildningstapp i april månads undersökning.<sup>29</sup> Inom komvux kan man på sikt komma att behöva hantera ett eventuellt utbildningstapp i gymnasieskolan.

Inom förskolan har övergången till det digitala formatet främst handlat om fler digitala möten. Det gäller vid kommunikation inom den egna organisationen, vid kompetensutveckling samt vid kommunikationen med vårdnadshavare. Digitaliseringen har enligt vår intervjustudie underlättat kollegialt lärande i förskolan och skapandet av nya nätverk.

## **Betyg och bedömning**

Fjärr- eller distansundervisningen har enligt våra intervjuer inneburit utmaningar för lärare när det kommer till att genomföra prov eller andra bedömningsuppgifter, att bedöma elevers kunskapsutveckling och sätta betyg.

---

<sup>28</sup> Skolverket (2021), *Ändrade lärotider och utbildningstapp, februari*.

<sup>29</sup> Skolverket (2021), *Ändrade lärotider och utbildningstapp, april*.

Under vårterminerna 2020 och 2021 har de nationella proven ställts in i grundskolan och gymnasieskolan.<sup>30</sup> Respondenterna inom gymnasieskolan lyfter en risk att stödet för en likvärdig bedömning och betygssättning blir sämre i en situation när de nationella proven inte kan genomföras som vanligt. I möjligaste mån har bedömningsuppgifter och provtillfällen för gymnasieskolans och komvux del genomförts på plats i skolans lokaler. Respondenterna i grundskolan lyfter också svårigheter att få in ett allsidigt bedömningsunderlag, även om de inte ser en tydlig koppling till inställda nationella prov. Däremot lyfts den ökade elevfrånvaron i grundskolan som problematisk för bedömningsunderlaget. I övrigt vittnar respondenter om en stor kreativitet bland lärare för att få in de underlag de behöver för bedömningarna.

De genomförda intervjuerna indikerar också att lärare har upplevt det svårare att få in ett allsidigt och varierat bedömningsunderlag, vilket har påverkat lärarnas möjligheter att kunna sätta betyg utifrån ett så brett underlag som möjligt. Skolverket ser utifrån intervjuerna indikationer på att lärare tenderar att kompensera för bristande underlag genom att ge elever som balanserar mellan två betygssteg det högre betyget. I vilken mån dessa signaler under början av våren 2021 representerar en utbredd strategi som påverkar den faktiska betygssättningen vårterminen 2021 är dock för tidigt att dra några slutsatser kring.

## **En ökad arbetsbelastning och försämrad arbetsmiljö bland lärare och annan personal**

Nya och ofta digitala arbetssätt, frånvaro bland barn, elever, lärare och personal och oro för smittspridning är exempel på några av de förändringar som i intervjuerna har framhållits påverka arbetsmiljön bland lärare och annan personal. Detta stämmer väl överens med vad Skolverket erfarit från bland annat genomförda samråd och tidigare studier, likaså att skolformerna har påverkats på delvis olika sätt.

Arbetsmiljön bland personalen i förskolan har enligt vår intervjustudie påverkats främst av personalens frånvaro och diskussioner med vårdnadshavare kring tolkningen av råd och rekommendationer. Men den har även påverkats av oro för att bli smittad samt ökad arbetsbelastning på grund av skärpta hygienrutiner och nya arbetssätt. Förskolan har flyttat stora delar av sin utbildning utomhus och även i övrigt behövt hitta nya arbetssätt. Omställningen till ökad utomhusvistelse kräver enligt respondenterna mer planering eftersom vissa utbildningsmoment är svårare att genomföra utomhus. Eftersom vårdnadshavare sällan tillåts gå in i lokalerna och det funnits mindre tid för samtal till exempel vid hämtning och lämning har det i vissa fall lett till försämrad insyn för vårdnadshavare. I många fall har personal och vårdnadshavare tolkat råd och rekommendationer på olika sätt, vilket enligt intervjuerna har resulterat i svåra dilemman och tuffa diskussioner med vårdnadshavare. Stödet från huvudmännen har därför varit viktigt. Det finns enligt respondenterna ett behov av tydliga och snabba riktlinjer

---

<sup>30</sup> I stället för ordinarie nationella prov tillhandahåller Skolverket frivilliga betygsstödjande bedömningsstöd som är utformade som prov.

och tolkningar av råd och rekommendationer eftersom otydlighet kan skapa osäkerhet och frustration hos vårdnadshavare och därmed ökad stress hos personalen.

