

Barnomsorg och skola 2000

Skolverkets lägesbedömning

Skolverket

FÖRORD	3
SAMMANFATTANDE BEDÖMNING OCH VÄRDERING	4
LÄRANDET – RESULTAT OCH ARBETSSÄTT	7
Förmåga att kommunicera	7
Förmåga att förstå och hantera skeenden i omvärlden	9
Förmåga att tänka och handla demokratiskt, ta ställning och värdera	12
Så mår barn, elever och personal	13
Organisation och arbetsprocesser	15
Bedömning	18
LIKVÄRDIG OCH DELAKTIG – OM SKOLFRAMGÅNG FÖR ELEVER MED UTLÄNDSK BAKGRUND	21
Vår bild av resultaten	21
Varför ser resultaten ut såhär?	23
Framgångsfaktorer	24
Bedömning	28
HELHET OCH ÖVERGÅNGAR	30
Förutsättningar för helhetssyn och kontinuitet	31
Institutionaliserade övergångar	33
Bedömning	37
VERKSAMHETERNAS FÖRUTSÄTTNINGAR	39
Verksamhet för barn i åldern 1-5 år	40
De som arbetar i verksamheterna	48
Vem anordnar utbildning?	50
Styrning och lokalt kvalitetsarbete	57
Bedömning	60
PRIORITERADE ÅTGÄRDER	62
Identifierade områden	62

Statens ansvar	63
Lokalt ansvar	65
Källor	67

Förord

I den här skriften beskriver och bedömer Skolverket läget i svensk barnomsorg och skola. Utgångspunkten för Skolverkets bedömning är de nationella mål som finns formulerade för olika verksamheter. Bedömningen ska också läsas mot bakgrund av de reformer som genomförts i skolan och det kvalitetsarbete som pågår kontinuerligt.

Skolverket har för avsikt att årligen göra en samlad bedömning av läget i utbildningssystemet. Varje år ska något eller några områden belysas extra, vid sidan av den generella bedömningen. I år har situationen för barn och unga med utländsk bakgrund speciellt granskats, liksom förutsättningar för fungerande övergångar. De här två områdena uttrycker var för sig några viktiga grundläggande frågor: har varje elev lika goda möjligheter att utvecklas och förkovra sig i skolan idag och finns den helhets- och samsyn som styrdokumentet ger uttryck för hos de yrkesverksamma i utbildningssystemet?

Denna lägesbedömning pekar på utveckling och rörelse. Den kan också utgöra underlag för vidare beslut om insatser, stödåtgärder eller reformer. Det är Skolverkets ambition att skriften ska kunna fungera som sådant underlag på alla nivåer i systemet, i skolor, i kommuner, i riksdag och regering samt förstås i Skolverket. Ett beslutsunderlag måste peka ut problem och utmaningar. Men trots problemfokus vill Skolverket poängtera att den svenska skolan fungerar bra. Genom att söka efter utveckling vill verket synliggöra alla goda insatser som genomförs av huvudmän och professionella.

Rapporten bygger på resultat och erfarenheter från Skolverkets uppföljningar, utvärderingar, gransknings-, tillsyns- och utvecklingsinsatser. För att göra texten mer läsvänlig har källhänvisningar i löpande text i huvudsak undvikits. En samlad källförteckning finns sist i rapporten. Underlaget har tagits fram av Per Bergdahl, Suss Forssman Thullberg, Ewa Hallberg, Carina Legerius och Christian Lundahl. Den slutliga versionen har skrivits av Per Bergdahl och Suss Forssman Thullberg. Flera personer i Skolverket har bidragit med kunskap och synpunkter under arbetets gång. Ett varmt tack riktas till dem alla.

Stockholm i oktober 2000

Mats Ekholm
Generaldirektör

Per Bergdahl
Projektledare

Sammanfattande bedömning och värdering

Det svenska utbildningssystemet, från förskola till vuxenutbildning, erbjuder verksamheter av på det stora hela god kvalitet och tillgången till verksamhet är god. Tidigare har Skolverket konstaterat brister i resultat och måluppfyllelse. Enligt verkets bedömning kvarstår många av dem, men det pågår utveckling och vi ser flera tecken på rörelse i rätt riktning.

Allt fler i barnomsorg och skola arbetar idag utifrån läroplanernas idéer och allt fler blir då också medvetna om de utmaningar och krav som arbetet rymmer. Ett växande antal skolor och huvudmän skaffar sig aktuell kunskap om varför elever inte når uppsatta mål och i allt fler skolor och kommuner försöker man också systematiskt utveckla insatser för att öka måluppfyllelsen. Allt fler huvudmän tar fram kvalitetsredovisningar för att fokusera nödvändiga insatser för förbättring. På flera skolor har användandet av IT i undervisningen medfört nytänkande och utveckling av arbetsformer.

Några faktorer framträder i denna bedömning som extra betydelsefulla för gynnsam utveckling. De resurser som skolor har till förfogande måste fördelas medvetet och effektivt. Det ställer krav på en tydlig idé om vad som bör prioriteras samt en ledning som förmår att förankra och driva en sådan idé. I verksamheter som framgångsrikt utvecklat arbetsformer och arbetsätt finns ofta en helhetssyn som tydliggör sambanden mellan organisation och pedagogik. Personal och ledning har medvetet funderat över hur de organisatoriskt bör formera sig för att nå de pedagogiska mål som satts upp. Skolor som förbättrat sin måluppfyllelse framhåller också att dagens betygssystem utgjort ett stöd i arbetet, då det anger tydliga gränser och spelregler utifrån vilka man kan arbeta.

Skolverket har också identifierat några kritiska faktorer som hämmar en gynnsam utveckling. Den allra viktigaste verkar vara tidsbrist och bristande utrymme för samtal i skolan. Lärare uppfattar sig ha små möjligheter att tala om sitt arbete, om vilka krav som ställs, vilka uppgifter de ställs inför och hur de ska hantera och utveckla krav och uppgifter. Samtidigt krävs idag att lärare arbetar tillsammans och utformar exempelvis lokala arbetsplaner och betygskriterier. Avståndet mellan vilja och verklighet är en viktig anledning till frustration och stress. Paradoxalt nog är betygsgrensarna, framför allt i deras behörighetsgivande funktion, också en kritisk faktor. Lärare och elever i grundskolan fokuserar de tre behörighetsgivande ämnena på de andra ämnenas bekostnad. Behörighetskraven genererar också stress hos lärare och elever.

Skolverket vill speciellt framhålla två områden där åtgärder krävs. De allvarligaste bristerna i skolsystemet rör måluppfyllelse avseende kunskapsmålen. Även om verket kan se mer medvetna insatser från skolors sida för att öka måluppfyllelsen och även om vissa skolor åstadkommit stora förbättringar i verksamhet och resultat, så är den generella bilden alltför mörk. Det finns alltför många skolor där ingenting skett. Varje elevs rätt till

goda baskunskaper är oomtvistlig. Det är därför av yttersta vikt att en förbättring sker.

Det andra problemområdet Skolverket vill framhålla är stress hos personal, barn och unga i barnomsorg och skola. Under det senaste decenniet har ett antal reformer genomförts med omfattande organisatoriska förändringar som följd. Skolverket har konstaterat att dessa förändringar ofta saknat förankring i gemensamma pedagogiska idéer. Det beror främst på att det saknats utrymme att förankra idéer hos de verksamma, men också på att de styrande i kommuner och skolor inte lyckats se organisation och pedagogik som delar i en helhet. Samtidigt finns en stark vilja att åstadkomma förbättring, men med otydliga mål och bristande resurser är en sådan svår att åstadkomma. Stress- och arbetsmiljöproblem måste tas på allvar och detta är främst skolhuvudmannens ansvar.

Det finns en rad orsaker till stress i skola och barnomsorg. I olika sammanhang ger både personal, barn och elever uttryck för att man saknar kontroll över den egna tiden och en sådan maktlöshet kan skapa stress. Andra orsaker är att de krav som idag ställs på både elever och personal är tydliga och systemet är uppbyggt så att sambanden mellan insats och utfall klart ska framgå. Detta har inneburit ett tydligare krav på ansvarstagande på var och en i verksamheterna. Samtidigt har krav- och ambitionsnivån ökat generellt. Kunskapskraven på eleverna är högre, liksom kraven på lärare och annan personal att ge kunskap och stöd. De ökade kraven bottenar i samhällets krav på varje medborgares ökade kompetens. För den enskilde i utbildningssystemet kan de emellertid utgöra grund för stress.

För närvarande sker ett resurstillskott till utbildningssektorn. Skolverket vill då poängtera att ett resurstillskott i sig inte garanterar minskad stress. Samtliga verksamma måste bedöma var i verksamheten och i vilka former behoven av resurstillskott finns. Ytterst vilar dock ansvaret för att resurser fördelas effektivt på skolhuvudmannen. Kompetensutveckling är ett specifikt sätt att förändra resursutnyttjande, som berör både lokal och nationell nivå. Lokalt måste finnas genomtänkta strategier för kompetensutveckling, sprungna ur lokala behov och förutsättningar. Nationella satsningar måste på motsvarande sätt bygga på nationella bedömningar och prioriteringar.

Den ökande andelen obehöriga lärare är oroande, särskilt med hänsyn till att pensionsavgångarna ökar och allt fler äldre lärare slutar i förtid. I ljuset av detta är bristerna i skolors arbetsmiljö än mer allvarliga. Skolan måste vara en stimulerande arbetsplats. Då kan de ambitiösa, engagerade personer som arbetar motiveras att stanna kvar, samtidigt som möjligheterna att rekrytera fler ökar.

För att åstadkomma nödvändig förbättring krävs att fler huvudmän och verksamheter arbetar medvetet med att skaffa sig god kunskap om barns och ungas behov och förutsättningar, och om vilka möjligheter som finns att ge stöd. Kvalitetsredovisningarna är enligt Skolverket ett bra verktyg för att systematisera och kartlägga behov på lokal nivå. Verket uppmanar därför till utvecklat utnyttjande av redovisningarna.

Elever med utländsk bakgrund – faktorer för skolframgång.

Resultaten för flera elever med utländsk bakgrund är illavarslande. Huvudmän och skolor klarar inte att ge varje elev förutsättningar att utvecklas. Eleverna får heller inte det stöd de har rätt till, i dessa elevers fall främst stöd och studiehandledning i modersmålet. Skolverket bedömer därför att alla elever idag har inte lika tillgång till likvärdig utbildning, vilket är allvarligt.

Samtidigt konstaterar Skolverket att många skolor med en hög andel elever med utländsk bakgrund bedriver en utbildning av god kvalitet och med goda resultat. Situationen för många elever med utländsk bakgrund ser också helt annorlunda ut den ovan beskrivna. Eleverna är motiverade, når goda resultat, de känner sig delaktiga och de har möjlighet att påverka sin framtid. Slutsatsen blir därmed att det inte går att generellt beskriva gruppen elever med utländsk bakgrund som en grupp med problem, utan fokus måste riktas på varje elev och sammanhang. Vidare blir en viktig slutsats att det går att åstadkomma förbättring, om detta vittnar de framgångsrika skolor verket iakttagit.

Skolors goda kvalitet har flera orsaker. De har en tydlig, medveten ledning och verksamhetsidé, vilket även rymmer genomtänkta strategier för kompetensutveckling och kompetensförsörjning. Dessutom har flera skolor med en hög andel elever med utländsk bakgrund en stabil, sammansvetsad och välutbildad personalgrupp. En annan viktig orsak till framgången är personalens förmåga att verkligen se varje barn eller elev och utgå från dennes förutsättningar och erfarenheter i skolarbetet. Värdegemenskap mellan hem och skola är också en viktig förutsättning för framgång. Många skolor arbetar medvetet med att utveckla och stärka sådan värdegemenskap.

Skolornas arbete visar att det går att utveckla och förbättra resultat. Men vare sig på lokal eller nationell nivå kan skolan ordna allt. Det kommer aldrig att gå att motivera en elev att satsa på utbildning om han eller hon inte klart ser de möjligheter som utbildningen ger i form av personlig utveckling, framtida arbete och möjligheter att delta och påverka i samhällslivet. Förändrade attityder och ökad delaktighet är därför en fråga för alla samhällssektorer.

Lärandet – resultat och arbetssätt

Utbildningssystemet, från förskola till vuxenutbildning, ska främja lärande, förmedla kunskaper och bidra till individers utveckling till ansvarskännande medborgare. Detta innefattar också förmåga till kritiskt tänkande, överblick och självständigt problemlösande. För att barn, unga och vuxna ska kunna utvecklas och forma kunskap måste de också må bra, tro på sig själva och kunna samverka med andra. Att skapa en god miljö för lärande och utveckling, där alla trivs och vill ta del, är därmed också en angelägenhet för barnomsorg och skola.

Skolverkets bedömning av resultat tar upp tre kompetensområden: förmåga att kommunicera, kunskap om och förståelse inför omvärlden samt förmågan att hantera en föränderlig omvärld och ta plats i denna. Det här är kompetenser som sträcker sig över skolans ämnen. För att kunna göra en samlad bedömning av hur väl utbildningssystemet fungerar krävs att man beaktar elevers resultat och prestationer i förhållande till nationella mål och krav, men också att man sätter resultatbilden i relation till hur verksamheten är organiserad och hur de professionella faktiskt arbetar för att nå målen. Därför diskuteras också hur arbetet organiseras och hur de verksamma i skolan tänker kring undervisning, kunskapssyn och syn på barns och ungas inflytande. För barn och elever som av olika anledningar är i behov av särskilt stöd är genomtänkt organisering och genomförande av verksamheten särskilt viktig. Detta är ytterligare en anledning att fokusera organisation kopplad till måluppfyllelse.

Förmåga att kommunicera

För att kunna kommunicera krävs ett språk, både för tal och skrift. Redan förskolan ska sträva efter att varje barn utvecklar ett rikt och nyanserat talspråk och en förmåga att kommunicera. Med stigande ålder ökar kraven. Varje elev som lämnar grundskolan ska kunna läsa och skriva samt använda sitt språk aktivt i tal och skrift. I gymnasieskolan förväntas eleverna utveckla sin kommunikativa förmåga för att självständigt kunna ta till sig information och formulera ståndpunkter. Även för andra skolformer, som särskolan och sameskolan, finns tydligt formulerade mål

Svenska - läsförståelse, muntlig och skriftlig förmåga

Förmåga till kommunikation kan till viss del värderas utifrån prov- och betygsresultat. En majoritet av eleverna i både grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning når uppsatta mål i svenska. Knappt fyra procent av eleverna i grundskolan blev utan betyg och bedömdes därmed inte ha nått målen i ämnet. I gymnasieskolan är resultaten mer varierande. Mellan fem och sex procent av eleverna når inte målen för de obligatoriska kurser i svenska som alla läser, men andelen varierar beroende på program.

Resultat från nationella prov i år 9 visar att muntlig och skriftlig framställning inte vållar eleverna några större problem. Fördjupad läsförståelse och textanalys är svårare men provresultaten visar på en liten förbättring över tid. Både prov- och betygsresultat visar ganska stora könsskillnader. Flickor når genomgående högre resultat än pojkar och andelen flickor som inte når målen är också mindre. Detta mönster är känt sedan tidigare.

Att kunna kommunicera värderas högt idag, vilket också återspeglas i elevers syn på ämnet svenska. Totalt anser åtta av tio elever att det är viktigt att ha bra kunskaper i svenska och närmare nio av tio tycker samtidigt att skolan lyckats ge dem bra kunskaper och färdigheter i ämnet. Jämfört med andra ämnen är svenska, enligt elevernas uppfattningar, det ämne skolan lyckas lära ut bäst.

I internationella jämförelser av läsförmåga hävdar sig Sverige ofta väl. Tidigare undersökningar har visat att svenska elever över lag läser bra jämfört med jämnåriga i andra länder. I en internationell studie av vuxnas läsförståelse som genomförts 1994-98 har Sverige de bästa resultaten. Oroande är dock att 25 procent av den vuxna befolkningen inte når upp till den nivå som anses vara nödvändig för att tillgodogöra sig skriftlig information i vardagslivet. Det finns ett klart samband mellan utbildningsnivå och förmågan att tillgodogöra sig information. Det framgår också klart att personer med hög läsförståelse i högre utsträckning än andra har en anställning.

Tabell x, Andel (%) elever som erhållit visst betyg eller ej nått målen i språkämnerna i grundskolans år 9, läsåret 1998/99

	Ej nått målen	Godkänd	Väl godkänd	Mycket väl godkänd
Svenska	4	46	37	13
Engelska	5	44	37	13
B-språk, alla språk	5	46	34	15
C-språk, alla språk	2	24	42	32
Modersmål	3	19	38	39
Svenska som andraspråk	17	55	23	4
Teckenspråk	14	39	31	16

Kunskaper i främmande språk

Svenska elever är duktiga på att kommunicera på främmande språk. Påfallande är att eleverna vågar uttrycka sig och inte låter sig hämmas av de språkliga brister som finns i den formella språkförmågan. Engelska är det språk som eleverna är bäst på. Redan i år fem kan många elever föra enkla samtal på engelska och deras kompetens utvecklas sedan kontinuerligt under skoltiden. Drygt fem procent av eleverna i grundskolan når inte betyget godkänt. I gymnasieskolan är det fyra procent av alla elever som inte blir godkända i A-kursen i engelska. I andra främmande språk är det en mindre

andel elever som inte når målen i grundskolan. Bland de elever i gymnasieskolan som läser andra språk än engelska, är resultaten goda med endast en liten grupp som ej når målen.

Under nittioalet har språkens ställning stärkts, framför allt i grundskolan. I och med införandet av läroplanen Lpo94 infördes ett obligatoriskt språkval samtidigt som timtalet för B-språk utökades med mer än 20 procent. Det finns inte längre någon nedre gräns för när eleverna får börja läsa exempelvis engelska och allt fler börjar redan i år 1 – läsåret 99/00 var det 33 procent.

Förstärkningen har framför allt inneburit att fler elever läser ytterligare ett språk vid sidan av engelska. Men var femte avslutar dessa språkstudier före utgången av år 9. Det är också svårt att se om den ökade satsningen på språk inneburit att de grupper som redan tidigare läste mycket språk fått ökade kunskaper.

Engelska är det viktigaste av skolans ämnen, anser elever både i grund- och gymnasieskolan. En anledning till detta kan vara att engelska är ett ämne som eleverna i hög grad även lär sig och använder utanför skolan.

Förmåga att förstå och hantera skeenden i omvärlden

Var och en behöver kunna förstå vår fysiska och sociala omvärld. Var och en behöver också kunna se och förstå de samband som råder, samt utveckla verktyg för att påverka omvärlden. Alla måste också utveckla beredskap för att delta i samhällslivet, ta ansvar och agera som demokratisk medborgare. Kunskaper i matematik, natur- och samhällsvetenskaper ska ge nödvändiga kunskaper, insikter och verktyg.

Av hävd har vikten av naturvetenskap och matematik framhållits inom utbildningssystemet. Goda kunskaper i dessa ämnen betraktas som angelägna både för de enskilda eleverna men även för samhället i stort, för näringsliv och högre utbildning. Läroplanerna betonar dock även vikten av goda vardagskunskaper – matematik och naturvetenskap har blivit viktigt för alla, inte bara för ingenjörer och forskare.

Med hjälp av goda kunskaper inom samhällsvetenskaperna ska eleverna kunna orientera sig i ett komplicerat samhälle med stort informationsflöde och snabb förändringstakt. Kunskaperna ger också förutsättningar för överblick och sammanhang samt för att se den egna verkligheten i ett globalt perspektiv.

Prov och betyg

Betygsnivån i matematik och naturvetenskap har varit föremål för diskussioner under flera års tid. Fortfarande finns anledning till oro avseende måluppfyllelsen. Andelen grundskoleelever som inte uppnått målen efter år 9 har ökat med knappt en procentenhet läsåret 1998/99 jämfört med föregående läsår. Sex procent av eleverna fick inte betyg i matematik och mellan fem och elva procent fick inte betyg i de olika naturorienterade

ämnena. Preliminära resultat för våren 2000 tyder på att andelen ökat ytterligare i matematik. I gymnasieskolan däremot, minskade andelen elever med icke godkända betyg i kärnämnescurserna matematik och naturkunskap något 1998/99 jämfört med året före. Samtidigt ökade andelen något för elever med betyget Mycket väl godkänd. I gymnasieskolan totalt var det 5 procent av eleverna som hade betyget Icke godkänd i den obligatoriska kursen i matematik. 14 procent hade det högsta betyget.

Tabell x. Andel (%) elever som erhållit visst betyg eller ej nått målen i matematik och naturorienterande samt samhällsorienterande ämnen i grundskolans år 9, läsåret 1998/99

	Ej nått målen	Godkänd	Väl godkänd	Mycket väl godkänd
Matematik	6	55	29	10
NO ¹	11	46	31	12
Biologi ¹	7	44	35	14
Fysik ¹	9	45	33	13
Kemi ¹	9	48	31	12
Teknik	5	47	39	8
SO ²	7	43	34	16
Geografi ²	6	45	37	12
Historia ²	7	44	35	14
Religion ²	7	44	36	14
Samhällskunskap ²	6	46	35	13

¹10 600 elever fick gemensamt betyg i NO, dvs biologi, fysik och kemi.