Även inom grund- och gymnasieskolan har pandemin fått konsekvenser för lärarna. När undervisning har bedrivits på plats i skolan upplever vissa lärare en oro för att själva smittas. Huvudmän, rektorer och lärare som har intervjuats vittnar om en ökad arbetsbelastning och en ansträngd lärarkår. Samtidigt anses elevernas möjliga utbildningstapp innebära fortsatta ansträngningar och hög arbetsbelastning inom skolväsendet framgent, oavsett hur pandemin utvecklas.

I högstadiet och i gymnasieskolan har man utifrån rådande rekommendationer bedrivit undervisning omväxlande på distans och som närundervisning. Även under perioder av fjärr- eller distansundervisning har man bedrivit närundervisning för vissa elevgrupper, i praktiska moment som inte går att skjuta upp, samt för vissa av de provtillfällen och andra moment som är svåra att genomföra på andra sätt. Av vår intervjuundersökning framgår att det har varit ansträngande för lärarna att hantera denna blandning av distans- och närundervisning. Lärarna har till exempel behövt planera olika typer av format för undervisningen, hantera olika grupper i olika undervisningsformer och genomföra undervisning i flera mindre grupper i stället för en stor grupp.

Respondenterna inom komvux menar att det svårt att bedriva fjärrundervisning i stora grupper, vilket har inneburit att undervisningsgrupper har delats upp i flera mindre grupper för att få en bättre kvalitet. Distansformen har i allmänhet krävt mer enskild undervisning, där lärare ibland undervisar en elev i taget. Även inlämningsuppgifterna har utifrån vår intervjuundersökning blivit flera. Flera minde undervisningsgrupper, mer enskild undervisning och fler inlämningsuppgifter uppges ha inneburit en ökad arbetsbelastning för lärare.

## Skolans uppdrag att kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar

### **Behoven av stöd har ökat och möjligheterna att ge stöd har försvårats**

En ökad personalfrånvaro och övergången till fjärr- eller distansundervisning påverkar förutsättningarna för att tillgodose barns och elevers behov av stöd. Elevers behov av specialpedagogiska insatser har enligt intervjuer och den tidigare utredning och forskning som SPSM sammanställt, inte alltid kunnat tillgodoses. Det finns även fall där specialpedagogiskt stöd har ställts in. Så kan vara fallet även när det inte pågår en pandemi men det är ändå värt att notera att flera respondenter uppger att det har funnits problem kring att upprätthålla överenskommelser i åtgärdsprogram och i andra planerade specialpedagogiska insatser. Dessutom har åtgärdsprogram inte alltid kunnat anpassas för studier i hemmet eller för fjärr- eller distansundervisning.

Resultaten från vår intervjustudie tyder på att fjärr- eller distansundervisningen har haft en negativ inverkan på möjligheterna till måluppfyllelse för elever som är i behov av olika former av stöd, och som inte har getts möjlighet till närundervisning. Här har de möjligheter som regelverket erbjuder till närundervisning varit av stor vikt. Idag är det dock oklart i vilken utsträckning elever i behov av stödinsatser har erbjudits närundervisning, även om detta återkommande i olika studier anges vara en prioritering bland huvudmännen. Kommunikationen med lärare beskrivs i intervjuerna ha försvårats, samtidigt som det i vissa fall upplevs att stödinsatser som eleverna tidigare haft helt eller delvis försvunnit. Skolor uppvisar dessutom en stor variation i upplägget av fjärr- eller distansundervisningen, såväl pedagogiskt som tekniskt. Konsekvenserna av fjärr- eller distansundervisning varierar därmed utifrån de lokala förutsättningar som funnits, men också med behovet av stödinsatser samt elevers eventuella funktionsnedsättningar. Exempelvis är elever med syn- och hörselnedsättning särskilt utsatta vid fjärr- eller distansundervisning. Hörbarheten är avgörande och tekniken kan förstärka mekaniskt störande eller förvrängda ljud. För elever med synnedsättning behöver visuellt material och situationer beskrivas, syntolkas, för att kunna förstås.

Inom förskolan noterar respondenterna att barn i behov av stöd kan påverkas negativt av en ökad frånvaro av personal, eftersom personalfrånvaro kan leda till inställda stödinsatser, bristande kontinuitet och minskad trygghet. Även arbetet med specialpedagoger menar många respondenter har förändrats; tiden för handledning av förskolepersonal har ökat genom att den bedrivs digitalt, men arbetet direkt med barnen har försvårats. Specialpedagoger kan exempelvis sällan observera i barngrupper under pandemin.

Respondenterna i grundskolan upplever att specialpedagogiska insatser, till följd av hög personalfrånvaro, rådande restriktioner och en ökad elevfrånvaro, har skett i mer begränsad omfattning. Covid-19-pandemin har medfört att utredningar och åtgärder många gånger tar längre tid och att de insatser som genomförs behöver förändras och göras på ett annat sätt än innan pandemin. Intervjuerna ger indikationer på att skolor har ökat ansträngningarna för att identifiera vilka elever som behöver mer stöd. Skolverket ser dock att betydelsen av elevers familjebakgrund, förhållanden och andra socioekonomiska faktorer riskerar att öka under pandemin, framföra allt vid undervisning på distans.

Även respondenterna inom gymnasieskolan bedömer att behoven av stöd har ökat under pandemin. Dels för att kompensera för de svårigheter som vissa elever möter i fjärr- eller distansundervisningen, dels för att många elever uppges ha haft svårt med motivationen under pandemin. Samtidigt som behoven av stöd anses ha ökat har det i många fall varit svårare att nå eleverna med det stöd de behöver. De ökade behoven av stödinsatser kommer enligt intervjuerna sannolikt att kvarstå under kommande läsår för de elever som kommit efter.

Komvux omfattas enbart av skollagens bestämmelser om extra anpassningar men inte av dem om särskilt stöd. Det innebär att skolformen har en större frihet i att

utforma stöd än till exempel gymnasieskolan. Resultaten av vår intervjustudie indikerar att komvux arbetar med att kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar på olika sätt i de olika skolformsdelarna. I stort sett alla huvudmän uppger att de öppnar lokalerna i den mån det är möjligt för elever som har behov av såväl stöd som undervisning på plats i mindre grupper. Det finns variationer i hur möjligheten att ge stöd har påverkats. När det gäller undervisning på distans uppger flera att det kan vara svårt att identifiera elevernas stödbehov och göra anpassningar, särskilt i en större grupp. I dessa fall kan en lösning vara mindre grupper eller fler inlämningsuppgifter för att kunna följa elevens utveckling tydligare. Stödet har på så sätt blivit mer individuellt inriktat, men samtidigt har det varit svårt för lärare att hinna med alla elever.

### **Upplevelserna av hur stödinsatser har fungerat under pandemin skiljer sig åt**

Samtidigt som problem lyfts med möjligheter att identifiera stödbehov och att upprätthålla stödinsatser, anger andra respondenter att arbetet med stödinsatser under omständigheterna har fungerat bra. Även konsekvenser av fjärr- eller distansundervisning, som ett mer flexibelt schema och självständigt arbete, kan uppfattas som svårigheter av vissa och som förbättringar av andra.

Det empiriska materialet som den här delredovisningen bygger på ger alltså en delvis splittrad bild. För det första har olika grupper haft olika förutsättningar under pandemin. Det kan exempelvis handla om att vissa elevgrupper haft en högre eller lägre frånvaro än vanligt vid fjärr- eller distansundervisning, eller att elevgrupper har haft olika tillgång till närundervisning. Vissa grupper som bedömts vara i behov av stödinsatser har prioriterats för närundervisning. Det gäller främst grund- och gymnasiesärskolan, specialskolan och komvux som särskild utbildning, men också andra grupper av elever som på skolnivå bedömts vara i behov av sådana stödinsatser som är svåra att ge digitalt.

De tidigare studier som gjorts av skolmyndigheterna och intresseorganisationer samt inom forskningen visar att det finns skillnader i upplevelser och erfarenheter mellan exempelvis huvudmän, rektorer, lärare, elever och vårdnadshavare. Eleverna själva, deras vårdnadshavare och personal som arbetar nära eleverna, har generellt sett en mer negativ bild av hur stödinsatserna fungerat under pandemin än rektorer och skolhuvudmän. Barn och elever har dock endast i begränsad utsträckning själva blivit tillfrågade om sina erfarenheter.

Sammantaget bedöms pandemin ha påskyndat den digitala utvecklingen. Detta har sannolikt lett till en ökad digital kompetens. Framgångsfaktorer som särskilt lyfts fram i intervjuerna gällande fjärr- och distansundervisning är kontinuitet och rutiner. När pedagogiken, eller tillgängligheten, i den digitala undervisningen brister får distansundervisningen inverkan på elevernas möjlighet att lyckas i sin utbildning. Det gäller för alla elever och särskilt för elever i behov av stödinsatser.