84 500 elever fick betyg i varje ämne för sig.

²21 300 elever fick gemensamt betyg i SO, medan 73 800 elever fick

betyg i varje ämne för sig

I de samhällsorienterande ämnena ser betygsbilden ungefär likadan ut. I grundskolan fick mellan sex och sju procent av eleverna inte betyg i ett samhällsvetenskapligt ämne. I gymnasieskolans kärnämnescurs Religion A, som alla elever läser, förbättrades betygen mellan läsåren 1997/98 och 1998/99. En större andel fick betyget Mycket väl godkänd och en något mindre andel fick betyget Icke godkänd. I kärnämnescursen Samhällskunskap A så gott som fördubblades andelen som fick det högsta betyget under samma period, från 7 procent till 14 procent. Men en större andel fick också Icke godkänd år 1999 än år 1998.

Tabell x. Andel (%) elever som erhållit visst betyg på kurser i gymnasieskolan totalt, läsåret 1998/99

	Icke godkänd	Godkänd	Väl godkänd	Mycket väl godkänd
Matematik A	5	47	34	14
Naturkunskap A	4	46	36	14
Samhällskunskap A	4	45	37	14
Religionskunskap A	5	41	36	18

Nationella prov i matematik visar en mörkare resultatbild än betygen. I skolår nio har andelen godkända elever i matematik minskat något mellan 1998 och 1999. På provet i sin helhet blev 88 procent godkända (90 procent 1998). Det delprov som rör problemlösningsförmåga var det som eleverna hade svårast för. Endast 71 procent blev godkända. Några större skillnader vad gäller flickor och pojkar finns inte.

Vårterminen 1999 erbjöds kursprov i kärnämneskursen matematik A i gymnasieskolan. En fjärdedel av eleverna nådde inte gränsen för betyget Godkänd, vilket var ungefär lika stor andel som våren 1998. För komvux, där andelen elever med provbetyget Icke godkänd är väsentligt mindre än i ungdomsgymnasiet, var resultatet också ungefär som på tidigare kursprov. Fördelningen av provbetyg mellan könen visar knappt några skillnader.

Andra utvärderingar

Resultat och prestationer kan också bedömas utifrån hur de värderas av avnämare. I en studie av förkunskaper i matematik hos studenter vid högskolans tekniska och naturvetenskapliga utbildningar konstateras brister. Utvärderingen visar att det finns stora variationer i förkunskaper hos dem som börjar högskolestudier inom naturvetenskap och teknik. Åtskilliga studenter anses ha så svaga förkunskaper att det kan bli svårt för dem att tillgodogöra sig undervisningen i matematik så som den ser ut idag.

En utvärdering som mätt elevers förståelse av hur företeelser i omvärlden som rör naturvetenskap, teknik och samhälle hänger samman visar att elever har svårt att svara rätt på uppgifter vars lösning kräver tillämpning av vetenskapliga begrepp. Enskilda elevers svar på frågor som rör natur och teknik är ofta smala och deras förståelse framstår som begränsad, vilket hämmar deras förmåga att ta ställning i omvärldsfrågor. Å andra sidan sker en tydlig kunskapsutveckling över tiden. Eleverna använder med ökande ålder alltmer de begrepp som skolan presenterar.

Inom samhällsorienterande ämnen har elever breda omvärldskunskaper. Generellt visar eleverna en god förmåga att utveckla sina tankar om hur människor och länder i olika delar av världen påverkar varandra. Vid lösning av uppgifter i grupp uppvisar eleverna som kollektiv i vissa avseenden en avsevärd bredd i sina kunskaper. När de sedan får möjligheter att tillsammans med en vuxen reflektera över problem blir deras svar både rika och breda. Eleverna har insikt om att alla är beroende av varandra på många olika områden och plan. Eleverna har dock svårt att få överblick och se strukturer och sammanhang i de kunskaper som skolan förmedlar inom de samhällsorienterande ämnenas ram, vilket kan böttna i ett outvecklat orsakstänkande.

Ytterligare ett sätt att värdera skolsystemets framgång inom dessa kunskapsområden är att studera elevernas inställning till dem. Totalt sett tycker sju av tio av elever i år 7-9 och i gymnasieskolan att det är mycket

viktigt eller absolut nödvändigt med färdigheter och kunskaper i matematik. Något fler, åtta av tio, tycker att skolan lyckas med att ge dem bra färdigheter och kunskaper i ämnet. För naturvetenskapliga ämnen, t.ex. kemi, fysik och naturkunskap uppvisar eleverna genomgående avsevärt lägre bedömningar. Knappt hälften av eleverna anser att samhällskunskap är absolut nödvändigt eller mycket viktigt. Däremot anser en betydligt större andel av eleverna att skolan lyckas med att ge dem goda ämneskunskaper i samhällskunskap och religion.

Bristande intresse för naturvetenskap har under lång tid betraktats som ett problem, framför allt med tanke på svårigheterna att rekrytera samtidigt som arbetsmarknad och forskning efterfrågar ett ökat antal naturvetare. Riktade insatser har genomförts för att öka intresset och bredda rekryteringen och andelen elever på naturvetenskapligt program har också ökat. Dock visar en utvärdering att gymnasieskolans naturvetenskapliga program hamnat på efterkälken vad gäller modernisering, flexibilitet och utveckling. Studien konstaterar att eleverna behöver få större möjligheter att välja studieinriktning så att de utöver kunskaper kring begrepp och strukturer kan fördjupa studierna inom attraktiva områden. Vidare behöver programmet bryta naturvetarelevernas isolering genom mer kontakter med arbetsliv/högskola. Samtidigt når fortfarande elever på naturvetenskaps programmet goda betygsresultat och andelen som fullföljer studierna är hög.

Förmåga att tänka och handla demokratiskt, ta ställning och värdera

I skolan ska eleven utveckla en grund för självständiga bedömningar och ställningstaganden. Det är en del av skolans uppdrag att fostra elever till demokratiska medborgare och att förmedla och förankra grundläggande värderingar. Att utveckla demokratiska förhållningssätt, värderingar och begrepp är en angelägenhet för alla i skolan och inte begränsad till enskilda ämnen. Skolor ska inte enbart förmedla dessa värden utan också vara en miljö som främjar dem.

Resultat

Elever i grundskolan tror på sina framtida möjligheter och de är engagerade i miljöfrågor och globala problem. De är frimodiga och vill gärna diskutera och analysera sin situation, en viktig komponent i den kommunikativa förmågan och i kritiskt tänkande. Elever kan också ta ställning i etiska frågor och de kan skilja på rätt och fel. Därtill vet eleverna vilka värderingar som läroplanerna anger som centrala i ett demokratiskt samhälle, tre av fyra uttrycker att skolan lyckats bra med att lära dem just detta.

Under sina skolår utvecklar eleverna demokratiska värden i enlighet med demokratimålen i läroplanen. Huvudintrycket är att eleverna är ansvarsfulla, hänsynsfulla, solidariska och visar god rättskänsla. Elever har dock begränsade kunskaper om demokrati. Samtidigt har också barn och unga låg

tilltro till demokrati som system och form. Hur djupt värderingarna verkligen är förankrade kan också ifrågasättas mot bakgrund av förekomsten av olika former av kränkande behandling. Elevråd, styrelser och liknande formella grupperingar där elever finns med, upplevs av många som verkningslösa eftersom de i realiteten ger små möjligheter att påverka.

Elevers förmåga till kritiskt tänkande visar brister. I en undersökning av gymnasieelever litade en majoritet elever oreflekterat på att den information de tagit fram var sann. I ett problemlösande prov där eleverna ombads bedöma om den information de inhämtat var trovärdig eller ej förde endast 13 procent av eleverna i år 5, 26 procent i år 9 och 29 procent i år 3 i gymnasieskolan något slags kritiskt resonemang.

Flera studier indikerar ett sviktande förtroende bland de unga för det politiska systemet. Vid en fråga om röstning i politiska val är något som eleverna kan tänka sig att göra för att påverka världens framtid till det bättre svarade 42 procent i skolår 9 och 57 procent i år 3 gymnasieskolan "absolut ja".

Elevers demokratiska tänkande utvecklas över tid. I en studie tog majoriteten av eleverna i alla åldrar tydligt avstånd från nynazism, men äldre elever (år tre i gymnasieskolan) kunde föra ett alltmer utvecklat resonemang om yttrandefrihet. Ungdomar blir också mer självständiga i sin moraluppfattning ju äldre de blir. Medan man i de lägre skolåren ser skolans etik som självklar och allenarådande börjar äldre elever att mer aktivt förhålla sig till "vuxenvärldens etik", för att kanske först långt senare internalisera de "rätta" värdena.

Så mår barn, elever och personal

De flesta barn och unga trivs bra i barnomsorg och skola. Likaså uppskattar de flesta barn och unga sina lärare. Även flertalet lärare trivs i skolan och med sina elever. De möts av respekt från eleverna och åtta av tio lärare tycker att det oftast är lugnt på lektionerna och att det finns arbetsro. Icke desto mindre är det ungefär lika många lärare som anser att det bör vara mer ordning och reda i skolan. Det finns grund för att anta att denna bedömning görs mindre utifrån erfarenheterna från den egna undervisningssituationen, än utifrån den generella bilden av klimatet i skolan.

Även om flertalet elever trivs finns det många som inte tycker att skolan är meningsfull. En av tio elever tycker inte att det känns meningsfullt att gå i skolan och två av tio tycker inte skolan ger dem lust att lära. Många av dessa elever väljer också oftare än andra att inte gå till skolan.

Inom förskolan och fritidshemmen anser föräldrarna att deras barn mår bra och trivs. Studier visar emellertid att det sociala klimatet hårdnat och försämrats inom fritidshemmen. Personalen hinner inte med att samtala och möta det enskilda barnets behov. Barnen själva beskriver en vardag där

skrik, stök och bråk är naturliga inslag. För barn i behov av struktur och lugn kan miljön vara på många fritidshem vara direkt olämplig.

Även inom barnomsorg och skola har arbetsmiljön förändrats. Under 1990-talet har allt fler förskollärare, fritidspedagoger och lärare upplevt en ökad arbetsbörda, trötthet, uppgivenhet, brister i socialt stöd och misströstan. Eleverna ger uttryck för en ökad stress i skolan. Allra störst är den på gymnasieskolans naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogram. Nästan dubbelt så många flickor som pojkar upplever att de är mycket stressade.

Så många som var femte lärare är i idag riskzonen för allvarlig ohälsa och andelen som upplever kraftigt ökad arbetsbelastning har ökat betydligt mellan 1991 och 1997. Motsvarande ökning ses också, enligt Arbetslivsinstitutet, för andelen lärare som känner olust inför att gå till arbetet. Siffror från Riksförsäkringsverket visar att lärarnas sjukskrivningsfrekvens ökat mellan 1998 och 1999 och att lärarna var överrepresenterade när det gäller sjukskrivningar längre än två veckor redan 1998. Det ökade trycket på lärarna som dessa resultat ger uttryck för har säkerligen flera orsaker. Besparingar i skolan är en orsak, men även förändrade krav på personalens insatser i skolan och i samhället.

Kränkande behandling

I en studie från 1999 konstateras att den främsta orsaken till kränkande behandling i skolan är bristen på goda sociala relationer, trygghet och respekten för andras integritet. Men också den fysiska miljön, brist på delaktighet och känsla av sammanhang inverkar negativt på det sociala klimatet, och därmed på förekomsten av kränkningar.

Studien visar att de flesta skolor idag har en policy för att motverka våld och kränkande behandling. Skolornas handlingsprogram har dock sällan förankrats bland personalen och än mindre bland elever och föräldrar. Detta kan leda till osäkerhet, verka som grogrund till konflikter samt bidra till att man faktiskt inte uppmärksammar hela problematiken. En skola som har ett gemensamt synsätt på våld respektive kränkande behandling har goda förutsättningar att utveckla ett gemensamt förhållningssätt. Studien visar vidare att många skolor nu arbetar målmedvetet med att finna former för att hantera och t.o.m. dra nytta av konflikter. Åtta av tio lärare anser också att deras egen skola gör mycket för att förhindra mobbning och trakasserier. Grundskolelärare ser mer positivt på detta arbete än gymnasielärare.

Problem med kränkningar ser olika ut beroende på var i utbildningssystemet eleverna befinner sig. Skillnaden i förekomsten av kränkande behandling mellan skolor är också stor. Personalens insikt och aktivitet inom området är större bland de yngre eleverna, i särskolan och på de yrkesinriktade och individuella programmen. Störst problem vad gäller skolklimatet finns i grundskolans senare år. Här, liksom i övriga delar av gymnasieskolan, saknas det långsiktiga perspektivet och insatserna begränsas till akuta uttryckningar vid inträffade problem. Mobbningen förekommer ofta i miljöer där den

informella kontrollen av vuxna är svag; i korridoren, på skolgården eller på vägen till och från skolan.

Det är svårt att få en klar uppfattning om hur många elever som blir mobbade i skolan eller som utsätter andra för mobbning. Antalet elever, föräldrar och lärare som anser att mobbning är ett stort problem har ökat under 1990-talet. Av en studie 1997 framgår att två procent av eleverna i år 7-9 känner sig mobbade av andra elever. Det är vanligare att föräldrar som invandrat menar att mobbning är ett stort problem i sitt barns skola.

I samma studie uppgav nästan var tredje lärare att de sett ökande problem med kränkande behandling. Tre år senare uppger ännu något fler lärare att det finns problem med kränkande behandling. Samtidigt säger 3 procent av samtliga elever att de alltid eller ofta är oroliga eller rädda i skolan. En klar majoritet, nio av tio elever, känner sig emellertid aldrig oroliga eller rädda när de är i skolan.

Organisation och arbetsprocesser

Hur verksamheten organiseras har betydelse för hur undervisning och annat arbete kan bedrivas. Därmed har organisationen också betydelse för vilket innehåll som fokuseras i verksamheten och vilka resultat den genererar. Flera av utbildningssystemets delar har genomgått stora organisatoriska förändringar under de senaste åren. Även kraven på skolans innehåll och resultat har förändrats. Utvecklingen av organisation och innehåll har dock inte gått hand i hand.

En positiv utveckling av skolans organisation förväntas skapa helhetssyn på verksamhet och innehåll hos personalen, integrering av olika verksamheter för korsbefruktnings av idéer samt utveckling av nya samverkans- och arbetsformer, t.ex. i arbetslag. De studier som genomförts visar att organisatoriska förändringar inte alltid genomförts med reflektion och diskussion om innehåll och idéer. Att finna den mest lämpliga organisationsformen tar på sina håll så mycket tid och kraft att den helhetssyn på barnen och deras utveckling som den nya organisationen skulle frammana, inte förverkligats. Utvärderingar pekar på bristande kompetensmässiga och resursmässiga förutsättningar.

Arbetslag är idag vanliga i skolan. Hur arbetslagen är organiserade varierar från skola till skola. En studie av integrationen mellan förskoleklass, fritidshem och skola visar att i verksamheter som har åldershomogena grupper är personalen oftast organiserad i olika arbetslag för respektive verksamhet, d.v.s. förskoleklass, grundskola och fritidshem för sig. I integrerad verksamhet bildar man ett gemensamt arbetslag. Det är dock vanligt att personalen ingår i flera arbetslag. På vissa håll förekommer det att en fritidspedagog eller förskollärare ingår i upp till fyra olika arbetslag eller planeringsgrupper.

Också i grundskolan finns tecken på att fokuseringen på organisation inneburit att mindre tid och resurser avsatts för utveckling av verksamhetens innehåll. Skolverket har i en intervjuundersökning samtalat med lärare om viktiga förändringar i reformernas efterföljd. Flera av lärarna anger arbetslag/lärlag som en betydelsefull förändring. Mestadels beskrivs denna förändring som positiv. I och med indelningen i arbetslag har det skapats möjligheter till samarbete mellan olika klasser och grupperingar och arbetet har blivit mindre ensamt för lärarna. Indelningen i arbetslag har dock på vissa skolor inneburit att skolledningen delegerat alltfler arbetsuppgifter utan att samtidigt skapa tid för uppgifternas genomförande. En annan konsekvens är att arbetslagen tenderar bli "skolor i skolan", vilket kan innebära positiva möjligheter men också leda till kulturkrockar, eller i värsta fall betyda att likvärdighetsproblem kan uppstå inom en och samma skola.

Lärarna ser också den arbetsplatsförlagda tiden som en viktig förändring. De flesta av de lärare som kommenterar denna är negativa till förändringen. De menar att den arbetsplatsförlagda tiden inneburit att deras arbetsbörda ökat och några lärare tycker att de numera är "inlåsta" på skolan vissa tider.

Även i gymnasieskolan har arbetslagen fått stort genomslag. Ett huvudintryck är dock att det förekommer samverkansproblem i gymnasieskolan – med eller utan arbetslag. På skolor med etablerade arbetslag ser man en del uppenbara vinster i arbetet med eleverna, men för vissa lärargrupper leder arbetslagen till en ämnesisolering. I gymnasieskolan finns också en problematik som bottnar i att olika lärarkulturer ska försöka samarbeta, där karaktärsämneslärare ibland kan känna sig nonchalerade av kärnämneslärare. Med eller utan arbetslag har möjligheten till informella möten mellan lärare minskat då schemat för gymnasieskolan, som en konsekvens av den ökade individualiseringen, är mindre sammanhållet nu än förut.

En strävan både i grundskolan och gymnasieskolan har varit att organisera verksamheten för att underlätta ett ämnes- och kursövergripande arbetssätt. Allt fler lärare ser också en ökad samordning mellan olika ämnen. Bara ett fåtal lärare hävdar att samordningen minskat.

Självständigt lärande i nya former

Det arbete som den nya organisationen ska stödja handlar enligt lärarna om en friare mer elevcentrerad undervisning. Den förändring som flest lärare i grundskolan betonar när det gäller arbetssätt, handlar om att eleverna de senaste åren fått ett allt större ansvar för sin kunskapsinhämtning, att undervisningen därmed blivit mer individualiserad och att lärarna alltmer handleder eleverna. Lärarna är i regel positiva till denna förändring och menar även att eleverna tycker detta sätt att arbeta är roligt. Lärarna upplever också att eleverna lär sig mer. Enligt lärare ökar också utrymmet för att pröva nya arbetssätt. Mest positiva är lärarna i grundskolans lägre årskurser och minst positiva är lärare på naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammen.

Ett inslag i det förändrade arbetssättet är användandet av informationsteknik. Det sker samma utveckling i de svenska skolorna som ute på landets arbetsplatser. Informationstekniken används till allt fler arbetsmoment. Fokus har därmed flyttats från tekniken till pedagogiken.

Eleverna upplever inte längre informationsteknik som något nytt inslag i skolan. När de kommer till en ny skolbyggnad så finns datorer där på liknande villkor som andra hjälpmedel. I planeringen av sitt arbete utgår de i högre grad idag ifrån att IT är ett bland många arbetsredskap som de kan använda sig av. Ju yngre eleverna är desto mer märks det här förhållandet. För dem har datorerna "alltid" funnits, i alla fall från den dag de själva började skolan. Ett praktiskt problem i vardagen för både elever och lärare, är att det tar alldeles för lång tid att ladda ner material från Internet.

Ett specifikt område där IT spelat en stor roll för utvecklingen är distansutbildning. Under de senaste åren har en rad verksamheter byggts upp där den gemensamma nämnaren är geografiska avstånd och flexibel undervisning. Skälen för utvecklingen varierar. Ibland är geografien motor exempelvis när kommuner i Norrland samverkar kring undervisning på distans i vissa ämnen. Ibland är syftet enbart pedagogisk utveckling inom en skola, för att ge elever och lärare ökad frihet i arbetsformerna. Erfarenheterna från olika projekt är blandade men helhetsbilden är positiv.

Skolutveckling beror emellertid på fler faktorer än datoranvändning. Det är också svårt att tala om generella utvecklingslinjer för informationstekniken eller konsekvenser för skolarbetet. Skolor idag har möjlighet att profilera sitt arbete. När det gäller frekvensen i användandet av IT går skiljelinjen numera inte mellan skolor och orter, utan snarare mellan år och ämnen. I Sverige ligger lärare i år 1-6 långt framme vad gäller användandet. Samma förhållande tycks råda i de länder som ingår i Europiska Skoldatanätet, EUN.

Språklärare och 1-6 lärare anser att IT haft positiv betydelse för hur deras elever ska uppnå undervisningsmålen. Lärarna framhåller vissa processer som särskilt betydelsefulla för lärandet som t.ex. mer enskilt arbete, fler kontakter utanför skolan, lära genom diskussion och att lärandet sammankopplas med vardagen. Lärarna ser också nackdelar med dessa läroprocesser vad gäller elever i behov av särskilt stöd. Det blir svårare för dem, därför att de ofta kräver mer handledning eller "styrning" för att ta till sig relevanta kunskaper i tillräcklig grad.

Även generellt ger lärarna denna bild av förändringens baksida. På det stora hela betraktas nya arbetssätt positivt av både elever och lärare, men mer elevaktiva arbetssätt ställer ökade krav på eleverna och många lärare uttrycker en oro för att de svagaste eleverna har mest att förlora på denna förändring. De klarar inte av det ökade ansvaret och det självständiga arbetssättet utan extra stöd och handledning.