## Trycket på elevhälsan ökar

Inom grundskolan indikerar vår intervjustudie att en del av elevhälsans arbete inte har kunnat genomföras som vanligt och därför behövt skjutas på framtiden. Den ökade frånvaron hos lärare och elevhälsans personal har i flera fall resulterat i att utredningar och stödinsatser utifrån åtgärdsprogram tar längre tid att genomföra och i vissa fall inte har kunnat fullföljas. Särskilt när personal i elevhälsan vikarierar för lärare, eller när åtgärder till följd av rådande rekommendationer (för att förhindra smittspridning) behöver ställas in eller flyttas fram, blir det enligt intervjuerna mindre stöd än normalt som ges direkt till eleverna.

Inom gymnasieskolan bedömer respondenterna att behoven inom elevhälsan har ökat. Många elever uppges må sämre som en konsekvens av fjärr- eller distansundervisning och av sociala begränsningar. Under vanliga förhållanden arbetar elevhälsan mer förebyggande och mer med grupprocesser och konflikthantering. Intervjuundersökningen indikerar att elevhälsans arbete under pandemin har varit mer inriktat än tidigare på att undersöka elevernas mående, för att på så sätt identifiera dem som är i behov av åtgärder.

## Fortsatt stöd och uppföljning

Den omfattande pandemin är något som svårigen kunnat förutses och den har medfört en påfrestande situation inom skolväsendet. Som beskrivits ovan indikerar våra intervjustudier, liksom andra undersökningar, att det finns stora utmaningar inom samtliga skolformer till följd av pandemin. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det fanns utmaningar och utvecklingsbehov inom den svenska skolan redan innan pandemin (se kapitel 2 *Pandemins påverkan satt i sammanhang*). Dessa redan existerande utmaningar är viktiga att ha i åtanke när man studerar konsekvenser av pandemin.

Den här delredovisningen lyfter resultat inom en rad olika områden där det finns skäl för Skolverket att även genomföra mer riksrepresentativa undersökningar för att validera den bild som ges. Detta kommer ske inom ramen för kommande redovisningar av uppdraget.

Från Skolverkets arbete med stöd till skolväsendet under covid-19-pandemin kan vi dra viktiga slutsatser och lärdomar för arbetet framåt. Den första och kanske viktigaste slutsatsen är att en väl utbyggd samverkan och samsyn mellan myndigheter i centrala frågor om stödinsatser har varit och är helt avgörande för arbetet med att ge rätt och koordinerat stöd till skolväsendet.

Vidare kan vi konstatera att behoven av information hos rektorer, lärare, vårdnadshavare och elever förändrats kontinuerligt och ibland snabbt, vilket ställer höga krav på lyhördhet och på ansträngningar för att göra korrekta behovsanalyser.

Krishantering handlar i stor utsträckning om att förmedla relevant information i rätt tid till rätt målgrupp. Skolverket har därför gjort stora ansträngningar för att

fånga upp signaler om vilka frågor som behöver förtydligas och försökt att kommunicera detta så enkelt och tydligt som möjligt och i många olika kanaler beroende på målgrupp. Som nämnts ovan har myndigheten bedrivit en löpande omvärldsbevakning genom bland annat samråd med andra myndigheter, huvudmannorganisationer med flera samt genomfört en rad riktade uppföljningar för att skyndsamt få en lägesbild av teman eller områden där snabb information varit avgörande.

En stor utmaning har varit att pandemin har väckt många konkreta frågor på skolområdet som tangerar både smittskyddsfrågor och organisatoriska frågor i skolan. Dessa frågor har ibland berört flera myndigheters ansvarsområden vilket har skapat olika problem, både i sak och kommunikativt. För Skolverket har det därför varit avgörande med regelbunden samverkan med Folkhälsomyndigheten, de andra skolmyndigheterna, Arbetsmiljöverket samt med de regionala smittskyddsläkarna. Dessutom har möten med huvudmannorganisationerna, de fackliga organisationerna samt elevkårerna genomförts. I takt med att pandemin har utvecklats och tagit nya vändningar har frågor ibland krävt snabba svar, vilket har lett till att vissa frågor har behandlats olika från olika myndigheter. Detta har tidvis skapat frustration ute i skolväsendet.

Skolverket har försökt att snabbt få svar i dessa frågeställningar från olika myndigheter för att skapa samsyn och kunna ta fram riktlinjer för vad som gäller och återföra detta till målgrupperna. Ibland har dock vissa principer stått mot varandra och det har varit svårt att kommunicera en enkel och tydlig lösning för alla. Det är många myndigheter som arbetar kring frågor som rör skolan eftersom det är en så pass central samhällsfunktion. Det hade troligen varit skolväsendet till gagn om ansträngningar i ännu högre grad hade gjorts för att samordna budskap och regelverk mellan Skolverket och andra myndigheter.