De flesta elever tycker att skolan lyckas med att göra dem nyfikna och uppmuntra dem till att själva söka kunskap. Det finns dock många elever som inte blir stimulerade av skolans sätt att arbeta. Anledningarna till detta

är flera. Ofta bottnar de i att elever upplever att de saknar inflytande över innehållet i skolan. De förväntas arbeta aktivt med att söka sin egen kunskap, utan att själva ha fått påverka vilken kunskap de ska söka och i vilket sammanhang. På samhällsvetenskapsprogrammet säger flera elever att det blivit för mycket eget arbete, de tröttnar på att hela tiden söka sin kunskap själva: *"Ibland skulle det vara skönt att bara få sitta ner och lyssna"*.

Lärare är generellt positiva till nya, elevaktiva arbetssätt samtidigt som många inte fullt ut anser att elever kan ta det ansvar som krävs för mer inflytande. Mest positiva till elevernas förmåga till ansvarstagande är lärare för små barn. En förklaring kan naturligtvis vara att det ställs större krav på äldre elever att sätta sig in i t.ex. planeringsfrågor, för att kunna utföra ett reellt inflytande. En annan förklaring är att i de tidigare åren i skolan har läraren av tradition "barnet" i centrum, snarare än "eleven". Skolans lyckas också, enligt eleverna själva, sämre med att utveckla deras självförtroende ju högre upp i skolsystemet eleven kommer och allra sämst lyckas man på gymnasieskolans studieförberedande program.

Samtal om demokrati

Frågor om demokrati och grundläggande värden har allt mer hamnat i fokus i senare års samhällsdebatt. Också debatten om och i skolan har under senare tid allt mer gällt skolans möjligheter och svårigheter att förmedla, förankra och gestalta grundläggande demokratiska värden.

Intresset och viljan för att arbeta med och samtala om värdegrunden är mycket stort. Personalen i verksamheterna uttrycker generellt en stor entusiasm över frågorna och dess betydelse för dem själva och för barns och ungdomars sociala och personliga utveckling. Värdegrundsfrågorna engagerar och berör också barn och ungdomar. Personalen upplever dock brist på tid till möten, samtal, reflektion och för att utveckla relationer. Särskilt framstår detta som ett problem högre upp i grundskolan och i gymnasieskolan. I arbetet med de yngre barnen kan nära relationer utvecklas mellan barn och personal, vilket i sig ger förutsättningar för demokratiska samtal.

I gymnasieskolan upplevs kursutformningen ha inneburit både mer betoning av faktakunskaper och anonyma relationer. De förutsättningar som krävs för nära relationer och samtal om värden och normer saknas till stor del och därmed minskar också möjligheterna för personalen att arbeta med värdefrågor. Ofta fastnar man i brandkårsuttryckningar och problem som måste åtgärdas just i ögonblicket, med följderna att symptom snarare än bakomliggande orsaker blir behandlade.

Bedömning

Elevernas kunskapsutveckling under skoltiden är överlag tillfredsställande, men det finns brister i måluppfyllelse som måste åtgärdas. Det är självfallet

av central betydelse att andelen elever som lämnar utbildningssystemet utan de grundläggande kunskaper som de behöver och har rätt till kan minimeras.

Under sin tid i skolan skaffar sig de flesta elever ett rikt språk och goda möjligheter att kommunicera också på andra språk, framför allt engelska. Att ha ett fungerande språk är dock så nödvändigt idag att varje avvikelse från målen måste betraktas som allvarlig. Bristande förmåga att kommunicera minskar möjligheterna att aktivt ta del i samhällslivet och ta ansvar för och påverka den egna framtiden.

Flera resultat pekar på att matematik och naturvetenskapliga ämnen bör fortsätta att betraktas som angelägna utvecklingsområden i skolan. Andelen elever som inte når målen i grundskolan är alltför hög. Resultaten för gymnasieskolan är mer positiva. Samtidigt måste högskolans signaler om elevernas bristande förkunskaper i dessa ämnen tas på allvar.

En fjärdedel av eleverna i år 7-9 och i gymnasieskolan tycker inte att det är mycket viktigt eller absolut nödvändigt med bra färdigheter och kunskaper i matematik och legitimiteten bland eleverna för de naturvetenskapliga ämnena får anses vara mycket låg. Om ambitionen att öka rekryteringen till naturvetenskapliga yrken och utbildningar ska kunna infrias måste elevers attityder förändras. Det finns anledning att noga analysera befintliga verksamheter och resultat, liksom de insatser som hittills genomförts.

Om elever och lärare ska kunna nå goda resultat i sitt arbete krävs en god, stimulerande och lugn arbetsmiljö. Idag uppvisar arbetsmiljön brister. Det är allvarligt att andelen stressade elever ökar, den höga andelen stressade lärare är också en signal att ta på största allvar. Att elever utsätts för kränkande behandling och känner sig rädda för att gå till skolan är oacceptabelt utifrån den entydiga rätt till en trygg miljö som elever har. Skolors arbetsmiljöproblem måste tas på största allvar.

De organisatoriska förändringar som genomförts i verksamheterna har oftast inte givit syfte och motiv bakom förändringen möjlighet att tränga in hos de berörda. Därmed har också dessa grundläggande motiv fått ringa genomslag i undervisningen och i relationen till barnen/eleverna. Variationen är förstås stor. På de enheter där förändringsarbetet fungerat bra har ledningens engagemang och tydlighet spelat en viktig roll för i vilken utsträckning organisatorisk och pedagogisk utveckling tillåts "gå hand i hand".

Det är intressant att betrakta skolans förändrade arbetsätt ur ett längre tidsperspektiv. Lgr 80 hyllade den sammanhållna klassen och kollektiva processer, samtidigt som läraren ofta var utelämnad åt sig själv vad gällde att planera och genomföra undervisningen. Under nittioalet kan man säga att lärare och elever bytt roller, nu ingår lärarna i allt högre grad i en kollektiv process, via arbetslag, temaundervisning etc., medan elever alltmer utelämnas åt sig själva i en individualiserad undervisningsprocess. Detta är en paradox. Kanske är det först nu som lärarna har möjlighet att skapa en gemensamt inriktad undervisning när de själva i sin egen arbetsprocess ser fördelar med att bryta perspektiv och låta sig inspireras av andra. Ett viktigt

uppdrag för skolan är att skapa möten mellan skillnader, inte att eliminera skillnader. En sådan skillnad är elevers olika förutsättningar till självständigt arbete. Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som kräver extra handledning och struktur i vardagen.

Likvärdig och delaktig – om skolframgång för elever med utländsk bakgrund

I den grupp elever som lämnar grund- och gymnasieskolan utan fullständiga betyg är andelen elever med utländsk bakgrund oproportionerligt stor. Var femte elev med utländsk bakgrund saknar grundläggande behörighet till studier på nationellt program, att jämföra med totalt var tionde elev. Åtta av tio elever lämnar gymnasieskolan med slutbetyg – men endast sju av tio elever med utländsk bakgrund. Och även avseende grundläggande behörighet till högskolestudier skiljer sig grupperna åt, ungefär tio procentenheter.

Elevers sociala bakgrund har under många år varit en känd förklaring till resultatkillnader statistiskt sett. Skolverket har nu frågat sig om det finns anledning att inkludera också faktorn etnisk bakgrund i diskussioner om resultatkillnader och vid analysen av dessa, både när det gäller enskilda elevers prestationer och omgivningens attityder till eleverna och deras prestationer.

En bild av elevers och skolors resultat beror på många samverkande faktorer som elever, skola och skolsystem i olika grad kan rå över. En resultatanalys med etnicitet som huvudtema rymmer därför också några framgångsfaktorer som skolor, personal och elever faktiskt kan påverka.

Vår bild av resultaten

En samlad bild av skolors och elevers prestationer och resultat innehåller många komponenter. Just här, i denna redovisning, läggs störst tonvikt på betyg och provresultat. Men de speglar elevers prestationer bara i ett givet sammanhang och utifrån endast en del av skolans mål. De kompletteras därför med uppgifter om individens skolkarriärer – val till gymnasieskola, genomströmning, övergångar till högskola och vissa internationella jämförelser som kan ge ett delvis annat perspektiv på frågor om kunskap och kompetens. Med dessa data som utgångspunkt kan vi måla en - begränsad men dock - bild av elevers prestationer och karriärvägar.

Det finns alltså en del skillnader i resultat som alla är till nackdel för elever med utländsk bakgrund. Ser vi närmare på betyg i enskilda ämnen förstärks bilden. Elever med utländsk bakgrund når genomgående sämre resultat än elever med svensk bakgrund. En större andel elever får inte betyg eller får betyget Icke godkänd och en mindre andel elever med utländsk bakgrund får betygen Väl godkänd och Mycket väl godkänd. Detta gäller både elever som är födda utomlands och elever som är födda i Sverige men av utlandsfödda föräldrar. Resultaten är sämre i alla ämnen, även sådana ämnen som idrott och hälsa och bild. Bilden är också densamma i alla typer av kommuner. Dessutom är resultaten sämre även för elever som bott lång tid i Sverige.

Men bilden är komplex. I år har betygs-genomsnittet för flickor med utländsk bakgrund stigit och nått över genomsnittet för pojkar med svensk bakgrund. Dessutom finns en grupp elever med utländsk bakgrund som når mycket goda resultat i skolan. Tjugo procent av samtliga elever med utländsk bakgrund lämnar grundskolan med högsta betyg i minst hälften av ämnena och Väl godkänd i de övriga. I Stockholms läns finns trettiosex grundskolor upp till år nio med mer än femtio procent elever med utländsk bakgrund. Av dessa skolor har en fjärdedel ett högre meritvärde än genomsnittet för landet, vissa av skolorna har bland landets högsta genomsnittliga meritvärden överhuvudtaget.

En jämförelse av läsförmåga mellan nio- och fjortonåringar, med svensk respektive utländsk bakgrund visar att de senare genomsnittligt presterar något sämre än elever med svensk bakgrund. En närmare granskning visar dock att elever med utländsk bakgrund finns representerade på hela resultatskalan. Mer än hälften av eleverna med utländsk bakgrund presterar också över det internationella genomsnittet. När vuxnas läsförmåga studeras utifrån etnicitet visar det sig att vuxna som invandrat till Sverige före tonåren läser och skriver i nivå med befolkningen i stort. Vistelsetid i Sverige och utbildningsnivå är de två faktorer som främst påverkar läsförmågan.

Också skolkariärerna i gymnasieskolan skiljer sig mellan elever med svensk och utländsk bakgrund. Elevers val av program följer olika mönster. På gymnasieskolans studieförberedande program är andelen elever med utländsk bakgrund ungefär densamma som genomsnittligt. På handels- och administrationsprogrammet och omvårdnadsprogrammet är andelen elever med utländsk bakgrund högre än genomsnittet, medan den är klart lägre på naturbruks- och energiprogrammet. Andelen elever med utländsk bakgrund på individuellt program är högre. Detta beror dels på att fler elever med utländsk bakgrund saknar behörighet till nationella program, dels på att elever som kommit sent till Sverige placeras på individuellt program som förberedelseklass.

En högre andel elever med utländsk bakgrund avbryter sina gymnasiestudier. Tre år efter påbörjad gymnasieutbildning har ungefär 80 procent av eleverna med svensk bakgrund erhållit ett slutbetyg, mot knappt 70 procent av eleverna med utländsk bakgrund. Av nybörjarna på individuellt program får endast en fjärdedel slutbetyg. Det är också en lägre andel elever med utländsk bakgrund som blir behörig till högskolestudier, 75 procent mot 84 procent totalt.

Även avseende skolkariär är spridning i resultat utmärkande för gruppen elever med utländsk bakgrund. Medan en grupp presterar mycket goda resultat och så småningom påbörjar högre utbildningar, finns tyvärr en stor grupp som lämnar gymnasieskolan med ofullständiga betyg eller utan att ha slutfört sin utbildning.

Varför ser resultaten ut så här?

Den mest kända strukturella förklaringen till resultatvariation är social bakgrund. Statistiken säger att ju högre utbildning dina föräldrar har, desto högre betyg får du i skolan. Dessa mönster är relativt fasta och frågan om vad som kan göras för att ändra detta är närmast en ”de eviga”. Genom åren har också många insatser genomförts i syfte att försöka förändra resultatbilden och minska de sociala faktorernas betydelse.

Utifrån betygsresultaten för elever med utländsk bakgrund kan man konstatera att variationen i resultat följer elevernas sociala bakgrund. Elever med högutbildade föräldrar får högre betyg. Å andra sidan - bland elever med likartade sociala förutsättningar når elever med utländsk bakgrund generellt sämre resultat. Andelen högutbildade föräldrar är ungefär densamma oavsett etnisk bakgrund men barn till utländska föräldrar får generellt lägre betyg. Framst gäller detta elever som själva invandrat till Sverige. En anledning till detta förhållande kan vara att föräldrarna inte når den sociala ställning man hade i hemlandet, man får inte jobb i Sverige motsvarande sin utbildningsnivå och man bor i områden med låg social status. Utifrån detta resonemang blir det sociala sammanhanget också viktigt, inte bara föräldrarnas utbildning.

Otillräckliga språkkunskaper är en förklaring till bristande resultat för elever med utländsk bakgrund. Elever som kommit till Sverige under exempelvis grundskolans sista år har rimligen svårare att fullt ut tillgodogöra sig undervisning på svenska. Om de kommit från länder långt ifrån Sverige har de dessutom att möta en okänd kultur och ett språk som kanske ligger mycket långt ifrån det egna.

Skolor själva anger ofta bristande språkkunskaper som orsak till svårigheter och då även kopplat till vistelsetid i Sverige. Både forskare och praktiker brukar hävda att det krävs mellan fem och åtta års erfarenhet av ett nytt språk för att det inte ska bereda svårigheter i inlärning, även om undantag förstås finns. Men även elever som varit längre än fem till åtta år i Sverige får lägre betyg. Rimligen är det då inte språket som påverkar. Bristande språkkunskaper förklarar sannolikt inte heller resultatkillnader i exempelvis idrott och bild.

Resultat påverkas inte bara av bakgrundsfaktorer hos eleverna, som skolan har liten makt att styra över. Innehållet i skolans verksamhet, hur undervisning bedrivs och organiseras, vilket klimat som råder på skolorna och vilka attityder som präglar verksamheten är också faktorer som inverkar på resultaten.

Bristande förkunskaper från grundskolan anges ofta av skolpersonal som orsak till elevers misslyckanden. Eleverna kommer efter i arbetet redan från början och får ingen reell chans att komma ikapp. Både elever och skolor anger svagt intresse hos eleverna som en orsak: man vill helt enkelt inte gå i gymnasieskolan men har inget val eftersom det idag anses nödvändigt med en gymnasieutbildning för framtiden. Elever som hoppat av uppger också att

de inte tyckte sig bli sedda och att de inte kände att det fanns utrymme för dem, när de kommit efter fick de klara sig själva. En anledning till denna situation är enligt skolorna att resurserna inte räcker till för den grad av individualisering i undervisningen som en allt mer heterogen elevgrupp skulle behöva. Man kan också uttrycka det som att ett undervisningssätt byggt på idén om en homogen elevgrupp, är en anledning till att elever avbryter sin utbildning.

Vardagen i gymnasieskolan kan ibland verka sönderhackad och splittrad. Både lärare och elever säger sig också sakna helhet och sammanhang i utbildningen, man ser helt enkelt inte vart man ska och varför. Det påverkar både motivation och de faktiska möjligheterna att nå mål som förutsätter en helhetssyn. Men också kultur- och statusfaktorer påverkar framför allt resultatnivån. Eleverna uppfattar det exempelvis som svårare att få riktigt höga betyg i kärnämneskurser på vissa yrkesförberedande program då lärarna tror att eleven där nöjer sig med ett godkänt betyg. Elever känner sig ”dömda på förhand” vilket minskar motivationen.

För elever med utländsk bakgrund finns ytterligare specifika förklaringar till variation i betygsresultaten. I skolor i miljonprogrammets bostadsområden anger lärare att en hög rörlighet i elevgruppen utgör en orsak till resultat skillnaderna. Elever rör sig mellan förberedelseklasser och reguljära klasser, familjer flyttar iväg eller byter skola när man etablerat sig i det nya landet. Mellan läsåren kan upp till hälften av eleverna i en klass bytas ut. Enligt lärarna är kontinuitet, stabilitet och värdegemenskap viktiga förutsättningar för framgång, förutsättningar som försämras av den höga rörligheten.

Enligt forskare är en förutsättning för framgångsrikt lärande att eleven kan relatera nya kunskaper till den egna begreppsramen och att eleven förstår det sammanhang i vilket de nya kunskaperna presenteras. Knutet till detta resonemang är också frågan om elevers syn på sig själva, på sin kompetens och sitt värde, dvs. självkänsla och självförtroende. Om elever saknar sammanhang kring sitt kunskapsinhämtande gör det inte bara verkligheten svårare att förstå. Tidigare egna erfarenheter kan också komma att framstå som mindre värda. Skolors medvetenhet om att dessa frågor påverkar elevers prestationer och resultat varierar.

Elevers och i förlängningen skolors resultat påverkas av flera faktorer. En del kan vare sig elev eller skolsystem påverka. Andra kan både elever och skolpersonal påverka och därmed också skapa förutsättningar för utveckling och förbättring.

Framgångsfaktorer

Skolor som arbetat framgångsrikt med att utveckla verksamhet och förbättra resultat kan ofta peka ut vissa faktorer som man anser har positiv betydelse. Ibland är sådana faktorer generella, de är giltiga för alla barn och unga i alla verksamhetsformer. Ibland är faktorerna i högre grad kopplade till etnicitet.

Organisation och ledning

I så gott som alla sammanhang poängteras vikten av en fungerande organisation och ledning av verksamheten. Vidare framhålls också behovet av att alla verksamma i exempelvis en skola delar en gemensam vision och gemensamma mål mot vilka de strävar. Detta är i hög grad relevant i skolor med en hög andel elever med utländsk bakgrund. Skolorna själva påpekar gärna att det krävs medvetna strategier i arbetet kopplade till mål och måluppfyllelse. Innehållet i strategierna varierar. Det kan gälla godkändgränser med målet att öka andelen godkända, det kan fokusera mångfald och sträva efter att ta tillvara allas varierande erfarenheter. Viktigast för förbättring verkar främst vara att det finns en uttalad strategi som hela skolan omfattas av, inte det exakta innehållet i strategin.

Ett generellt verktyg för verksamhetsutveckling är kompetensutveckling. I takt med att exempelvis andelen speciallärare sjunkit i skolan har också kraven på vidare kompetens hos personalen ökat. Många skolor med en hög andel elever med utländsk bakgrund har väl utvecklade och förankrade strategier för kompetensutveckling. Sådana kan röra såväl den sociala miljön i skolan och en ökad beredskap att hantera kulturmöten och kulturkrockar, som exempelvis fortbildning i svenska som andraspråk i syfte att förbättra elevers möjlighet till lärande på det nya språket.

Ett gemensamt drag för åtminstone vissa skolor med en hög andel elever med utländsk bakgrund är att personalgruppen har hög kompetens och är något äldre. Dessutom är personalomsättningen låg. Sammantaget skapas därmed goda förutsättningar för kontinuitet och stabilitet i arbetet. Sannolikt bidrar det ofta goda klimatet avseende mål och visioner samt de goda möjligheterna till fortbildning till denna bild.

Värdegemenskap

Personal i mångkulturella verksamheter betonar ofta värdegemenskap mellan verksamheten, hemmen och samhället runtomkring som en viktig förutsättning. Det verkar finnas flera skäl till denna betoning. Ett skäl är att den svenska värdegrunden inte är självklar för alla. Inte heller är det svenska sättet att organisera barnomsorgens och skolans verksamhet självklar, i flera fall är föräldrar i stället frågande och ibland misstänksamma inför exempelvis inflytande, självständiga arbetssätt eller kanske undervisning i religion eller sex och samlevnad. För att både verksamheterna och barn och elever ska kunna få ett tillräckligt stöd hemifrån har det ansetts nödvändigt att möta föräldrarna och försöka finna gemensamma förhållningssätt. Kontakter med personalen har också uppfattats som en möjlig väg för föräldrar in i det svenska samhället, barnomsorg och skola kan fungera som motor för integration.

Att skapa värdegemenskap mellan barnomsorg, skola, hem och samhälle ställer generellt stora krav på personalen. För att göra mötet mellan individer med skilda erfarenheter till ett riktigt möte, med utrymme för båda parter, krävs trygghet i de egna värderingarna tillsammans med öppenhet och tydlighet. Men det krävs inte bara kompetens utan också tid och

engagemang. Många som arbetar i mångkulturella verksamheter beskriver sig själva som eldsjälar med stort engagemang men i ett 90-tal med krympande resurser och hårdnande klimat har deras arbete blivit allt svårare. Men även idag framstår flera mångkulturella verksamheter som ovanligt framgångsrika i sitt arbete med möten, samtal och en gemensam värdegrund. Flera av dessa utgör goda exempel på hur läroplanernas normer och värden översätts till verklighet.

I skolan kan inte skolpersonalen själva skapa denna värdegemenskap. I hög grad krävs att elever och föräldrar själva känner sig delaktiga och omfattar målen för verksamheten. Elevernas egen normbildning påverkar självklart deras engagemang i skolan. Flera skolor kan berätta om elever som medvetet ställer sig utanför, som aktivt väljer bort såväl integration som utbildning med motiveringen att de inte känner sig delaktiga och inte heller vill ta del. Vad som i botten har format dessa elevers attityder går inte att enkelt säga, klart är dock att mötet med dem ställer krav på kompetens och beredskap från skolans sida som inte alltid finns idag.

En studie visar att ungdomars framgång i skolan i hög grad också påverkas av hur deras föräldrar ställer sig till integration och utanförskap. Om föräldrar ställer sig utanför majoritetens normsystem och i stället utvecklar egna normer blir det svårt för barnen att smälta in i det svenska systemet om inte skolan är uppmärksam på barnens värderingsmässiga villkor. Föräldrar som helt accepterar majoritetens normer och medvetet väljer strategier för att bli delaktiga i den svenska majoritetskulturen gör det naturligtvis åtminstone skenbart enkelt för sina barn. Det som eventuellt kan hända är att barnen ställer alltför höga krav på sig själva eftersom de kanske måste börja "från bakre startlinje" och sträva mot samma mål som de allra bästa. En del föräldrar, slutligen, försöker hitta någon sorts balans, integreras med den egna kulturen som grund. För dessa är det viktigt att känna en gemenskap i värderingar med skolan och att mötas av respekt inför de egna erfarenheterna.

Helhetstänkande och nya lösningar, exemplet språkutveckling

Det finns sällan enkla lösningar på problem i barnomsorgens och skolans värld. Den som vill åstadkomma varaktig förbättring och utveckling måste ta hänsyn till en rad olika faktorer i arbetet och kanske utveckla en mängd alternativa strategier för att komma framåt. Trots detta finns ibland en tro på olika standardlösningar, ensidigt fokuserade på en fråga. För barn och unga med utländsk bakgrund kan synen på språkutveckling och vikten av kunskaper i svenska få tjäna som exempel.

God språkutveckling är centralt för gynnsam resultatutveckling. Idag arbetar många förskolor, skolor och huvudmän med att utveckla nya former för att stimulera barns och ungas språkliga utveckling. Allt vanligare blir att all personal i verksamheter med en hög andel barn och elever med utländsk bakgrund fortbildar sig i svenska som andraspråk för att kunna stimulera språkutvecklingen. Parallellt formas också nya strategier för att utveckla modersmålsundervisningen, ibland så att modersmåls lärarna i högre grad än

tidigare tas tillvara som en resurs också inom andra verksamheter och ämnen. Denna utveckling är dock inte självklar och under 90-talet var snarare trenden en helt annan.

Betyget godkänd i svenska är ett krav för tillträde till gymnasieskolans nationella program. Detta krav på godkänt har styrt planeringen av många skolors arbete och då tillåtits ta mycket resurser i anspråk. Olika insatser för att öka måluppfyllelsen prövas, exempelvis läxhjälp och sommarskolor. Det finns skolor som uppmanat elever att ägna elevens val åt extrastudier i svenska. Andra skolor har minskat undervisningen i engelska för elever med utländsk bakgrund och i stället satsat på utveckling i svenska språket.

Den starka fokuseringen på svenska språket har av de flesta ansetts motiverad utifrån läroplanernas kunskapsmål. Dessutom lyfts värdet av goda kunskaper i svenska fram i debatten om skolans resultat. En konsekvens har dock blivit att många kommuner och skolor, i sin iver att satsa på kunskaper i svenska, bortsett från andra krav på verksamheten. Elever med utländsk bakgrund har rätt till både stöd och undervisning på modersmålet sedan lång tid tillbaka. Nyligen konstaterade Skolverket att andelen barn med modersmålsstöd i barnomsorgen minskat dramatiskt under 90-talet, samtidigt som förskolans betydelse för barns inläring av svenska språket betonats. Skolor har minskat resurserna för modersmålsundervisning, elevgrupperna har blivit större och antalet undervisningstimmar har minskat. I så gott som samtliga fall där Skolverket granskat hur kommuner tagit sitt ansvar för modersmålsstöd har också verket konstaterat brister. En slutsats kan bli att skolor inte uppfattat elevers modersmål som en resurs i undervisningen.

Forskning visar att det för de flesta barn är mest gynnsamt att lära på modersmålet eftersom det tar lång tid för barn att tillägna sig ett nytt språk i så hög grad att man blir kapabel till abstrakt begreppsförståelse. Men trots detta har barns och ungas behov av undervisning och stöd på modersmålet i skolan ifrågasatts, framför allt under de senaste 10-15 åren. Paradoxalt nog har skolsystem och skolor under samma period i allt högre grad strävat efter ökad internationalisering. Många skolor satsar på språkundervisning, ibland på tvåspråkig undervisning och värdet av denna kompetens anses stort.

Att utgå från varje elevs behov och förutsättningar

I dagens skola har varje elev rätt att utvecklas utifrån sina förutsättningar och behov. Vissa skolor hävdar att en väg till framgång i arbetet är att forma sitt arbete med varje enskild elev som utgångspunkt. I en sådan heterogen grupp är genomsnitt meningslösa menar man. I stället blir utmaningen att skapa gemensamt handlingsutrymme inom vilket vars och ens individuella egenskaper och förutsättningar måste få plats. Ett sådant arbete innebär att göra nya prioriteringar och att därmed andra arbetsformer växer fram. Att skapa gemenskap blir en grundförutsättning för att fokusera individers insatser. Det centrala blir inte att integrera avvikande utan att skapa allas delaktighet.

En tillämpning av styrdokumentet som innebär en ensidig inriktning mot kunskapskrav och gränser för godkänt motverkar delvis denna

individualisering utifrån elevernas förutsättningar. Både anställda i skolan, elever och forskare menar att det finns en etablerad norm mot vilken de enskilda elevernas förutsättningar och prestationer mäts och värderas. Som forskaren Pirjo Lahdenperä visat, finns det en tendens i skolan att betrakta elever med utländsk bakgrund som elever i behov av särskilt stöd, beroende på deras utländska bakgrund som placerar dem mer eller mindre långt från den etablerade normen. Om det uppstår problem i mötet mellan eleven och skolan förklaras det med att eleven, individen, avviker från normen och det är genom att fokusera elevens bakgrund och förutsättningar som en eventuell lösning kan finnas.

Frågan om vem som bildar norm är relevant också ur andra perspektiv. Lärarens förväntningar på och attityder till eleverna påverkar både kunskapslust och resultat. En elev som konsekvent ges bilden av sig själv som avvikande och som systematiskt uppfattar att de egna erfarenheterna värderas lägre får svårare att lära sig och tappa också lusten.

Med utgångspunkt i en idé om en majoritet som normerar och stänger ute ser frågan om kunskaper i svenska lite annorlunda ut. Goda kunskaper i svenska är nödvändiga för att klara sig i Sverige idag, det betraktas närmast som en självklarhet. Bilden av allt högre krav på individers utbildningsnivå och ett allt mer verbaliserat arbetsliv, där ”enkla jobb” blir allt färre är väl etablerad. I det sammanhanget är det rimligt att se svenskan som central.

Idén om svenskans betydelse har också styrt det offentliga samtalet under nittioalet. Kraven på god svenska har drivits ur ett integrationsperspektiv, med goda avsikter. Etnologen Annick Sjögren menar dock att kravet på den goda svenskan blir en hög och osynlig mur som effektivt gör det närmast omöjligt för personer med utländsk bakgrund, som inte talar perfekt, att ta sig in. Kravet har sina rötter snarare i grupp tillhörighet än i rationellt motiverade behov. Det blir därmed exkluderande.

Bedömning

En fördjupad analys av resultat och måluppfyllelse utmynnar i tre tydliga observationer på vilka en bedömning av läget kan grundas. En del elever med utländsk bakgrund når bristande resultat i skolan. Skolor brister också i att ge eleverna det stöd de har rätt till. Slutsatsen blir att dessa elever inte har tillgång till en likvärdig utbildning. Detta är allvarligt. Samtidigt är spridningen inom elevgruppen stor när det gäller resultat och prestationer. De stora olikheterna gör det svårt och omotiverat att fokusera gruppen elever med utländsk bakgrund som utgångspunkt för analyser och bedömningar. Dessutom kan konstateras att skolors och elevers resultaten påverkas av en rad olika faktorer. Vissa är direkt eller indirekt kopplade till elevers etniska bakgrund, andra faktorer speglar mer av relationen mellan skola och elev samt skolors möjligheter att möta elever.

De olika faktorer som påverkar är dels av mer strukturell art, knutna till elevens förutsättningar och svåra för skolan att påverka, dels knutna till

skolors arbetsformer och de verksammas kompetens och attityder. Det finns inga givna samband mellan faktorer och resultat. Analyser måste i princip göras i varje enskilt fall för att en någorlunda säker förklaring ska kunna ges. I generella resonemang om ansvar och resultatutveckling är det därför viktigt att fokusera både individen och det sammanhang i vilket han eller hon ska agera.

I många skolor med en hög andel elever med utländsk bakgrund bedrivs en verksamhet av mycket god kvalitet. Personalen är kompetent, engagerad och medveten om vilka utmaningar det egna arbetet rymmer, liksom vilka krav uppgiften ställer på skola och andra. Även omvärlden både inom och utom skelsektorn är medveten om dessa skolors goda prestationer. I övergripande resultatpresentationer, som ofta bygger på betygsresultat, syns sällan resultatet av skolornas arbete. Om samtalet om både elevers och skolors förutsättningar, prestationer och resultat ska kunna fördjupas och nyanseras krävs alternativa sätt att mäta och beskriva utveckling.

Resultatvariation med utgångspunkt i utländsk bakgrund beror på flera samspelande faktorer:

- språkkunskaper och kunskaper i att lära ut språk,
- kulturell kompetens och beredskap, hos både elever och vuxna,
- attityder hos elever, föräldrar, personal och omvärld,
- delaktighet och möjlighet därtill.

När alltför många kritiska faktorer samverkar i negativ riktning finns en risk för marginalisering och utslagning. Vissa elever med utländsk bakgrund är i denna mening extra utsatta. Det rör elever vars föräldrar har låg utbildning från hemlandet och som kanske har svårt att få arbete i Sverige, elever som anländer till Sverige sent under skoltiden och som bor i socialt utsatta områden.

Resultatförbättring och utveckling är mångas ansvar i skolan. Kanske blir det extra tydligt när det gäller elever med utländsk bakgrund. På lokal nivå måste verksamma i skolan och skolans huvudmän ta ansvar för en levande dialog kring mål och måloppfyllelse, liksom för att identifiera behovet av insatser och följa upp med nödvändiga åtgärder på lokal nivå. På nationell nivå måste staten ta ansvar exempelvis för att förse den lokala nivån med nödvändiga verktyg i form av adekvata mätinstrument, stöd i utvecklingsinsatser eller resurser för kompetensutveckling. Men vare sig på lokal eller nationell nivå kan skolan ordna allt. Det kommer aldrig att gå att motivera en elev att satsa på utbildning om han eller hon inte klart ser de möjligheter som utbildningen ger i form av framtida arbete, makt över den egna vardagen och möjligheter att delta och påverka i samhällslivet. Förändrade attityder och ökad delaktighet är därför en fråga för alla samhällssektorer.

Helhet och övergångar

I läroplanerna betonas betydelsen av en helhetssyn på barns och ungas kunskapsutveckling, men också på deras sociala och känslomässiga utveckling. Kontinuiteten i barns och ungdomars utveckling, samt förutsättningarna för övergång till efterföljande verksamheter inom utbildningssystemet och till arbetslivet, lyfts fram. Läroplanerna betonar samverkan och samarbete, och att barn och elever i behov av särskilt stöd måste uppmärksammas särskilt vid övergångar. Helhet kan sägas stå för sammanhang, överblick och kontroll, men också för inflytande och deltagande.

För barn, elever och föräldrar är övergångarna en del av barnomsorgens och skolans vardag. Inträdet i förskolan eller familjedaghemmet är det första steget i det livslånga lärandet – en stor förändring, inte bara för barnet, utan för hela familjen. Ibland har barnets inträde i förskolan beskrivits som att ”världen vidgas” och att familjen blir en del i ett större samhälleligt sammanhang. Efter förskolan vidgas världen alltmer – genom övergången till förskoleklassen, grundskolan och, för de allra flesta, gymnasieskolan.

Övergångar innebär också en serie avstamp och prövningar som för barnet närmare vuxenlivet. De kan liknas vid olika s.k. ”passageriter”, sätt att hantera det välkända och invanda man lämnar och det nya, inte sällan okända, som väntar. I praktiken kan det handla om sexåringarna som får en symbolisk spark i baken och får klättra ut genom dagisfönstret den sista dagen i förskolan, eller om niornas avslutningslunch med lärarna. Eleverna själva uttrycker det ofta med både skräck och förtjusning. Det positiva med att börja gymnasieskolan: *”Hit går man för att lära sig och så finns det inga småbarn överallt”*. När eleverna i år sex organisatoriskt förs till år 7–9 blir de ”högstadiesexor”. De hamnar på en ”ö” med egna regler, egna lärare och ett tryck att leva upp till ”högstadieteendet”, sluta leka och istället vara ”cool”.

När övergångar inte fungerar kan det få negativa konsekvenser för barn och unga. I värsta fall kan det innebära studiemisslyckanden för enskilda elever. Om kunskap om elevers förutsättningar inte förs vidare vid övergångar, finns risk att enskilda elevers kunskapsutveckling begränsas och att nödvändiga stödinsatser sätts in för sent.

Landets kommuner har ansvar för att skapa förutsättningar för helhet i utbildningen. Detta kan i praktiken innebära allt ifrån att fastställa övergripande målsättningar och en ändamålsenlig organisation till att ge möjligheter till kompetensutveckling och barn-, elev- och föräldrainflytande.

Förutsättningar för helhetssyn och kontinuitet

Kunskap och rutiner

En förutsättning för att en helhetssyn på barns och elevers lärande och utveckling ska få genomslag, är att personalen har kunskap om varandras verksamheter. Studier visar att denna kunskap, med vissa undantag, ofta är bristfällig. I förskolan finns ofta en stark vilja till samarbete för att på så sätt nå samsyn på lärande över ålders- och verksamhetsgränser.

En annan förutsättning för att övergångar ska bli en positiv kraft är att det finns aktuella och väl kända rutiner. I en period som bland annat kännetecknats av omorganisering och förändrade ansvarsområden har dock tidigare inarbetade rutiner inte alltid uppdaterats eller gjorts kända.

Det största behovet av att skapa goda överlämnanderutiner finns för de yngre barnen och för barn och elever i behov av särskilt stöd. Det är också för dessa två grupper som rutiner är vanligast, liksom att de fungerar väl. För elever i behov av särskilt stöd fungerar ofta elevvårdspersonalen som nyckelpersoner i överlämnandeprocessen. Men även om överlämnandet kan fungera bra rent praktiskt saknas många gånger tydliga rutiner för hur relevant information om elevens utveckling ska lämnas. Eleverna lämnas över som personer, men information om deras kunskapsutveckling brister. Eleverna finns dessutom sällan med och kan påverka de rutiner som eventuellt finns.

I stor utsträckning saknas rutiner för övergångar för barn och elever från andra kommuner eller från fristående verksamheter.

För övergången från grundskolan till gymnasieskolan finns institutionaliserade rutiner i form av ansöknings- och intagningsförfarande/bestämmelser. Men även om det alltså på ett formellt plan finns rutiner för övergången kännetecknas den av en låg aktivitetsnivå i själva överlämnandearbetet liksom i överförandet av information kring eleverna. En återhållande faktor när det gäller information om enskilda elever är den problematik som – enligt många skolor – ligger i att ge för mycket information vilket i värsta fall kan leda till stigmatisering, skapande av negativa förväntningar etc.

Kunskap om kunskaper

Om övergångar ska fungera krävs att elever har tillräckliga kunskaper för att fortsätta studierna på nästa nivå i skolsystemet, samt att skolan kan ge adekvat stöd i de fall elevers kunskaper brister. För att kunna ge sådant stöd och för att göra övergångar så smidiga som möjligt krävs att skolpersonalen har goda kunskaper om elevers resultat och prestationer och om orsaker till resultaten.

En fråga som har blivit alltmer aktuell är hur den kontinuerliga uppföljningen av elevers prestationer bör ske, inte sällan formulerad som ett

krav på att eleverna bör få betyg tidigare. När elever i grundskolans år 7-9 själva har fått svara på frågan om betyg bör ges tidigare i grundskolan, finns också en tendens att fler elever instämmer 2000 jämfört med för tre år sedan. Samtidigt finns överlag en positiv inställning till lärarnas information om hur eleverna klarar sig i olika ämnen. Eleverna i år 7-9 tycker också att de utvecklingssamtal de hittills haft varit bra.

Beredskap för stödinsatser

Grundskolans ansvar för att *alla* elever ges möjlighet att nå målen har i och med behörighetskraven¹ för gymnasieskolans nationella och specialutformade program kommit i fokus. Det har även inneburit en ökad uppmärksamhet på skolans stöd till de elever som kan befaras inte nå målen.

Flera studier visar nu att inställningen till och arbetet med stöd håller på att förändras. Skolor som lyckas få alla eller nästan alla elever behöriga arbetar mer aktivt med att tidigare upptäcka och kontinuerligt följa elever med stödbehov. Ett vanligt sätt är att alla elever diagnostiseras i de behörighetsgivande ämnena och att dessa ämnen prioriteras resursmässigt. En ökad variation i arbetssätt och arbetsformer samt lärarnas samarbete i arbetslag är andra inslag som lyfts fram. Även lärarnas engagemang och ett utvecklat arbete med åtgärdsprogram, samt dokumentation av elevernas kunskaper nämns som betydelsefullt. Även om dessa ansträngningar i första hand karaktäriserar skolor som lyckas få alla eller nästan alla elever behöriga, återfinns delar av dessa insatser i många andra skolor, på väg att genomföras eller på planeringsstadiet. Från lärarhåll finns dock en hel del kritiska röster. Preliminära resultat visar att endast en av fyra lärare anser att det finns goda möjligheter för elever att få stöd. Mest kritiska är lärare i år 4-9.

Att stödinsatser nu sätts in tidigare beror troligen på att många skolor nu fått ökade resurser, men också att insatserna i större utsträckning än tidigare begränsas till elever som befaras inte nå målen i de behörighetsgivande ämnena. Det sistnämnda innebär tidigare stöd, men alltså i ett begränsat antal ämnen.

Förutom att rektorer och lärare själva uttrycker att undervisning och stöd nu i större utsträckning än tidigare inriktas mot godkändnivåerna kan detta till viss del även skönjas i förändringar av hur stödet organiseras. I hälften av alla skolor har mindre undervisningsgrupper införts och nivågruppering förekommer oftare än tidigare. I en tredjedel av skolorna har undervisningen blivit mer inriktad på att förbereda eleverna för de nationella proven.

En allt vanligare stödåtgärd, med en tydlig koppling till de nya behörighetskraven, är ferieskolorna. Det är en stödåtgärd som vänder sig till

¹ För att en elev ska vara behörig att söka till gymnasieskolans nationella och specialutformade program krävs minst betyget godkänd i ämnena svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik.

elever som behöver extra stöd för att nå målen i framför allt de tre behörighetsgivande ämnena. Ferieskola initieras ofta från politiker- eller förvaltningsnivå i kommunerna. Erfarenheterna är emellertid relativt blandade. I flera kommuner har verksamheten utvecklats och anpassats efter hand, och resultaten uppfattas som positiva. Men det finns också mindre goda erfarenheter av sommarskolverksamhet. Kritikerna ifrågasätter om det är *”rimligt att bedriva sommarskola i två veckor med obehöriga lärare efter år 9 och sedan godkänna elever som skolan rimligtvis aldrig skulle godkänna”* (rektor), eller om det är möjligt att på några sommarveckor reparera kunskapsluckor som hänför sig till stor frånvaro som byggts upp under många år i grundskolan.

Institutionaliserade övergångar

Utbildningssystemet rymmer idag flera institutionaliserade övergångar som varje elev måste genomföra, och som skolor måste hantera oavsett förutsättningar. Genom att studera två sådana övergångar går det att bilda sig en uppfattning om huruvida systemet ger förutsättningar för helhet och kontinuitet.

Förskoleklassen – skolformen mellan förskola och grundskola

Inrättandet av förskoleklassen som en egen skolform ska underlätta kontinuiteten i barns och ungas utveckling och lärande. Den eftersträlvade integrationen mellan förskoleklassen, fritidshemmet och grundskolan är tänkt att skapa gemensamma synsätt och utveckla varierade arbetsformer med större tonvikt på lek och skapande. Integreringen ses därmed i första hand som en pedagogisk fråga.

Nästan alla sexåringar ...

Förskoleklassen har tydligt blivit sexåringarnas skolform. Trots att det är en för eleverna frivillig verksamhet omfattade den läsåret 1999/00 93 procent av samtliga i årskullen.