Som vi konstaterat ovan skiljer sig upplevelsen av pandemins påverkan åt inom skolväsendet. Det har varit tydligt i olika samråd att lärare, rektorer och huvudmän ofta har delvis olika bilder av hur pandemin påverkar olika delar av skolväsendet och verksamheter, samt vad som är de bästa åtgärderna för att minska riskerna. Detta understryker vikten av att lyssna brett, till olika delar av skolväsendet, för att förstå vilka behov som finns samt att målgruppsanpassa insatser och kommunikation.

Skolverkets erfarenheter av stöd till skolväsendet har också visat att skolor och huvudmän använder sig av Skolverkets stödmaterial i varierande grad.

Slutligen vill Skolverket lyfta den arbetsinsats som dagligen görs av förskolelärare, lärare, annan personal och rektorer inom det svenska skolväsendet för att ge en så bra undervisning som möjligt under rådande förutsättningar och omständigheter.

### **Vilka behov ser vi framåt?**

Enligt uppdraget ska Skolverket identifiera behov av, och föreslå, fortsatta åtgärder. Detta arbete pågår fortlöpande och sker genom samverkan med andra

myndigheter och aktörer, och med olika metoder som till exempel scenarioarbete och genom den fortsatta utvärderingen som bedrivs både inom ramen för regeringsuppdraget och inom andra relaterade uppdrag på myndigheten.

För närvarande pågår en analys av behov inom skolväsendet och planering av insatser inför höstterminen 2021. Huvudmännen signalerar vikten av långsiktighet och stabilitet i de åtgärder som sätts in. De behöver ha en förutsägbarhet över tid avseende formella regleringar och finansiering för att klara utmaningarna på ett bra sätt. Många huvudmän efterfrågar erfarenhetsutbyte och lärande exempel på hur andra huvudmän har hanterat konsekvenser av pandemin – hur de löst undervisning i praktiska moment, hur fjärr- och distansundervisning bäst kan bedrivas, hur de kan arbeta med elever som har hög frånvaro, lärdomar och arbetssätt från pandemiåret som kan användas framöver och vilka kompensatoriska insatser som huvudmännen använt sig av och hur de fungerar. Även sammanställningar av forskning kring dessa frågor efterfrågas.

Inför hösten ser Skolverket bland annat över hur befintligt stöd når ut till målgrupperna samt prioriterar ytterligare bland information, kommunikation och stöd. En viktig del i detta är att så långt om möjligt säkerställa att relevant stöd finns på plats inför höstterminen 2021. Inför hösten ser Skolverket utifrån nuvarande planering framför allt att skolväsendet behöver stöd inom tre områden:

- stöd för organisering av återgång till huvudsaklig närundervisning där förebyggande åtgärder för att minska smittspridning fortsatt är aktuella
- stöd för arbete med att kompensera för ett eventuellt utbildningstapp
- stöd för kartläggning av och åtgärder för att stödja elevernas hälsa, välbefinnande och studieval.

Sveriges skolor och förskolor kommer i höst sannolikt att vara i en situation där de organiserar för en återgång till en miljö där närundervisning i högre utsträckning är regel även för äldre elever. Förebyggande åtgärder för att minska smittspridning kommer fortfarande att vara nödvändiga i skolor och förskolor och det kan vara en utmaning om stora delar av samhället i övrigt kommer att normaliseras alltmer i takt med att vaccineringen av befolkningen fortskrider. Vid läsårsstarten 2021/22 är prognosen att de flesta vuxna kommer att vara vaccinerade, medan en stor del av de minderåriga eleverna troligen inte kommer att vara det.

Skolverket och övriga berörda myndigheter behöver fortsatt ta ansvar för att förmedla de råd och rekommendationer som kommer att gälla och fortsatt stödja skolor och förskolor. Skolverket bedömer att det finns behov av stöd för hur förskolor och grundskolans lägre stadier ska ha fortsatta kontakter med vårdnadshavare om dessa. Det pågår också diskussioner om hur skolor ska hantera så kallade snabbtester vid smittspårning eller screening av smitta vid skolor. Skolverket arbetar i dagsläget med att stödja Folkhälsomyndigheten att ta fram material inom detta område inför hösten. Det finns stora behov av att myndigheter stödjer skolväsendet i frågor som handlar om i vilken utsträckning

fjärr- eller distansundervisning kan användas framöver i enskilda fall. Skolverket har också fångat upp signaler om att vissa kontakter med vårdnadshavare med fördel kan göras digitalt, och att stöd och riktlinjer bör tas fram för detta.