Lednings-, lokal- och verksamhetsintegrering

Integreringen av förskoleklassen i den kommunala skolorganisationen har om vi ser till nämnd- respektive ledningsnivå nått långt. I cirka nio av tio kommuner finns en gemensam nämnd- och förvaltningsorganisation och 97 procent av eleverna i förskoleklass har en rektor som också ansvarar för en grundskola eller särskola. Även lokalmässigt är förskoleklassen väl integrerad – närmare nio av tio elever återfinns i grundskolans lokaler eller i lokaler i närheten

Om vi istället ser till den verksamhetsmässiga integreringen av det direkta arbetet med barnen framträder en mer komplicerad bild. Här återfinns på vissa håll en långt kommen integrering som omfattar i stort sett hela dagen

alla dagar i veckan. På andra håll finns bara ett sporadiskt samarbete, som kan bestå av en veckas studiebesök i skolan på våren eller några få aktiviteter under läsåret.

Det finns en generell tendens att arbetet i förskoleklassen organiseras efter en struktur där schemaläggning och uppdelning av skoldagen i olika arbetspass/lektioner med tydliga raster är ett kännetecknande drag. I denna struktur ges varje ämne eller typ av aktivitet (lek, sång, rörelse, utevistelse etc.) sin särskilda tid under dagen. Det är också vanligt att språkbruket inom förskoleklassen hämtats från skolan (rast, arbetspass etc.).

En inte alltför vanlig men ändå anmärkningsvärd bieffekt av arbetet med att integrera förskoleklassen och grundskolan är att förskolan och dess personal inte längre efterfrågas av grundskolan. Fokuseringen på förskoleklassen har med andra ord på sina håll inneburit mindre samverkan mellan förskola och skola.

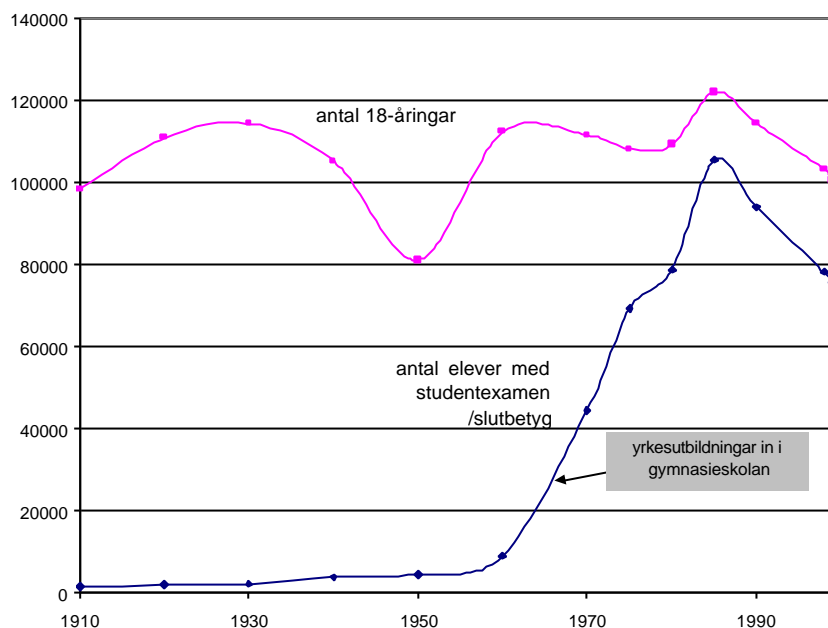
Svag styrning

Kommunernas planer för utvecklingen av förskoleklassen avser främst organisatorisk eller lokalmässig integration och endast i undantagsfall verksamhetens pedagogiska innehåll. Från ledningshåll finns alltså en svag styrning mot integrationsreformens kärnområden – gemensamma mål, förhållningssätt, arbetsformer och synsätt.

Från grund- till gymnasieskola

Ett utbildningssystem som omfattar allt fler år, och som engagerar en allt större andel av befolkningen innebär också ett ökat antal övergångar. För grundskolans del kan det exemplifieras med att skolformen i allt mindre grad utgör en tillräcklig grundutbildning, dess uppgift är i stället att förbereda för vidare studier. Denna uppgift sätter övergångsfrågan i fokus. Sett över tiden kan detta illustreras med en bild av antalet elever med studentexamen/slutbetyg från gymnasieskolan under 1900-talet (figur X).

Fig. X Studentexamen/slutbetyg från gymnasieskolan under 1900-talet



I figuren framgår utvecklingen under 1900-talet tydligt – från ett gymnasium för några få utvalda under de första dryga 60 åren, över den kraftiga expansionen under 1970- och 80-talen (med bland annat integreringen av yrkesutbildningen), till 1990-talets utveckling av en gymnasieskola som tar emot i de närmaste alla elever i en årskull, men med minskat antal elever med slutbetyg.

Från och med intagningen till gymnasieskolan höstterminen 1998 gäller nya behörighetsregler till nationella och specialutformade program. Reglerna ställer tydliga krav på eleverna och samtidigt tydliggörs grundskolans ansvar för att eleverna kommer väl förberedda till gymnasieskolan. Detta är positivt men studier visar samtidigt att elever och lärare i grundskolan känner en ökad press genom den fokusering på betyg och godkändgränser som blivit följden.

Behörighetskraven har, enligt åtta av tio tillfrågade rektorer, inneburit att eleverna satsar mer på de behörighetsgivande ämnena än för två år sedan. Dessutom menar rektorerna att elever som riskerar att inte nå godkändgränsen i dessa ämnen satsar mindre än tidigare på övriga ämnen.

Den starka inriktningen på godkändnivån i de tre behörighetsgivande ämnena har inte bara bidragit till vad man i skolorna kallar ”treämnesskola”, utan har också inneburit att lärarna inriktar undervisningen på mål att uppnå medan målen att sträva mot inte fått den betydelse för arbetet som varit avsikten.

Efter några år med behörighetsreglerna kan konstateras att andelen obehöriga elever som lämnar grundskolan ökar, liksom andelen elever som saknar betyg i ett eller flera ämnen, trots godkändgränser och mer riktade stödinsatser. Ändå påbörjar nästan alla elever som avslutat år 9 studier i

gymnasieskolan. Av de elever som våren 1999 gick ut grundskolan återfanns 98 procent i gymnasieskolan hösten 1999. Övergångsfrekvensen har också varit relativt konstant de senaste fem åren, men jämfört med 1990-talets början har den ökat med närmare tio procentenheter, vilket främst hänger samman med införandet av det individuella programmet (IV).

För elever som inte är behöriga till nationella program i gymnasieskolan finns möjligheten att komplettera behörigheten inom IV. Detta har inneburit att andelen elever på IV ökat från fem procent 1997 till nio procent 1999. Statistiken visar också att de flesta som börjar på IV senare fortsätter på ett nationellt eller specialutformat program. Fram t.o.m. hösten 1999 hade ungefär sju av tio elever som 1996 eller 1997 gått direkt från grundskolan till IV övergått till ett nationellt eller specialutformat program. Knappt hälften av samma grupp 1998 hade hunnit gå över hösten 1999. Det är således en jämn tillströmning från IV till andra program, framför allt efter det första IV-året.

Från gymnasieskola till högre studier

Som konstaterats ovan påbörjar nästan alla elever studier i gymnasieskolan efter grundskolan, vilket dock inte innebär att alla ungdomar fullföljer en hel gymnasieutbildning. Sju av tio elever i år 9 1995 hade fått slutbetyg inom fyra år, vilket är en minskning jämfört med de elever som fanns i år 9 1993 och 1994 (tabell X). Elever som börjar om sin gymnasieutbildning (på samma eller annat program) slutför utbildningen efter fyra år i än mindre omfattning än de som börjar i gymnasieskolan för första gången.

Tabell X Andel elever med slutbetyg inom fyra år av elever i år 1 i gymnasieskolan 1993 -1995. (%)

Elever i år 1	Samtliga elever i år 1			Nybörjare i år 1 ²		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Totalt antal år 1	102 382	114 108	119 447	90 497	97 967	100 554
Andel med slutbetyg inom 4 år, %	79	73	70	83	78	76
Varav						
SP/NV %	92	88	86	93	90	88
Övriga nationella program, %	83	73	70	85	77	74
SM, %	87	84	76	89	87	79
IV, %	18	19	16	22	23	19
IB, %	44	69	80	43	69	80

Flickor fullföljer i något högre utsträckning än pojkar, och elever med svensk bakgrund i högre grad än elever med utländsk bakgrund. Det finns också betydande skillnader mellan de olika programmen. Elever på naturvetenskaps-, samhällsvetenskaps och medieprogrammen fullföljde i

² Elever som inte var registrerade i år 1 i gymnasieskolan de två föregående läsåren.

störst utsträckning, medan industri-, energi- och fordonsprogrammen var de nationella program som hade lägst andel.

Relationen gymnasieskola – vuxenutbildning

Andelen ungdomar i den kommunala gymnasiala vuxenutbildningen ökar. I många fall är det ungdomar som inte fått slutbetyg från gymnasieskolan och ungdomar som vill komplettera och öka sin konkurrenskraft inför ansökan till högskolan. Det kan också handla om ungdomar som vill ändra sin studieinriktning. Den kommunala vuxenutbildningen tenderar därmed att i allt högre utsträckning fungera som ett fjärde gymnasieår. Risken finns då att en ökad andel ungdomar tränger undan prioriterade målgrupper för vuxenutbildningen.

Behörighet till högre studier

I den grupp elever som lämnar gymnasieskolan med slutbetyg, ökar andelen med grundläggande behörighet för högskolestudier. Men eftersom andelen elever som får ett slutbetyg samtidigt krymper, innebär det att andelen behöriga för högre studier totalt i en årskull minskar.

Antagningssystemet till högskolan har negativ inverkan på undervisningen i gymnasieskolan. Elever och skolledare uttrycker att fokus ligger på betyg snarare än kunskaper, vilket leder till betygsstress och taktikläsning i gymnasieskolan. Det finns en tendens att elever, företrädesvis på naturvetenskaps och samhällsvetenskapsprogrammen, väljer bort språk och fördjupande kurser till förmån för kurser där de har lättare att få högre betyg eller kurser där de redan har kunskaper. Elever planerar även att komplettera eller förbättra sina betyg på Komvux.

Det finns en tendens till att något färre gymnasieelever tror att de kommer att läsa vidare efter gymnasieskolan, jämfört med för tre år sedan. När SCB frågade elever i gymnasieskolans avgångsklasser 1999/00 om de hade planer på att läsa vidare på högskolan inom tre år hade endast drygt hälften av avgångseleverna i gymnasieskolan sådana planer. Det verkar som om lusten, intresset och planerna på att studera vidare sjunker successivt i gymnasieskolan. Att elevernas planer inte riktigt motsvaras av den faktiska verkligheten bekräftas i en studie av den verkliga övergångsfrekvensen. Här framgår det att övergångsfrekvensen inom tre år från gymnasieskolan till högskolan ökat för avgångskullarna 1986/87 – 1995/96 från 21 till 37 procent.

Bedömning

Alltför få kommuner skapar reella förutsättningar för goda övergångar. Skolhuvudmän i gemen är ambitiösa när de i t.ex. skolplanerna formulerar sina strävanden att utveckla en helhetssyn på barn och elever i utbildningssystemet. Men de konkreta insatser som genomförs gäller ofta inom vilken form eller organisation som helhetssynen ska växa fram. Sällan

har man formulerat och förankrat övergripande strategier för samtliga insatser. Delaktigheten från personalens sida uteblir därmed. Samtidigt innebär avsaknaden av strategier att en stor del av ansvaret för övergångar och helhetssyn läggs på personalen.

Under förskoleklassens första två år har integreringen av de olika verksamheterna inte realiserats fullt ut. Inte heller har den pedagogiska utvecklingen fått optimala förutsättningar.

Behörighetskraven till gymnasieskolan är den enskilda faktor som starkast påverkar övergången mellan grund- och gymnasieskolan. Godkändgränsen i de behörighetsgivande ämnena har inneburit en större tydlighet om vad som krävs men också en ökad stress för elever och lärare. Det finns också tecken på negativa konsekvenser för kunskaperna i övriga ämnen, med konsekvensen att elever inte får den bredd i kunskaper som både ett aktivt medborgarskap och fortsatta studier kräver. En positiv effekt av behörighetskraven är att allt fler skolor kontinuerligt följer upp elevernas kunskapsutveckling och att elever och föräldrar görs delaktiga i denna process. Skolor menar också att behörighetskraven har gjort spelreglerna tydligare. De krav och förväntningar som ställs på eleverna inför studier i gymnasieskolan har tydliggjorts.

Samtidigt som kartläggningar, diagnoser och åtgärdsprogram för elever i behov av stöd ökar, är det ovanligt att rektorer kopplar generella insatser för att förbättra arbetsmiljön och utveckla arbetsmetoder och arbetssätt till arbetet med att öka andelen elever med fullständigt slutbetyg. Samtidigt framhåller många rektorer bristen på förnyelse som en viktig orsak till dålig måluppfyllelse. Ambitionen att alla elever ska nå kunskapsmålen måste kopplas till strategier för utveckling av hela utbildningssystemet.

Effekterna av skolornas stödinsatser kan ofta ifrågasättas. Det är viktigt att de kartläggningar och insatser som görs för elever i behov av stöd (diagnoser i behörighetsgivande ämnen, åtgärdsprogram, tidigare insatt stöd etc.) leder till att stödet är av god kvalitet och att det verkligen tar sin utgångspunkt i elevernas aktuella behov. Det senare gäller självklart även för barn i behov av särskilt stöd i barnomsorgen.

Att andelen ungdomar med grundläggande högskolebehörighet minskar är allvarligt, sett i ljuset av de uttalade ambitionerna att öka övergångsfrekvensen till högre utbildning. Det finns anledning att i detta sammanhang också framhålla de negativa effekterna av dagens behörighetsregler till högskolan. Det är nödvändigt att se över dessa regler.

Verksamheternas förutsättningar

Var fjärde invånare i barnomsorg eller skola

Var fjärde invånare – drygt 2,2 miljoner - deltog 1999 i någon form av barnomsorg eller skolverksamhet³. Det är med andra ord verksamheter som når en betydande del av Sveriges befolkning. Den största gruppen är barn och ungdomar – drygt 1,8 miljoner deltog i någon form av utbildning. Men även vuxenutbildning når många - 400 000 deltog i vuxenutbildning under ett år.

I utbildning vid högskolor och universitet deltog 276 000 personer i grundutbildning och 18 000 i forskarutbildning. I utbildning vid folkhögskolor deltog 29 000 i kurser längre än två veckor. Lärande är självfallet inte begränsat till det formella systemet utan sker också i många informella former, t ex i arbetet, i kompetensutveckling och genom arbetsmarknadsåtgärder liksom på fritid.

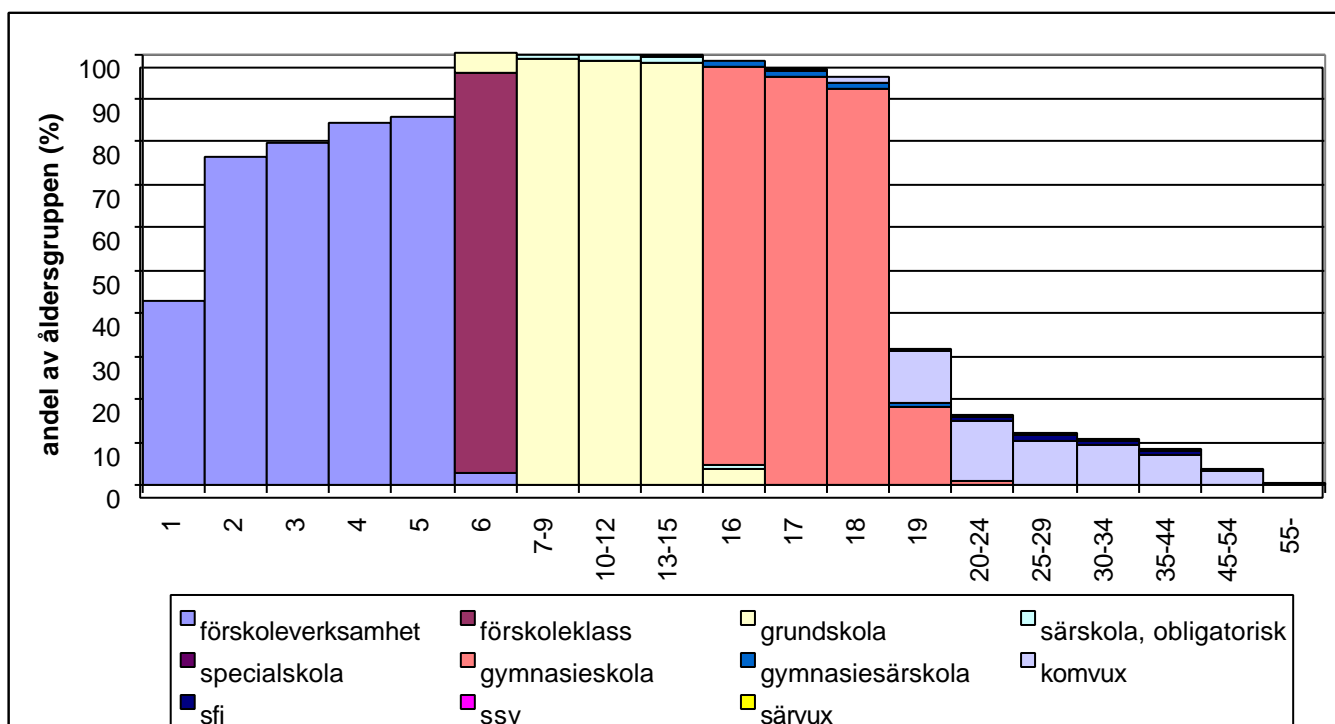


Diagram x: Andel (%) av befolkningen i olika åldersgrupper som går i olika verksamheter barnomsorg och/eller skola hösten 1999 (för komvux, SSV och sfi avses läsåret 98/99, viss överskattning av den totala andelen i utbildning kan förekomma då uppgifterna för gymnasieskolan och vuxenutbildningen inte nettoräknats, deltagande i öppen förskola ingår ej)

³ inom Skolverkets ansvarsområde (verksamheterna på grå botten i figur x), dvs... ? eller räcker det med hänvisning till figur?. Barnomsorg används i rapportern som beteckning för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Verksamhet för barn i åldern 1-5 år

De flesta barn har deltagit i någon form av förskoleverksamhet innan de börjar skolan. Med förskoleverksamhet avses då förskola, familjedaghem och öppen förskola.

Hösten 1999 var 372 000 barn inskrivna i förskoleverksamhet, vilket motsvarar tre av fyra barn i åldern 1-5 år. Andelen är lägre bland de allra yngsta barnen (43 % av ettåringarna), och högre bland de äldsta (87 % av femåringarna).

Andelen barn i förskoleverksamhet har ökat successivt sedan barnomsorgen började byggas ut på 1970-talet. Nuvarande höga deltagande på 75 procent bland 1-5-åringar kan jämföras med att endast 17 procent av 1-6-åringarna deltog i förskoleverksamhet 1975. Andelen barn som deltar i förskoleverksamhet är högre i storstäder, förorter och större städer än i landsbygdskommuner och andra mindre kommuner.

Flertalet (64%) av 1-5-åringarna går i förskola. Andelen barn i familjedaghem har minskat sedan slutet av 1980-talet och andelen var 1999 nere i 11 procent.

Av de barn som inte är inskrivna i förskoleverksamhet är mer än hälften hemma med förälder som är arbetslös eller föräldraledig för ett yngre syskon. Övriga familjer klarar omsorgen om barnet själva genom att föräldrarna arbetar olika tider, har privata lösningar som släkting eller barnflicka eller andra lösningar. För barn som är hemma eller i familjedaghem finns i 60 procent av kommunerna öppen verksamhet i form av öppna förskolor. Antalet öppna förskolor har dock halverats under 1990-talet.

God tillgång till förskoleverksamhet

Kommunerna är skyldiga att erbjuda förskoleverksamhet för alla barn som fyllt ett år, i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete, studier eller barnens egna behov. Kommunen ska ta skälig hänsyn till föräldrarnas önskemål om omsorgsform.

Utbyggnaden av barnomsorgen har inneburit att tillgången på barnomsorg stämmer relativt väl med föräldrarnas efterfrågan. Bland barn vars båda föräldrar arbetar eller studerar är tillgången på förskoleverksamhet god. Endast drygt en procent av dessa barn saknade plats trots att föräldrarna önskade det. När landets kommuner tillfrågades våren 1998 gavs också en ljus bild av tillgången - alla kommuner med undantag av tretton stycken kunde uppfylla skollagens krav att tillhandahålla plats "utan oskäligt dröjsmål", dvs. inom 3-4 månader.

Många kommuner begränsar tillgången till förskoleverksamhet om en förälder är arbetslös eller föräldraledig. För tio procent av barn till arbetslösa eller föräldralediga önskar föräldrarna plats utan att få det.

Avgifterna för barnomsorg varierar kraftigt mellan landets kommuner. Höga avgifter kan begränsa möjligheten att utnyttja barnomsorg, även om det inte är vanligt att man väljer att avstå helt från barnomsorg av detta skäl. Cirka en procent av alla barn i åldern 1-5 år saknade plats p.g.a. att föräldrarna tyckte att kostnaden var för hög.

Föräldrar som har barn i förskoleverksamhet är i stor utsträckning nöjda med den *form* av verksamhet (dvs. kommunal eller privat förskola eller familjedaghem) som barnen deltar i. Nio av tio är nöjda, något fler när barnen går i privat förskola. Bland dem som är missnöjda vill hälften i stället vara hemma med barnen, medan övriga vill byta form eller ha någon annan lösning.

Högutbildades barn något oftare i förskoleverksamhet

Det är fortfarande så att barn till föräldrar med högre utbildning går i förskoleverksamhet i något högre utsträckning än barn till föräldrar med lägre utbildning, men skillnaderna har minskat jämfört med tidigare. Barn med båda föräldrarna födda utomlands går i något mindre utsträckning än barn med två svenskfödda föräldrar i förskoleverksamhet, men skillnaden är relativt liten.

Utbildning och skolbarnsomsorg för barn och ungdom (6-19 år)

Förskoleklass är sexåringarnas skolform

Förskoleklass är en skolform för sexåringar. Skolformen är frivillig för barnen och föräldrarna, men obligatorisk för kommunerna att erbjuda. Förskoleklass infördes 1998 då skyldigheten att erbjuda sexåringar avgiftsfri förskola ersattes med en skyldighet att erbjuda förskoleklass.

Hösten 1999 gick 112 000 elever i förskoleklass, 93 procent av samtliga sexåringar. Fyra procent av sexåringarna hade redan börjat i år 1 i grundskolan, medan tre procent gick i förskola. 72 procent av sexåringarna deltog samtidigt också i någon form av skolbarnsomsorg.

99 procent av skolpliktiga i grundskolan

Grundskolan är den största skolformen med dryg en miljon elever. Detta innebär att nästan 99 procent av alla barn i åldern 7-15 år går i grundskolan. Resterande barn i skolpliktig ålder (13 000 barn) går i särskola eller specialskola. De allra flesta grundskoleelever får sin utbildning i en kommunal skola, men tre procent (35 200 elever) går i en fristående skola.

Allt fler elever går i obligatorisk särskola

Särskolan är en skolform för de barn och ungdomar som inte kan gå i grundskolan och gymnasieskolan därför att de har en utvecklingsstörning. Även barn med hjärnskada, autism eller autismliknande tillstånd kan gå i särskola.

Drygt en procent av alla barn i åldern 7-15 år gick 1999 i särskolan. Även om andelen fortfarande är liten har antalet elever i obligatorisk särskola ökat markant under 1990-talet. 1999 gick 12 500 elever i obligatorisk särskola, vilket är en ökning med 52 procent jämfört med 1992/93, vilket kan jämföras med ökningen i grundskolan som var 17 procent.

Cirka 14 procent av eleverna i den obligatorisk särskolan var 1999 integrerade i grundskolan. Det finns samtidigt en tendens att allt fler elever fullgör hela sin skolgång inom särskolan, d.v.s. fler elever påbörjar sina studier i särskolan redan i år 1.

Specialskolan – en liten skolform

Specialskolan, som ska ge barn och ungdomar med synskada, dövhet, hörsel- eller talskada utbildning anpassad för deras behov, är en mycket liten skolform med 800 elever.

Två av tre 6-9-åringar i skolbarnsomsorg

När skoldagen är slut går många skolbarn i skolbarnsomsorg, som består av fritidshem, familjedaghem och öppen fritidsverksamhet.

Två av tre 6-9-åringar deltar i skolbarnsomsorg. Denna andel har ökat avsevärt sedan verksamheten började byggas ut på 1970-talet och ökningen har fortsatt under 1990-talet. 1975 gick knappt var tionde 7-9-åring i skolbarnsomsorg, 1990 fanns varannan där.

I åldersgruppen 10-12 år är det inte lika vanligt att delta i skolbarnsomsorg. Endast tretton procent deltar i skolbarnsomsorg, antingen i fritidshem eller familjedaghem eller i öppen fritidsverksamhet. Andelen av de äldre skolbarnen som går i fritidshem eller familjedaghem har legat på samma nivå under hela 1990-talet, men andelen kommuner som erbjuder öppen verksamhet har minskat under de senaste åren.

Tillgången till skolbarnsomsorg för de äldre barnen

På samma sätt som när det gäller förskoleverksamhet är kommunerna skyldiga att erbjuda skolbarnsomsorg för alla barn upp till 12 år i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete, studier eller barnens egna behov. Tillgången motsvarar i princip efterfrågan från föräldrarna när det gäller de yngre skolbarnen, men inte fullt ut när det gäller barn i åldern 10-12 år, enligt en enkätundersökning till föräldrar hösten 1999. Knappt två procent av barnen i åldern 6-9 år står utanför skolbarnsomsorgen trots att föräldrarna önskar att de skulle få omsorg. Motsvarande andel för de äldre skolbarnen (10-12 år) är sju procent. Liksom

när det gäller förskoleverksamhet, begränsar många kommuner tillgången om en förälder är arbetslös eller föräldraledig.

Nästan alla fortsätter i gymnasieskolan efter grundskolan

306 000 elever gick i gymnasieskolan hösten 1999. Nästan alla, 98 procent, av de elever som gick ut grundskolan våren 1999 gick hösten samma år i gymnasieskolan. De allra flesta (83 %) av de sökande till gymnasieskolan kom in på sitt förstahandsval, antingen i samband med intagningen i juli eller under de första höstmånaderna. Andelen av de sökande som erbjuds plats på sitt förstahandsval vid intagningen i juli har varierat något, men legat runt 80 procent de flesta åren på 1990-talet.

Fler på specialutformat och individuellt program

Andelen elever på nationella program har minskat, från 88 procent av alla elever i år 1 1993 till 77 procent 1999. Fler elever finns istället på individuella eller specialutformade program.

1999 gick nästan 15 procent av alla elever i år 1 på individuella program, en ökning från 11 procent 1993. Andelen var emellertid inte lika hög om vi enbart tittar på de elever som kom direkt från grundskolan. Bland dessa elever gick nio procent på individuella program, vilket är en ökning från sex procent. Att skillnaden blir så pass stor mellan alla i år 1 och de direktövergångna beror på att hälften av eleverna i år 1 på det individuella programmet antingen var nyinvandrade, hade gått i gymnasieskolan tidigare eller gjort något annat efter grundskolan. Att allt fler elever nu går på individuella program hänger delvis samman med att det fr.o.m. höstterminen 1998 krävs minst betyget Godkänd i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik i slutbetyg från grundskolan för behörighet till nationella och specialutformade program.

Det individuella programmet har större andel elever i storstäder än i mindre kommuner. Var tionde gymnasieelev i de tre storstäderna går på ett individuellt program, jämfört med knappt var tjugonde i glesbygden.

Även andelen elever på specialutformade program har ökat under perioden 1993 till 1999 – från en till åtta procent bland eleverna i år 1. Detta kan delvis ses som en otillfredsställd efterfrågan på ett program med inriktning mot teknik. Intresset för specialutformade program kan därför komma att minska något när det nya teknikprogrammet införs. Utbildningen, som är inriktad på sådana arbetsformer som förekommer i tekniskt arbete och företagande, har lockat nästan 7 000 sökande till höstterminen 2000, vilket motsvarar sju procent av samtliga sökande.

Störst konkurrens bland sökande till hantverks- och medieprogrammen

De två nationella program med störst konkurrens vid intagningen hösten 1999 var hantverksprogrammet, där endast varannan sökande erbjöds plats, och medieprogrammet, där sex av tio sökande togs in. Störst chans att

komma in hade sökande till naturvetenskapsprogrammet, barn- och fritidsprogrammet och industriprogrammet, där ungefär 90 procent erbjöds plats.

Elevernas sökandemönster förändras över tiden. Vid en jämförelse mellan 1987 och 1999 framkommer att mer traditionellt yrkesinriktade utbildningar minskar i popularitet. Detta gäller särskilt program där stor andel av eleverna är pojkar (bygg-, el-, fordons- och industriprogrammen), men även utbildningar med hög andel flickor (omvårdnads- samt barn- och fritidsprogrammen) har minskat. En annan tendens är att sökande till medie-, estetiska och hantverksprogrammen ökat kraftigt – en tredubbling sammantaget under perioden, vilket delvis hänger samman med ett ökat utbud av gymnasieplatser inom dessa områden.

Det finns betydande regionala skillnader i sökandemönster. I storstadsområden söker sig eleverna i större utsträckning till de studieförberedande programmen, medan traditionella yrkesprogram dominerar i mindre kommuner, särskilt i bruksorter.

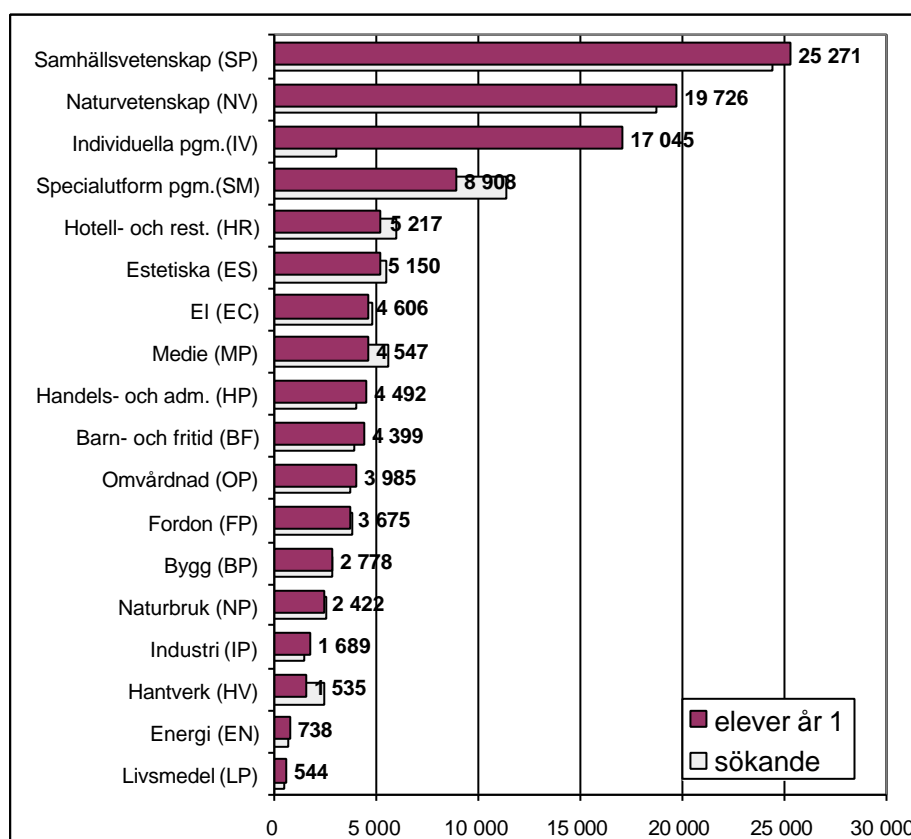


Diagram x: Antal sökande och antal elever år 1 på gymnasieskolans olika program hösten 1999(siffrorna i diagrammet avser antal elever i år 1)

Utbud och efterfrågan på gymnasieutbildning

Enligt skollagen ska kommunerna anpassa antalet utbildningsplatser på de olika programmen och deras grenar/inriktningar med hänsyn till elevernas önskemål. Som vi kan se i diagram x var överensstämmelsen mellan antalet sökande och antalet elever som sedan började på utbildningen relativt god för flertalet program på nationell nivå. Förändringarna i elevernas val över tid återspeglas också i stor utsträckning i utvecklingen av programsammansättningen i gymnasieskolan.

Det finns en stark strävan hos landets kommuner att tillgodose ungdomarnas förstahandsval, visar en nyligen genomförd studie i ett urval kommuner. Att programmets dimensionering i hög grad styrs av elevernas önskemål är positivt, konstaterar en annan av Skolverkets studier vilken jämfört sysselsättningsutvecklingen med sökande och intagna till gymnasieskolan mellan 1987 och 1999. Samma studie slår fast att det inte finns någon tydlig motsättning mellan individens val och samhällets behov, utan det är snarare så att individens val borde slå igenom mer för att få en ännu bättre anpassning till utvecklingen på arbetsmarknaden. Elevernas sökandemönster är nämligen nära kopplade till samhällsekonominns övergripande omvandling, så som den kommer till uttryck på arbetsmarknaden. Elevernas val följer tydligt de övergripande förändringarna i ekonomin.

Det faktum att kommunerna ska anpassa utbudet av gymnasial utbildning efter elevernas val står inte i konflikt mot att se gymnasieutbildningen som en kommunal, eller regional, tillväxtkraft. En av Skolverkets studier visar emellertid att få kommuner utnyttjar denna möjlighet. Det är dessutom ovanligt att kommuner samverkar kring strategier för att anpassa och utveckla utbildningsutbudet i samklang med både elevernas val och möjliga utvecklingsområden i en region.

Snabba förändringar i sökandemönster kan dock självfallet vara svåra att hantera för kommunerna, i synnerhet om det gäller program som kräver särskild lärarkompetens och utrustning. Ett exempel på program där antalet sökande varierat under de senaste åren är byggprogrammet. Antalet förstahandssökande var 1994 och 1995 nästan 2 900, minskade med 40 procent till 1998, för att 1999 återgå till nästan samma nivå som 1995. Förändringarna i antal sökande fick nära nog ett totalt genomslag i antalet elever som påbörjade utbildningen.

De nationella program som ökat mest under perioden 1993-1999, räknat i antal elever, är naturvetenskapsprogrammet, som ökat med en fjärdedel, följt av medieprogrammet, som mer än fördubblat elevantalet. Barn- och fritidsprogrammet samt handels- och administrationsprogrammet har minskat mest.

God tillgång till gymnasieutbildning handlar också om att det ska finnas utbildning inom rimligt avstånd. I 84 procent av kommunerna anordnas utbildning på nationella program och 97 procent erbjuder utbildning inom det individuella programmet. Av de 45 kommuner, främst småkommuner,

som inte anordnar gymnasieutbildning alls på nationella program i kommunen, har 24 gått samman i gymnasieförbund med andra kommuner. Övriga kommuner har ofta samverkansavtal med andra kommuner.

Fler i gymnasiesärskola

Elever som har fullgjort sin skolplikt i den obligatoriska särskolan erbjuds fortsatt fyraårig utbildning i gymnasiesärskolan. 4 800 elever gick hösten 1999 i gymnasiesärskolan, vilket är en dryg procent av 16-19-åringarna. Liksom på grundskolenivå har elevantalet ökat. Ökningen är 30 procent sedan 1992/93, medan gymnasieskolans elevantal varit relativt oförändrat under denna period.

Utbildning i utlandet

För svenska barn och ungdomar som befinner sig i utlandet finns utbildning på grundskole- och gymnasienivå som får bidrag från den svenska staten. Denna utbildning ges främst vid svenska utlandsskolor (1200 elever) eller som kompletterande svenskundervisning för ungdomar som deltar i utländsk utbildning.

Utbildning för vuxna

Allt fler går i komvux

Kommunal vuxenutbildning (komvux) består av grundläggande vuxenutbildning (som ger utbildning för vuxna på grundskolenivå), gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning.

6,5 procent av invånarna i åldern 20-64 år studerade någon gång under läsåret 1998/99 i komvux. I åldersgruppen 20-34 år studerade var tionde invånare i komvux. Även bland 19-åringarna var det relativt vanligt med studier i komvux (12 %). De senaste åren har allt fler unga studerande sökt sig till komvux för att komplettera gymnasieutbildningen och få ett fullständigt slutbetyg eller för att förbättra sina betyg och sitt konkurrensläge.

Verksamheten inom komvux omfattade 227 700 heltidsplatser 1998/99, som utnyttjades av 350 900 studerande. Andelen av befolkningen i åldern 20-64 år som studerar i komvux har ökat avsevärt sedan regeringens femåriga satsning på gymnasial vuxenutbildning, det s k Kungskapslyftet, inleddes (från 4,4% 1996/97 till 6,5% 1998/99). Statsbidrag för utbildning inom Kungskapslyftet utgår nu för cirka 100 000 heltidsplatser per år, vilket är nästan hälften av hela verksamheten.

Utbildningen inom Kungskapslyftet är i första hand avsedd för arbetslösa som helt eller delvis saknar treårig gymnasieutbildning. De uppföljningar som genomförts visar att kommunerna når prioriterade målgrupper i hög

utsträckning när det gäller den gymnasiala vuxenutbildningen och att rekryteringen ofta sker i nya former med stundtals aktiv uppsökande verksamhet i samarbete med arbetsförmedling och olika intressenter. Kommuner bygger exempelvis upp olika slags centra för information, rekrytering och vägledning. När det gäller grundläggande vuxenutbildning har däremot antalet elever minskat vilket möjligen kan tyda på brister i rekryteringen till denna nivå.

Två tredjedelar (63%) av de studerande på komvux hade högst tvåårig gymnasieutbildning bakom sig. En fjärdedel hade högst grundskoleutbildning eller motsvarande. En tredjedel av eleverna är män. Trots att många kommuner har försökt öka andelen män i samband med satsningarna i Kunskapslyftet, har den minskat jämfört med några år tidigare.

SSV – vuxenutbildning på distans

Statens skolor för vuxna (SSV) i Norrköping och Härnösand erbjuder distansutbildning av samma slag som i den kommunala vuxenutbildningen. Under läsåret 1998/99 deltog 10 600 studerande i kurser inom SSV, vilket motsvarar 0,2 procent av befolkningen 20-64 år.

Särvux ökar

Särvux erbjuder vuxenutbildning för utvecklingsstörda. 4 200 studerande, eller 0,1 procent av befolkningen i åldern 20-64 år, deltog i särvux hösten 1999. Undervisningstiden har liten omfattning. De studerande fick i genomsnitt undervisning drygt två timmar i veckan.

Färre elever i svenskundervisning för invandrare

Svenskundervisning för invandrare (sfi) syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. 34 700 personer, motsvarande 0,7 procent av befolkningen i åldern 20-64 år deltog i sfi någon gång under läsåret 1998/99. Antalet elever har nästan halverats jämfört med 1994/95, ett resultat av ett minskat antal nyanlända invandrare. Fyra av fem invandrare som kommit till Sverige de senaste fem åren har deltagit i sfi, enligt en undersökning av invandrares läs-, skriv- och räkneförmåga, som nyligen genomförts på Skolverkets uppdrag. Det vanligaste skälet till att inte ha deltagit var att man tyckte att man behärskar svenska tillräckligt bra ändå. Sfi lyckas till stor del rekrytera rätt deltagare, även om man inte når alla med de största behoven av undervisning, konstaterar undersökningen.

De som arbetar i verksamheterna

Kommunerna är skyldiga att för undervisningen använda lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de ska bedriva. För barnomsorgen gäller på motsvarande sätt att personalen ska ha utbildning eller erfarenhet så att barns behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

Totalt arbetade hösten 1999 cirka 262 000 personer i skola och barnomsorg, antingen i barngrupp, med undervisning eller som skolledare/arbetsledare. Av dessa arbetade knappt hälften i barnomsorg, drygt hälften i utbildning för barn och ungdom och ungefär fem procent huvudsakligen med utbildning för vuxna. Utöver dessa personer finns cirka 62 000 kommunalt anställda som arbetar i olika stödjande funktioner inom skola och barnomsorg, t.ex. måltidsverksamhet, som elevassistenter, personliga assistenter, vaktmästare eller med elevvård. Skolan och barnomsorgen är alltså arbetsplats för cirka 325 000 personer.

Tabell x: Antal pedagogisk personal i barnomsorg och skola hösten 1999

	Antal	Andel (%) kvinnor	Medel- ålder	Andel (%) med pedagogisk hög- skoleutbildning
Förskola	64 348	98	..	54 ¹
Familjedaghem	12 497	3
Fritidshem ²	19 308	84	39	63
Förskoleklass ²	11 759	95	42	85
Grundskola	93 718	73	44	87
Specialskola	356	77	47	85
Särskola	4 257	82	47	88
Gymnasieskola	28 071	47	47	82
Komvux	9 239	59	48	75
Särvux	233	87	52	89
Statens skolor för vuxna	78	60	47	82
Svenska för invandrare	1 180	84	51	81

¹ Utbildningsuppgiften gäller andel årsarbetare, ej andel personer

² Andelar och medelålder avser enbart personer i organisation med rektor gemensam med grundskola

Personer som arbetar i flera verksamhetsformer redovisas enbart där de arbetar mest. Skolledare ingår, men inte arbetsledare i barnomsorgen. Utöver de redovisade uppgifterna finns 1 408 anställda som arbetar i flera verksamheter (förskola, fritidshem, förskoleklass), 985 anställda i öppna förskolor samt anställda i öppen fritidsverksamhet.

Personalens könsfördelning är ojämn i flera av verksamheterna. I förskolan och i förskoleklassen är färre än var tjugonde anställd man. Även i särvux, fritidshemmen, svenskundervisning för invandrare och särskolan är det relativt få män. Gymnasieskolan är den skolform som har den jämnaste könsfördelningen.