Med utgångspunkt i de studier som har genomförts och utifrån samråd med berörda aktörer, bedömer Skolverket att det finns en risk för ett utbildningstapp inom flera skolformer. Vissa regioner, skolor och elevgrupper kommer också att ha påverkats mer än andra av pandemin. Skolverket behöver här fortsätta att utveckla stöd för skolorna för arbetet med att kompensera för ett eventuellt utbildningstapp.

Fokus kommer behöva ligga på de grupper som har haft särskilda utmaningar under pandemin som till exempel elever i behov av särskilt stöd, socioekonomiskt utsatta grupper och nyanlända. Vissa moment som prao och apl har varit svårare att genomföra under pandemin och kommer under kommande läsår behöva tas igen. Det har också framkommit att värdegrundsuppdraget prioriterats ner i förhållande till kunskapsuppdraget. För de elever som lämnar gymnasieskolan kan särskilda insatser behövas, som till exempel kostnadsfri prövning av betyg och särskilda kvotgrupper till komvux och högskolan. Generellt finns det ett fortsatt stort behov av utvecklade bedömningsstöd för att synliggöra elevernas eventuella kunskapsluckor samt stöd för att bedöma kunskaper vid fjärr- eller distansundervisning.

Elevorganisationer, myndigheter, huvudmannorganisationer och fackliga organisationer menar samstämmigt att fjärr- och distansundervisning för äldre elever med brist på sociala relationer och avsaknad av möjligheter till aktiviteter utanför skolan har påverkat elevernas fysiska och mentala hälsa. Dessutom har många studievevalsrelaterade aktiviteter inför val till gymnasieskolan såsom prao, möjligheten för elever i årskurs 9 att följa med en dag på gymnasieskolan och liknande inte gått att genomföra i samma utsträckning eller med samma kvalitet som normalt. Detta kan ha lett till en större andel felval till gymnasieskolan.

Skolverket och övriga berörda myndigheter behöver stötta huvudmännen att ha en särskild beredskap inför hösten för att fånga upp olika signaler från elever och för att kunna ge stöd. Det kan finnas anledning att satsa särskilda resurser på gemensamma aktiviteter inom till exempel kultur och idrott som inte har varit möjliga att genomföra under pandemin. Skolorna behöver se till att barn och elever återupptar kontakter med varandra i och utanför skolan. Det är viktigt att eleverna tidigt på höstterminen 2021 får möjligheter att prata med någon vuxen i skolan och få stöd vid behov.

Skolverket bedömer också att det kommunala aktivitetsansvaret behöver stärkas inför hösten. Kommunerna signalerar att de ser ett ökat behov av att ge ungdomar mer möjligheter till sommarjobb och andra sociala aktiviteter, både för att kompensera för uteblivna arbetslivserfarenheter under pandemin och för att återknyta sociala kontakter. Det finns ett stort behov av att sätta elevernas välbefinnande högt på agendan i höst. Skolorna bör lägga stor vikt vid att i högre

utsträckning ta in elevernas perspektiv på hur verksamheten ska organiseras inför hösten för att elevernas hälsa och välbefinnande ska tas tillvara på bästa sätt.

## **Fortsatt uppföljning**

Inom ramen för nästkommande delredovisning av uppdraget, som redovisas i december 2021, presenteras resultaten från en nationell kartläggning av konsekvenser av pandemin på huvudmannanivå. I denna delredovisning kommer ett särskilt fokus läggas på att identifiera vilket behov av åtgärder som huvudmännen anser vara nödvändiga för att det svenska skolväsendet ska kunna ta hand om, eller mildra, de mer långsiktiga konsekvenserna av pandemin. Även kartläggningar av behov och åtgärder på rektors- och lärarnivå kommer ingå i kommande delredovisningar av uppdraget (se vidare bilaga 1 *Kommande studier och redovisningstillfällen*).

Regeringen beslutade i april 2021 att ge Skolverket ytterligare ett uppdrag om hantering av konsekvenserna av covid-19-pandemin inom skolväsendet. Enligt uppdraget ska Skolverket bland annat göra en nationell kartläggning av elevers kunskapsutveckling för att kunna bedöma utbildningstappet.<sup>31</sup> Uppdraget ska redovisas till regeringen den 17 december 2021, den 3 juni 2022 och den 16 december 2022.<sup>32</sup>

Beroende på pandemins utveckling kan också mindre och snabbare uppföljningar inom olika specifika områden fortsatt aktualiseras. Utöver att på kort sikt ge information till allmänheten och beslutsfattare på olika nivåer kan sådana typer av uppföljningar också bidra till den framtida kunskapen om pandemins påverkan.