Bland rektorer och arbetsledare finns en större andel män än bland den pedagogiska personalen totalt. Kvinnornas andel av de ledande befatningarna i skolan har dock ökat under senare år. I grundskolan var 60

procent av rektorerna kvinnor och i gymnasieskolan var motsvarande andel 35 procent 1999 vilket kan jämföras med 24 procent i bägge skolformerna 1991. Andelen kvinnor i ledningen av förskolor och fritidshem har i stället minskat något, från 91 procent 1991 till 81 procent 1999 (då även förskoleklass ingår), vilket åtminstone delvis hänger samman med de organisatoriska förändringarna för fritidshem och verksamheten för sexåringar.

Åldersfördelning

Personalens medelålder är högre i verksamheter riktade till ungdomar och vuxna än till yngre barn. Personalen i fritidshem har den lägsta medelåldern, medan personalen i särvux och svenska för invandrare är äldst. För förskoleverksamheten finns inga uppgifter om personalens ålder.

Fler lärare utan pedagogisk examen

Utbildningsnivån är genomgående hög i barnomsorg och skola. När det gäller förskola och fritidshem har nästan all personal någon form av utbildning för arbete med barn. Andelen med pedagogisk utbildning på högskolenivå är 54 procent i förskolan och 68 procent i fritidshem. I familjedaghem är den formella utbildningsnivån lägre, men 70 procent har dock någon form av utbildning för arbete med barn.

Andelen av lärarna som har en slutförd pedagogisk högskoleutbildning ligger mellan 80 och 90 procent i de olika skolformerna, med undantag av komvux, där andelen är 75 procent. Andelen lärare som saknar pedagogisk högskoleexamen har dock ökat de senaste åren. Totalt sett saknar män i större utsträckning pedagogisk examen än kvinnor i nästan samtliga skolformer.

En orsak till nedgången i komvux är sannolikt den ökade omfattningen av utbildningen hos externa anordnare. Den nyligen genomförda kvalitetsgranskningen av utbildning på entreprenad finner tecken på att fler lärare hos externa anordnare än hos kommunen saknar den utbildning som skollagen föreskriver. Många entreprenörer menar att de fäster större vikt vid den reella kompetensen när det gäller pedagogisk skicklighet än vid formell utbildning. När det gäller aktuella kunskaper och praktisk erfarenhet från området för utbildningen har ofta den externa verksamheten ett övertag.

Vilka är de obehöriga lärarna?

En särskild studie visar att de som arbetar som lärare utan att ha pedagogisk examen är en heterogen grupp. Nästan en tredjedel (30%) av de obehöriga, eller fem procent av samtliga lärare, har som mest en gymnasieutbildning. Men det finns också obehöriga lärare som har ganska omfattande högskolestudier bakom sig. En femtedel av de obehöriga hade examen från annan eftergymnasial utbildning än högskola om minst tre år och nästan lika vanligt var det att de obehöriga hade kommit relativt långt i sin högskoleutbildning (18% hade varit registrerad på C- eller D-nivå) utan att

ha tagit ut examen. Studien visar också att relativt många hade studerat på en lärarutbildning - en femtedel hade läst minst fem terminer.

Bland de som arbetar som lärare utan att ha pedagogisk högskoleexamen finns både de som är nya som lärare (för 38% var det första terminen), och de som har relativt lång erfarenhet (20% hade mer än fem års erfarenhet).

Utbildningsnivån varierar mellan olika kommuner

Högst andel lärare med pedagogisk examen återfinns för flertalet skolformer i större och medelstora städer. I större städer finns också den högsta andelen förskole- och fritidshemspersonal med pedagogisk högskoleutbildning. Att döma av statistiken är det svårast att rekrytera personal med pedagogisk högskoleexamen i glesbygdskommuner. Även förortskommuner och de tre storstäderna ligger relativt lågt när det gäller förskola och fritidshem och i viss mån även för grundskolan.

Vem anordnar utbildning?

Det är kommunerna som antals- och andelsmässigt är de stora utbildningsanordnarna, 91 procent av alla barn och ungdomar i åldern 1-18 år deltar i en verksamhet i kommunal regi. Men under 1990-talet har verksamhet som drivs i enskild regi ökat. Detta gäller särskilt för barnomsorgen och grundskolan, men även för den kommunala vuxenutbildningen. En annan förändring under 1990-talet är att landstingen inte bedriver utbildning i samma omfattning som tidigare, vilket är en konsekvens av kommunaliseringen av särskolan och av att landstingen i allt mindre grad driver utbildning på gymnasienivå.

Staten anordnar utbildning i mycket begränsad omfattning, dels i sameskolan, som erbjuder utbildning på grundskolenivå, dels i Statens skolor för vuxna (SSV) och specialskolan.

Tabell x: Andel barn/elever (%) hos olika anordnare per verksamhet hösten 1999 (komvux och SSV avser läståret 1998/99)

	Kommun (%)	Landsting (%)	Statlig (%)	Enskild/ entreprenad/ fristående (%)	Totalt (%)
Förskola	85			15	100
Familjedaghem	96			4	100
Fritidshem	93			7	100
Förskoleklass	96			4	100
Grundskola	97		0,01	3	100
Specialskola			100		100
Särskola	96	1		3	100
Gymnasieskola	94		2	5	100
Komvux	80		1	19	100
Särvux	100				100
Statens skolor för vuxna			100		100
Svenskundervisning för invandrare	89			11	100
Samtliga	91	0,3	0,5	8	100

Komvux är den verksamhet där störst andel av eleverna går hos annan anordnare än kommun och landsting. Kommunerna upphandlar kurser och tecknar entreprenadavtal med studieförbund, folkhögskolor och privata utbildningsföretag.

När det gäller förskolor är de enskilda anordnarna ofta föräldrakooperativ, men även bolag, personalkooperativ och andra former förekommer. Förskolor och fritidshem med enskild anordnare har tillstånd från kommunen och det är också kommunen som har tillsynsansvar för verksamheten.

Fristående grundskolor som är berättigade till offentlig finansiering har tillstånd från Skolverket och står under Skolverkets tillsynsansvar. En tredjedel av skolorna har en speciell pedagogisk profil, t.ex. Montessori- eller Waldorfpedagogik. Femton procent av skolorna har en konfessionell inriktning.

På gymnasienivå prövar Skolverket fristående gymnasieskolors rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. Även dessa skolor står under Skolverkets tillsyn. I gymnasieskolan förekommer det också att kommuner och landsting lägger ut delar av utbildning på entreprenad.

Stor ökning av fristående grund- och gymnasieskolor, men andelen elever ändå liten

Omfattningen av enskilda förskolor och fristående skolor har ökat betydligt under 1990-talet. I fristående grundskolor har elevantalet fyrdubblats, och i fristående gymnasieskolor har det skett en femdubbling.⁴ Antalet barn i förskolor i enskild regi eller på entreprenad har tredubblats.

Tabell x: Förskolor i enskild regi eller på entreprenad, fristående grund- och gymnasieskolor, 1991 och 1999

⁴ På gymnasienivån finns också ca 2 400 elever på kompletterande skolor och riksinternat, men detta elevantal har varit i stort sett oförändrat.

	1991	1999
Förskola i enskild regi eller på entreprenad¹		
antal barn	14 800	47 200
andel av alla i daghem/förskola (%)	5	15
Fristående grundskola		
antal skolor	83	371
antal elever	8 300	35 200
andel av alla i grundskola (%)	0,9	3,4
Fristående gymnasieskola²		
antal skolor	46 ³	74
antal elever	2 200 ³	11 600
andel av alla i gymnasieskola (%)	0,7 ³	3,8

¹ 1991 års uppgifter avser daghem, som 1999 ungefär motsvaras av förskola

² Här ingår ej kompletterande skolor eller riksinternat

³ Uppskattat antal

De stora ökningarna till trots är andelen elever som får sin utbildning i fristående skolor fortfarande liten. När det gäller förskolan är andelen klart högre.

Det är betydligt vanligare med förskolor i enskild regi eller på entreprenad och fristående skolor i storstadsområden än i mindre kommuner och i glesbygd. När det gäller grund- och gymnasieskolan går nästan var tionde storstadselev i en fristående skola, jämfört med en av hundra i glesbygdskommuner. Var femte förskolebarn i storstäderna går i förskola i enskild regi eller på entreprenad, vilket kan jämföras med var tionde i glesbygdskommuner. Men det finns även enstaka kommuner utanför storstadsområdena som har relativt höga andelar.

När det gäller komvux är mönstret inte lika tydligt. Att verksamheten utförs av andra anordnare än kommunen är visserligen vanligast i storstäder (en dryg tredjedel av kursdeltagarna går hos andra anordnare), men andelen är även relativt hög i en del mindre kommuner, t.ex. i glesbygdskommuner där drygt en femtedel går hos andra anordnare.

Högutbildades barn oftare i enskild förskola och fristående skola

Barn till högutbildade föräldrar väljer oftare enskild förskola eller fristående skolor än andra. När det gäller förskola går 18 procent av barnen till föräldrar med lång eftergymnasial utbildning i enskild förskola, vilket kan jämföras med fyra procent av barnen till föräldrar med mindre än tre års gymnasieutbildning. Barn till två föräldrar födda utomlands går mera sällan i enskild förskola än barn med en eller två föräldrar födda i Sverige.

På grundskolenivå finns det också skillnader i föräldrarnas utbildningsnivå mellan kommunala och fristående skolor. En ny studie visar att detta till en del beror på att fristående grundskolor oftare finns i kommuner där

invånarna har relativt hög utbildningsnivå. Men även när man jämför elever i fristående grundskolor med elever i kommunala skolor i samma kommun visar det sig att föräldrarnas utbildningsnivå är avsevärt högre i de fristående skolorna. Två tredjedelar (65%) av eleverna hade föräldrar med eftergymnasial utbildning i år 9 i de fristående skolorna, jämfört med knappt hälften (46%) i de kommunala grannskolorna.

Barn med utländsk bakgrund går oftare än svenska barn i fristående grundskolor. En del i förklaringen till detta är att det finns fler fristående skolor i kommuner där många invånare har utländsk bakgrund. Om man även här begränsar jämförelsen till kommuner där det finns fristående skolor, visar det sig att elever med utländsk och svensk bakgrund söker sig till fristående skolor i ungefär samma utsträckning. Det finns dock betydande skillnader mellan olika fristående grundskolor såväl när det gäller föräldrarnas utbildningsnivå som andelen barn med utländsk bakgrund.

Verksamheternas resurser

Kommunerna har ansvaret att fördela resurser till barnomsorg och skola så att verksamheterna kan uppnå nationella mål och uppfylla nationella riktlinjer. Den statliga regleringen innehåller inga uttalade resurskrav, men vissa skrivningar i skollagen kan likväl ses som mer eller mindre direkt kopplade till frågan om resurser. Det gäller t.ex. att barngrupper ska ha lämplig sammansättning och storlek i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, samt rätten till särskilt stöd för barn/elever som av olika skäl behöver det.

Den totala kostnaden för barnomsorg och skola uppgick 1999 till 133 miljarder kronor. Totalkostnaden har ökat under de senaste åren och är nära tio miljarder högre än två år tidigare. 70 procent (93 miljarder) utgörs av kostnader för skolväsendet och 30 procent (40 miljarder) är kostnader för barnomsorg.

45 procent av den kommunala sektorn

Tillsammans utgör barnomsorg och skola en mycket stor andel av den kommunala sektorns samlade verksamhet. Kostnaderna för dessa båda verksamheter motsvarar 45 procent av kostnaden för hela den kommunala sektorn som 1999 uppgick till ungefär 300 miljarder kronor³. Av kommunens totala kostnader svarar barnomsorgen för närmare 13 procent medan skolans andel uppgår till 31 procent. I dessa kostnader ingår också ersättningar till andra utbildningsanordnare.

	Kostnad totalt, miljoner kr	Kostnad per barn/elev, kr
Barnomsorg och skola totalt	132 830	
Barnomsorg, totalt	39 721	
Förskola	26 121	79 600
Familjedaghem	4 616	60 800
Fritidshem	8 548	27 000
Öppen förskola	315	1
Öppen fritidsverksamhet för 10-12 åringar	121	1
Samtliga skolformer, totalt	93 109	
Förskoleklass	3 623	32 000
Grundskola	56 292	54 900
Specialskola	468	578 100
Särskola	3 355	234 900
Gymnasieskola	22 028	72 500
Komvux	6 587	31 400 ²
Särvux	107	25 500
Statens skolor för vuxna	45	3 ³
Svenska för invandrare	604	37 600 ²

¹Kostnad per barn redovisas ej då uppgift om antal barn i verksamheterna saknas

²Kostnad per elev omräknat till heltidsstudierande

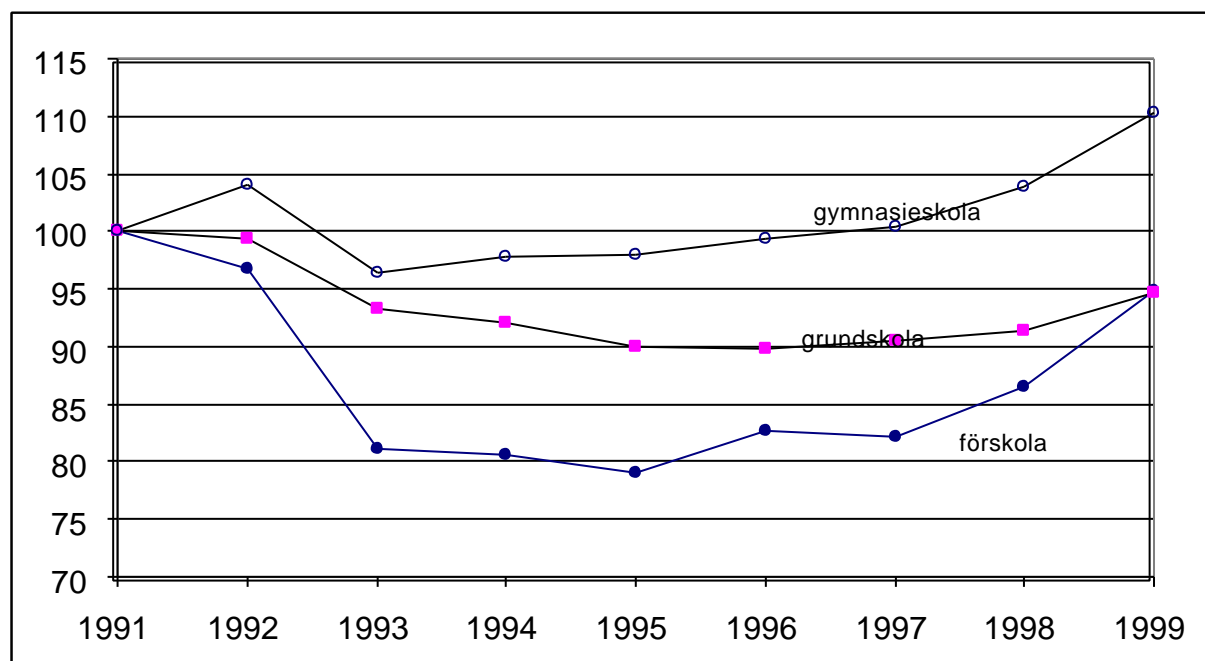
³Kostnad per elev redovisas ej då relevant elevmätt saknas

Besparingstrenden har brutits

Under 1990-talet har flertalet verksamhetsformer i barnomsorg och skola fått vidkännas betydande ekonomiska besparingar. Besparingarna har, per barn räknat, varit särskilt kraftiga i barnomsorgen. I förskolan minskade resurserna med en femtedel under 1990-talets första hälft och i fritidshemmen har besparingarna varit ännu kraftigare. Minskningarna är främst ett resultat av att antalet barn ökat utan motsvarande ökning av resurserna. Detta gäller särskilt fritidshemmen, där verksamheten samtidigt förändrats i och med integrationen med förskoleklass och grundskola.

I grundskolan minskade totalkostnaden per elev med en tiondel, men om man tittar på undervisningskostnaden eller lärartätheten är neddragningen närmare en femtedel mellan 1991 och 1997. Resurserna till grundskolan ökade under 1980-talet och var som högst de första åren på 1990-talet, men även jämfört med nivån i början av 1980-talet var lärartätheten 1997 tio procent lägre. En del av minskningen i grundskolan har dock kompenseras genom att förskollärare och fritidspedagoger blivit en resurs i skolan i samband med integreringen.

Diagram Kostnad per heltidsbarn/elev i daghem/förskola, grundskola och gymnasieskola 1991-1999 (index där 1991=100, fasta priser)



I gymnasieskolan har resurserna per elev totalt sett legat på ungefär samma nivå under 1990-talet, men även här minskade undervisningskostnaden och lärartätheten i början av perioden.

Nu har besparingstrenden brutits. Resurserna per barn eller elev räknat har ökat de senaste åren i de flesta verksamheter, särskilt i förskolan där resurserna per heltidsbarn ökat med 15 procent under de senaste två åren. Ett undantag är fritidshemmen, där resurserna fortsatt att minska, om än inte i samma takt som tidigare. Resursökningen i grund- och även i viss mån i gymnasieskolan har delvis möjliggjorts genom det extra statliga resurstillskottet (de s k Persson-pengarna), visar en uppföljning som Skolverket gjort.

Den bild som här ges av besparingar och trendbrott visar utvecklingen på nationell nivå, d.v.s. genomsnittet för landets kommuner, men förhållandena varierar självfallet mellan kommuner och skolor och enheter inom barnomsorgen. Exempelvis har kostnaden per barn i grundskola ökat med i genomsnitt sju procent i storstäderna, men bara med en procent i glesbygdskommuner, mellan 1997 och 1999 räknat i fasta priser.

När det gäller komvux påverkas såväl verksamhet som kostnadsbild kraftigt av regeringens femåriga satsning på Kunskapslyftet. Mellan 1996 och 1999 har den totala kostnaden för komvux ökat med 75 procent, trots en viss minskning under 1999. Antalet elever omräknat till heltidsstuderande har ökat i ungefär samma storleksordning. Under 1999 finansierades komvux till hälften (52 %) med det särskilda statsbidraget.

Resursernas betydelse

Vilken betydelse har då förändrade ekonomiska villkor för barns och elevers lärande och situation i stort? Det här är ett mycket komplicerat område, bland annat eftersom det är svårt att renodla effekten av ekonomiska villkor från andra förhållanden. Den faktor som förklarar mest av variationen mellan grundskolor i betygsresultat är föräldrarnas utbildningsnivå. Men resurserna har också en viss effekt, främst bland skolor med mindre gynnsamma förutsättningar, vilket visar på betydelsen av hur resurserna i systemet fördelas och används.

Att besparingarna har inneburit en stark press på verksamheterna torde vara ställt utom allt tvivel. Förändrade ekonomiska villkor har dock också inneburit ett omvandlingstryck som ofta givit upphov till nyttiga översyner av verksamhetens organisation och innehåll. Integrationen mellan verksamheten för sexåringar, grundskolans första år och fritidshem har sannolikt påskyndats av att ekonomiska argument har kunnat kopplas till pedagogiska målsättningar. Men det finns även oroande rapporter om stress där resurstillgång har betydelse. Skolverkets studie av fritidshemmen ger vidare en bild av en verksamhet som inte kan uppfylla kraven på mer än elementär omsorg bland annat till följd av bristande resurser.

Kostnaderna behöver variera, men det finns något att lära av variationen

Kostnaderna för barnomsorg och skola varierar mellan landets kommuner. I så gott som alla verksamheter visar jämförelser att kostnaden per barn/elev är mer än dubbelt så hög i den kommun som har högst kostnad jämfört med kommunen med lägst kostnad.

Skolverkets studier av kostnadsvariationen i grundskolan under 1990-talet visar att skillnaderna beror såväl på strukturella faktorer som i viss mån på kommunernas egna prioriteringar. Strukturella faktorer kan förklaras i termer av ekonomiska, sociala, geografiska och demografiska förhållanden. De strukturella variabler som visat sig vara av generell betydelse är t.ex. kommunens storlek, befolkningstäthet, skattekraft och kommunens disponibla inkomst samt andel elever med utländsk bakgrund. Sådana variabler kan sägas förklara ungefär hälften av den variation mellan grundskolekostnader som existerar mellan olika kommuner.

Det innebär samtidigt att en stor del av kostnadsskillnaderna inte kan förklaras med hjälp av strukturella faktorer. Orsakerna till den återstående variationen kan vara flera. Skilda redovisningsmetoder kan ligga bakom en del skillnader, men också skillnader i prioriteringar och skillnader i effektivitet i organisationen i kommunerna. Slutsatsen man kan dra av dessa studier är att kostnaderna behöver variera mellan kommunerna för att kompensera för skillnader i strukturella förutsättningar, men att kommuner också kan ha något att lära av varann genom att jämföra kostnader och vad som ligger bakom dem.