---

<sup>31</sup> I rapporten har begreppet *utbildningstapp* används och syftar då på hurvida eleverna har fått de kunskaper och färdigheter de normalt sett skulle ha fått. I det nya uppdrag Skolverket har fått av regeringen används dock begreppet *kunskapsstapp*. Skolverket ser för närvarande över begreppsanvändningen.

<sup>32</sup> Ändring av Skolverkets regleringsbrev för budgetåret 2021.

# Bilaga 1 Kommande studier och redovisningstillfällen

Eftersom uppdraget ska slutredovisas först i december 2022, och dessförinnan delredovisas vid ett flertal tillfällen, finns möjlighet att följa upp och redovisa dels de omedelbara konsekvenserna av covid-19-pandemin, dels konsekvenserna på något längre sikt. Konsekvenser studeras på huvudmannanivå, rektorsnivå, samt lärarnivå. I och med att pandemin är pågående och förutsättningarna förändras löpande är planeringen nedan att betrakta som preliminär och kan komma att förändras vid behov.

## **Delredovisning i december 2021 – kortsiktiga konsekvenser av pandemin på huvudmannanivå**

De intervjuer som genomförs under våren 2021 syftar inte enbart till att teckna nulägesbilden av den pågående covid-19-pandemin och dess konsekvenser. Resultaten från intervjustudierna kommer även att användas för att utforma relevanta och konkreta frågor i efterföljande enkätstudier.

I början på hösten 2021 planerar Skolverket att skicka ut enkäter till huvudmän inom samtliga skolformer. Dessa enkätundersökningar syftar till att ge en nationell bild av konsekvenser av covid-19-pandemin inom samtliga områden där pandemin förväntas ha haft en inverkan.

I delredovisningen i december 2021 inkluderas även tillgänglig statistik över utvecklingen av betygen i grundskolan samt resultat från andra studier på Skolverket som har bäring på det här uppdraget. Dels gäller det en studie av digitaliseringsstrategin, där specifika frågor om pandemins inverkan på digitaliseringen i skolan finns inkluderade, dels en studie av frånvaro i skolan.

## **Delredovisning i juni 2022 – kortsiktiga konsekvenser av pandemin på skolnivå**

För att ge en så heltäckande bild som möjligt av de mer kortsiktiga konsekvenserna av pandemin kommer vi under hösten 2021 även att genomföra enkätundersökningar på rektors- och på lärar-/personelnivå. Sammantaget innebär detta att vi i delredovisningen i juni 2022 kan fokusera på kortsiktiga konsekvenser av pandemin på skolnivå och även analysera i vilken grad den bilden stämmer överens med den bild som finns på huvudmannanivå.

Inom delstudien om komvux kommer vi såsom nuvarande planering ser ut under våren 2022 att ha ett delvis annat upplägg. Vi kommer där att genomföra fallstudier inom två temaområden som bedöms vara särskilt viktiga. Bedömningen nu är att de två temaområdena är sfi och utbildning på gymnasial nivå med fokus på yrkesutbildning, men detta kan komma att påverkas av kommande resultat inom ramen för uppdraget och andra relaterade uppföljningar.

I delredovisningen i juni 2022 inkluderas även tillgänglig statistik över utvecklingen av betygen i gymnasieskolan.<sup>33</sup>

### **Slutredovisning i december 2022 – mer långsiktiga konsekvenser av pandemin på huvudmannanivå**

I september 2022 kommer vi att upprepa huvudmannanenkäten inom samtliga skolformer. Vilket det huvudsakliga fokuset blir för dessa uppföljande enkäter blir beror till stor del på utvecklingen av pandemin. Om pandemin då är över blir det naturligt att fokusera på mer långsiktiga konsekvenser och om pandemin har inneburit några permanenta förändringar i skolväsendet. Om pandemin däremot fortfarande har en stor inverkan på möjligheten att bedriva undervisning är det mer relevant att göra en tydligare uppföljning av, eller jämförelse med, situationen hösten 2021.

Slutredovisningen i december 2022 kommer även innehålla en upprepad analys av tillgänglig statistik över utvecklingen av betygen.

---

<sup>33</sup> Anledningen att grund- och gymnasieskolebetygen inte redovisas samtidigt beror på att dessa tas fram och redovisas vid olika tidpunkter vid statistikenheterna på Skolverket.

## Referenser

Skolinspektionen (2020). *Kartläggning av ett antal huvudmäns arbete med lovskola och tillhörande prövning: Med fokus på huvudmännens arbete för att ge eleverna ett attraktivt erbjudande och en undervisning av hög kvalitet.*

Skolinspektionen (2020). *Utbildning under påverkan av coronapandemin: Sammanställning av centrala iakttagelser från en förenklad granskning av 260 grundskolor och grundsärskolor.*

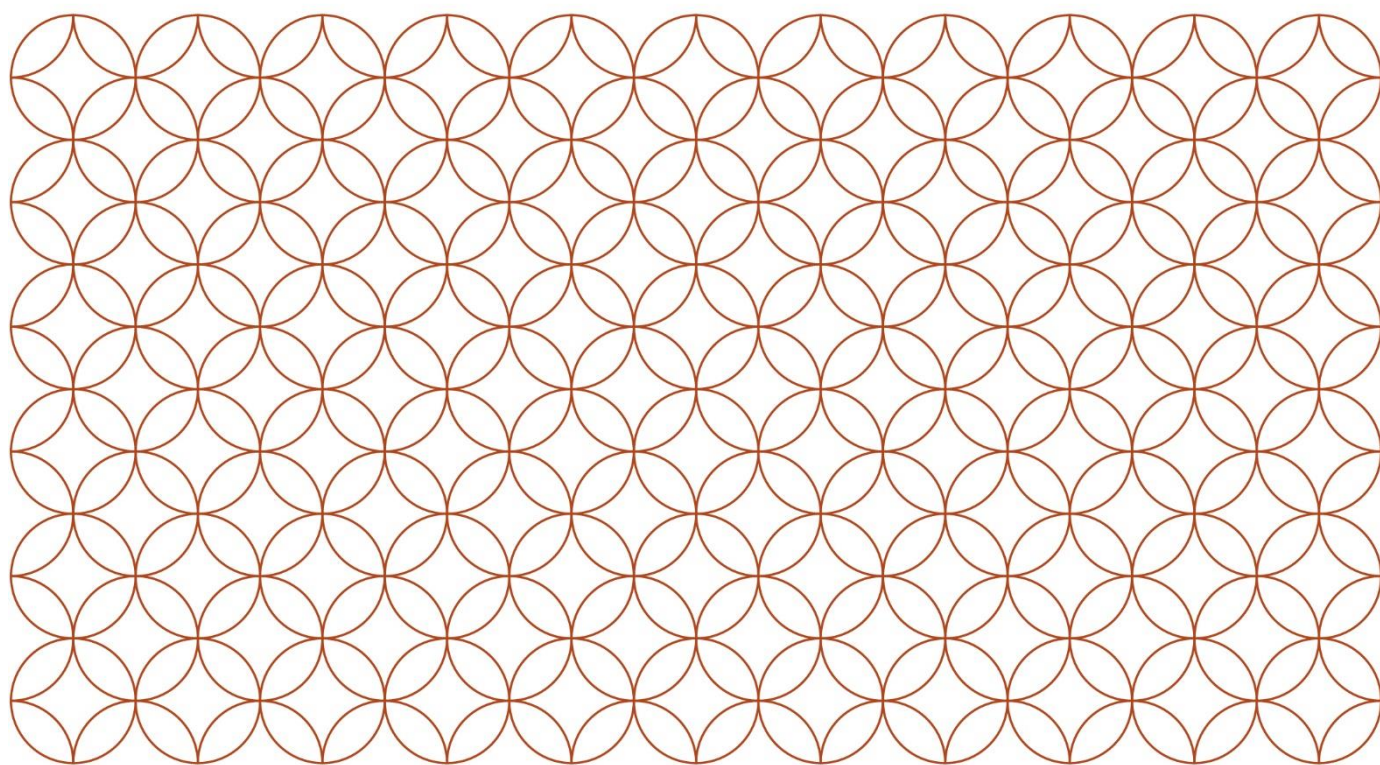
Skolinspektionen (2020). *Utbildning under påverkan av coronapandemin: Sammanställning av centrala iakttagelser från en förenklad granskning av 225 gymnasieskolor.*

Skolverket (2020). *Lägesbild av situationen i gymnasieskolan med anledning av covid19-pandemin.*

Skolverket (2021). *Ändrade lärotider och utbildningstapp: Intervjuer med huvudmän med anledning av covid-19-pandemin, februari 2021.*

Skolverket (2021). *Ändrade lärotider och utbildningstapp: Intervjuer med huvudmän med anledning av covid-19-pandemin, april 2021.*





*Skolverket*

[www.skolverket.se](http://www.skolverket.se)