Sverige satsar mest

Besparingarna till trots har Sverige fortfarande en hög resursnivå vid en internationell jämförelse. Sverige är, tillsammans med USA, det land som lägger störst resurser på utbildning totalt sett (exklusive studiestöd), mätt som andel av BNP, visar den senaste jämförelsen mellan OECD-länder som avser 1997. Resurserna till utbildning (exklusive kostnader för studiestöd) motsvarar nästan sju procent av BNP. Att Sverige ligger högt har flera förklaringar, bland annat deltar fler i så gott som alla åldersgrupper i Sverige i utbildning jämfört med de flesta andra länder.

Men Sverige satsar också relativt mycket resurser på varje elev jämfört med flertalet andra länder, främst i grundskolan första sex år (fem länder ligger högre), men även år 7-9. Kostnaden per elev i utbildning på gymnasienivå är däremot nära genomsnittet för OECD-länderna. Detta hänger delvis samman med att Sverige har jämförelsevis många vuxenstuderande på denna nivå, som utbildas till en lägre kostnad än eleverna i ungdomsgymnasiet. Sverige har en relativt hög kostnad per studerande på högskola och universitet (tre länder ligger högre).

Kostnadsskillnaderna kan till en del förklaras med att i Sveriges skolkostnader ingår sådant som inte finns i alla andra länder eller som bekostas av andra, som skolmåltider och elevvård. Men även vid en jämförelse av lärartäthet ligger Sverige relativt högt. Mönstret är detsamma som tidigare, med en relativt hög lärtäthet när det gäller grundskolan, främst de första sex åren, men en placering något under genomsnittet på gymnasienivå. Det är stora skillnader mellan OECD-länderna när det gäller hur resurserna fördelas mellan olika delar av utbildningen. Flera länder lägger mest resurser på eleverna på gymnasienivå, medan Sverige lägger mest på grundskolenivå.

Styrning och lokalt kvalitetsarbete

Den svenska barnomsorgen och skolan är mål- och resultatstyrd, med ett decentraliserat ansvar för verksamheten. En rad olika aktörer har på olika sätt inflytande över verksamheterna; centralt genom riksdag, regering och Skolverket, lokalt genom kommun eller annan skolhuvudman samt förskolor och skolor med en professionell yrkeskår. I grunden finns idén om ett system för styrning, som bygger på gemensamma mål, ett tydligt ansvar för varje aktör och för uppföljning och utvärdering av mål och resultat som underlag för förändring. Sedan 1997 ställs krav på att varje skola och kommun ska upprätta årliga kvalitetsredovisningar. Det innebär att skolor och kommuner ska värdera sina resultat utifrån de uppsatta målen samt redovisa åtgärder för ökad måluppfyllelse där så behövs.

Staten har ett övergripande ansvar för målformulering och resultatuppföljning. Kommunerna och skolorna ansvarar för att de nationella målen förankras och tolkas på lokal nivå, i den kommunala skolplanen och i skolornas arbetsplaner. Detta ska möjliggöra val av vägar mot

måluppfyllelse utifrån vars och ens förutsättningar. Ansvaret omfattar också lokal uppföljning och utvärdering av resultat. Brister i måluppfyllelse och organisation som upptäcks ska leda till nödvändiga justeringar så att målen kan nås i högre grad i fortsättningen.

Skolplaner, uppföljning och utvärdering

Kommunerna har under senare delen av 1990-talet utvecklat skolplanerna. Detta framgår bland annat av allt tydligare målformuleringar samt att det är vanligare att det förekommer planer för det egna uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Många kommuner har dessutom utarbetat dokument som beskriver kommunens kvalitetsarbete och hur arbetet med kvalitetsbedömningar ska bedrivas.

Fortfarande har kommuner och skolor svårigheter att finna former för att följa upp och utvärdera sin verksamhet. Uppföljningarna begränsas ofta till enklare resultatredovisningar, uttryckta i provresultat eller betyg. Vidare förekommer trivselenkäter, attitydmätningar eller beskrivningar av hur brukarna uppfattar verksamheten, ofta då i termer nöjda/mindre nöjda.

Redovisningar av skolors resultat i vidare bemärkelse eller skolors förmåga att skapa goda lärmiljöer är däremot sällsynta. Få är de lokala utvärderingar som t.ex. beskriver hur rektor klarar sitt pedagogiska ledarskap.

Denna brist på lokal uppföljning och utvärdering är allvarlig för ansvariga skolpolitiker, genom att de tvingas fatta beslut om t.ex. prioriteringar och resursfördelning utan att ha relevanta underlag.

Arbetet med kvalitetsredovisningar

Under 1998 och 1999 utarbetade få kommuner kvalitetsredovisningar. Under 2000 har det däremot skett en positiv utveckling. En förklaring till detta kan vara att många kommuner under 1999 arbetat med att fastställa nya skolplaner som bättre svarar mot kraven på resultatredovisning och bedömning av måluppfyllelse.

Våren 2000 kunde 151 kommuner redovisa skriftliga kvalitetsredovisningar på kommunnivå för det gångna året. Ytterligare cirka 50 kommuner bedöms presentera redovisningar under hösten 2000. 25 kommuner kommer att upprätta sin första kvalitetsredovisning under 2001. Resterande 66 kommuner har inte kunnat ange någon tidpunkt för när den första kvalitetsredovisningen kommer att vara klar.

Som framgår av tabell X omfattar cirka hälften av kvalitetsredovisningarna grundskolan, medan övriga skolformer inte förekommer särskilt ofta. Särskilt inom särskolan är det ännu så länge sällsynt med kvalitetsredovisningar.

Tabell X Olika skolformers förekomst i kommunala kvalitetsredovisningar⁵

	Antal kommuner som har skolformen med i kvalitetsredovisningen	Antal kommuner med skolformen	Andel (%)
Förskoleklass	90	284	32
Grundskola	138	289	48
Obligatorisk särskola	64	267	24
Gymnasieskola	93	276	34
Gymnasiesärskola	18	153	12
Komvux	81	282	29
Särvux	14	203	7

Värt att notera är att närmare 30 procent av kommunerna har redovisningar som omfattar förskoleverksamhet och/eller skolbarnsomsorg, verksamheter som inte formellt omfattas av förordningskraven.

Av de kommunala kvalitetsredovisningar som fastställts t.o.m. juli 2000 bedöms hälften ha ett innehåll som överensstämmer med förordningens krav. De vanligaste bristerna, som återfinns i hälften av de kommunala redovisningarna, är att de saknar analys och bedömning av resultaten och/eller en beskrivning av vilka åtgärder som ska vidtas för att nå de uppställda målen. Vanligt förekommande beskrivningsområden i kvalitetsredovisningarna är kunskapsmål, stödåtgärder, elevinflytande samt trivsel/trygghet/mobbning.

I avsnitt om kunskapsmål redovisas ofta elevresultat från lokala eller nationella test eller ämnesprov. De medel som anges för att öka måluppfyllelsen inom detta område är mer resurser eller organisatoriska förändringar. Det är sällan insatser fokuserar förändringar eller anpassningar av lärprocesser.

Då elevinflytande redovisas handlar det oftast om det formella inflytande i olika samverkansorgan. Det är endast i ett fåtal redovisningar som inflytandet i det direkta skolarbetet belyses.

De flesta kvalitetsredovisningarna har som syfte att redovisa verksamhetens resultat för de egna skolpolitikerna samt att utveckla och förbättra den interna dialogen. Det är ovanligt att kvalitetsredovisningarna har som syfte att ge föräldrar eller andra avnämare en bild av utveckling och resultat i kommunens skolverksamhet. Detta framställs istället som en ambition för kommande års kvalitetsredovisningar.

Kvalitetsredovisningar på skolnivå

Under år 2000 har 111 av landets kommuner upprättat kvalitetsredovisningar på både kommun- och skolnivå. Dessutom har 27 kommuner upprättat kvalitetsredovisningar endast på skolnivå. I ett flertal kommuner har det samtidigt under det senaste året pågått ett arbete med att revidera den

⁵ Förutom de i tabellen redovisade skolformerna skall kvalitetsredovisningar upprättas inom specialskolan, sameskolan, fristående skolor samt riksinternatskolor.

kommunala skolplanen. Många skolor har därför saknat reella förutsättningar, i form av en i skolplanen förankrad arbetsplan vid bedömningen av skolans resultat.

Lärare känner sig sällan delaktiga i arbetet med den egna skolans kvalitetsredovisning. Brist på tid anges ofta som orsak till bristande delaktighet.

Bedömning

Skolverket bedömer att utbildningssystemet fungerar tillfredsställande avseende tillgång till utbildning och kompetens. Det finns emellertid brister som behöver uppmärksammas extra.

Kommunerna lever i stort upp till skollagens krav på att erbjuda barnomsorg när föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar. Bland 10-12-åringar finns det dock efterfrågan som inte är tillgodosedd fullt ut. Tidigare undersökningar har också visat att kommunerna i liten utsträckning har inventerat behovet av öppen fritidsverksamhet för denna grupp.

Skolverket har tidigare med viss oro uppmärksammat den ökade andelen elever i särskolan. Alla barn har rätt till en likvärdig skolgång. Det innebär att de barn och ungdomar som behöver särskilt stöd har en ovillkorlig rätt att få detta. För vissa barn och ungdomar kan det vara både nödvändigt och bra att få den anpassning av skolsituationen som idag erbjuds i särskola.

Bakom den kraftiga ökning av antalet elever i den obligatoriska särskolan och gymnasiesärskolan under 1990-talet ligger flera orsaker. Ökningen kan förstås som ett samspel mellan pedagogik, ekonomi, medicin, diagnostik, ideologi och den enskildes livsvillkor. Särskolan har genom att skolformen överflyttats från landstingen till kommunerna fått en ökad närhet till grundskolan och därmed blivit lättare att acceptera för föräldrar och grundskolans personal. En annan orsak är att de nya styrdokumenterna inom den obligatoriska skolan, med tydligare mål och krav, tydliggör mer än tidigare om elever inte når grundskolans mål. Resursminskningen inom grundskolan med minskade möjligheter till stöd som följd är ytterligare ett skäl till att elevantalet ökat. Den allt mer utvecklade diagnostiken har också inneburit att ”gränsbarn” nu i högre grad kategoriseras till särskolans personkrets.

Skola och barnomsorg kännetecknas som helhet av en hög utbildningsnivå hos personalen. Men den ökande andelen lärare som saknar pedagogisk högskoleexamen är oroande. Inom den obligatoriska särskolan varierar exempelvis tillgången till behöriga lärare avsevärt mellan kommuner. De närmaste åren väntas situationen försämrats ytterligare till följd av stora elevkullar i kombination med stora pensionsavgångar, särskilt i grundskolans senare del. Statistiken tyder också på att allt fler av de äldre lärarna lämnar skolan i förtid.

Hur allvarlig denna utveckling är beror självfallet på vilka personer skolorna kan rekrytera för att fylla upp vakanserna. Bland de obehöriga finns idag personer med lång utbildning och erfarenhet, som kan vara en tillgång för skolan. Intrycken från kvalitetsgranskningen av utbildningen på entreprenad tyder också på att det är värdefullt att den professionella lärarkompetensen kompletteras med aktuell erfarenhet från yrkesliv och andra utbildningssystem. Men en stor grupp av de obehöriga lärarna har knappast sådan erfarenhet. Att fem procent av dem som arbetar som lärare inte har någon eftergymnasial utbildning alls är oroväckande. Bland dessa lärare finns säkerligen en hel del talanger som gör goda insatser. Men det väcker frågor om hur kommuner och skolor hanterar situationen så att alla elever tillförsäkras en likvärdig utbildning.

Skolverket ser med största allvar på uppgifterna om stressade lärare och brister i arbetsmiljön. Det är inte acceptabelt att lärare är överrepresenterad bland de grupper som har längre sjukskrivningar eller att många lärare är i rikszonen för ohälsa. Det är viktigt att resurserna, nu när den ekonomiska situationen förbättras, används och fördelas så att de gör störst nytta. För detta krävs att kommuner och skolor skaffar sig god kunskap om sin verksamhet och dess förutsättningar genom uppföljning och utvärdering.

Efter snart ett decennium kan det konstateras att utbildningssystemet som helhet rör sig i riktning mot ökad målstyrning och ansvarstagande. Mål- och resultatstyrningens olika delar, måldokumentet och dess konkreta verktyg i form av uppföljning, utvärdering etc., har visat sig fylla den avsedda funktionen, att tydliggöra vars och ens ansvar och befogenheter samt skapa förutsättningar för var och en att ta sitt ansvar.

Det är anmärkningsvärt att det ännu två år efter det att kvalitetsredovisningar blivit en förordningsreglerad del av den kommunala styrningen av skolan saknas redovisningar i mer än hälften av landets kommuner. Dessutom är det alltför vanligt att kvalitetsredovisningarna har brister i analys och resultatbedömning. Ofta saknas en plan för hur kommunen ska gå vidare för att behålla de goda resultaten eller förbättra det man är missnöjd med.

Att kvalitetsredovisningarna ännu inte börjat fungera som verktyg för förbättring och som styrinstrument är otillfredsställande.

Prioriterade åtgärder

Rapporten "Barnomsorg och skola 2000. Skolverkets lägesbedömning" är Skolverkets redovisning av ett uppdrag från regeringen. Förutom att ge en samlad bedömning av utvecklingen inom barnomsorgen och skolan ska Skolverket samtidigt redovisa områden som verket bedömer behöver uppmärksammas särskilt samt lämna förslag till åtgärder.

De åtgärder som ska redovisas i det följande hänger till viss del samman med andra uppdrag som Skolverket nyligen redovisat eller inom kort ska redovisa, t.ex. resultaten av kvalitetsgranskningarna eller förslag i årets budgetproposition om en strategi för att utveckla formerna för stöd till utvecklingen av barnomsorg, skola och utveckling. Aktuella förslag och beslut av regering och riksdag - t.ex. maxtaxa inom barnomsorgen, anslag för fler vuxna i skolan, riktade medel till kompetensutveckling, storstadssatsningen, m.fl. - riktas inte sällan direkt till skolor och de påverkar på olika sätt verkets arbete. De utgör därmed den nödvändiga bakgrund mot vilken verkets förslag till åtgärder ska ses. De åtgärder som tas upp i det följande ska därför ses som ett komplement till övriga uppdrag och redovisningar.

Identifierade områden

Skolverket vill speciellt framhålla två områden där åtgärder krävs. För det första finns det fortfarande allvarliga brister i måluppfyllelsen avseende kunskapsmålen. För det andra är stressen hos personal, barn och unga i barnomsorg och skola enligt Skolverket ett allvarligt problem. De åtgärder Skolverket föreslår har därför främst sin utgångspunkt i dessa två områden. Det finns dock även andra områden som uppvisar svårigheter och problem, även för dessa föreslår Skolverket åtgärder.

De brister Skolverket konstaterat kan inte enkelt eller på kort sikt åtgärdas. Även om det totalt sett finns en mängd tänkbara åtgärder, finns det från ett nationellt perspektiv begränsningar (ur både ett ekonomiskt och ansvarsfördelningsperspektiv). Eftersom de brister Skolverket konstaterat i många fall har ett samband, direkt eller indirekt, är också de åtgärder som föreslås till sin art och inriktning mycket desamma.

Kunskapsmålen

En av de allvarligaste bristerna i skolsystemet rör måluppfyllelsen avseende kunskapsmålen. Även om verket kan se mer medvetna insatser från kommuner och skolor för att öka måluppfyllelse och även om vissa skolor åstadkommit stora förbättringar i verksamhet och resultat, finns det fortfarande stora behov av utvecklingsinsatser.

Resultaten i särskilt matematik och naturvetenskapliga ämnen innebär att dessa bör fortsätta att betraktas som angelägna utvecklingsområden i skolan. Detta gäller även för attityderna till dessa ämnen. Om ambitionen att fortsätta öka rekryteringen till naturvetenskapliga yrken och utbildningar ska ligga fast måste både undervisningen utvecklas och elevers attityder förändras. För grundskolan handlar måluppfyllelsen i matematik också om att ge eleverna en av tre delar i behörigheten för studier i gymnasieskolan.

Skolverket har konstaterat att många skolor med en hög andel elever med utländsk bakgrund presterar goda resultat. Resultatspridningen är dock stor och för elevgruppen generellt innebär det att många skolor inte kan erbjuda elever med utländsk bakgrund reella förutsättningar för att nå kunskapsmålen. Avgörande brister, som får konsekvenser för elevernas möjligheter att förbättra sina resultat, är bl.a. personalens språkkunskaper och kunskaper och förmåga att arbeta med språkinläring, liksom både elevernas och personalens kulturella kompetens. Det finns även brister vad gäller möjligheten för elever att ha inflytande över sina studier. Slutligen finns det på vissa skolor attityder till elever med utländsk bakgrund, hos både personal och elever, som inte befrämjar utvecklandet av en lärande miljö.

Ökande stress

Stressen hos barn, elever och personal i barnomsorg och skola är ett allvarligt problem. Enligt Skolverket finns det ett flertal orsaker till stress i barnomsorg och skola. Under det senaste decenniet har reformer genomförts med krav på omfattande förändringar. I flera verksamheter har också bristen på kompetens, liksom ledare, inneburit ökade krav på personal, och indirekt också på barn och elever. En annan starkt påverkande faktor är behörighetskraven för studier i gymnasieskolan. Samtidigt som kraven inom ett flertal områden har ökat har kommuner och skolor fått vidkännas försämrade ekonomiska villkor. Många har upplevt krav som inte motsvaras av de förutsättningar som getts.

En annan väl så allvarlig orsak till stress hos barn, elever och personal kan vara risken för att råka ut för kränkande behandling. Även om de allra flesta trivs och mår bra i skolan är det oacceptabelt att skolor för vissa elever inte utgör en allt igenom trygg miljö.

Statens ansvar

Staten tillför för närvarande stora resurser till kompetensutveckling, och det är centralt att dessa resurser utnyttjas strategiskt riktigt.

Kompetensförsörjning

För att säkerställa en kvalitativt god verksamhet på alla nivåer i utbildningssystemet krävs en kompetent och medveten planering och genomförande av insatser för att trygga kompetensförsörjningen. Det behövs ett mer aktivt och medvetet förhållningssätt till kompetensförsörjningen av både personal och ledare.

Det är också nödvändigt att Skolverket kompetensutvecklingsinsatser fokuserar rätt områden, vilket ställer krav på genomtänkta och medvetna strategier.

Kompetensutveckling

Skolverket menar att en utgångspunkt är att personalen i barnomsorg och skolor måste få möjlighet att "äga" sin egen kompetensutveckling. Dvs. ha ett större inflytande över hur den tid som finns används inom ramen för kompetensutveckling. Det är också viktigt att personal och ledning i barnomsorg och skolor i större utsträckning utgår från egna bedömningar vid planering av kompetensutveckling, liksom att de har det fulla ansvaret för genomförandet av insatserna.

Metoder för att utveckla verksamheter

Huvudmän och verksamheter måste ge förutsättningar för att utveckla kunskapen om elevers behov och förutsättningar, och om vilka möjligheter som finns att stödja eleverna. Skolverket bedömer det därför som väsentligt att åtgärder riktas mot kompetensutveckling för arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd. För vissa kommuner är utveckling av kompetensutvecklingsinsatser som inriktas mot språkinläring och kulturkompetens av stor vikt.

Ett led i utvecklingen av personalens kompetens är att skapa fora för erfarenhetsutbyte, både skolor och huvudmän emellan (men också mellan aktörer på olika nivåer i systemet). I ett sådant utvecklingsarbete ingår arbete med kvalitetsredovisningar som en central del, men även andra former av möten och dialog bör eftersträvas. Kvalitetsredovisningarna är enligt Skolverket ett bra verktyg för att också systematisera, kartlägga och få överblick över elevers behov på lokal nivå. Det är av stor vikt att arbetet med att utveckla redovisningarna fortsätter.

Skolverket bedömer att det är väsentligt att kommuner och verksamheter på allvar hanterar problem med stress. Skolverket ser kompetensutveckling som ett område som kan ha en positiv betydelse för detta. Personal, men också barn och elever, måste också få möjlighet att ha ett större inflytande över verksamhetens inriktning och utformning. Det kan också uttryckas som att de verksamma i barnomsorg och skolor måste få större möjlighet att "äga" och kontrollera för dem angelägna områden.

Skolverket har särskilt lyft fram brister i matematik och naturvetenskapliga ämnen. Det är därför angeläget att satsningarna, på kommunal och nationell nivå, fortsätt inom detta område, särskilt inom barnomsorgen och de tidigare åren i grundskolan. Inom det teknisk-naturvetenskapliga området är det intressant att följa utvecklingen av teknikprogrammet, elevernas resultat avseende kunskapsmål, men också i attityder.

Det behövs fortsatt stöd till skolor för arbetet med värdegrunden. Åtgärderna bör särskilt inriktas på insatser mot kränkande behandling. Det behövs även fortsatt stöd till skolor med en stor andel elever med utländsk bakgrund. Skolverket arbetar för närvarande med två regeringsuppdrag med fokus på elever med utländsk bakgrund och skolor i mångkulturella miljöer. Resultat från detta arbete bör utnyttjas.

Skolverket har tidigare påtalat behovet av översyn och förändring av behörighetsregler till gymnasieskola och högskola. Den analys och bedömning som verket gör i "Barnomsorg och skola 2000" stödjer ytterligare detta behov.

Metoder för resultatbedömning

Måluppfyllelse mäts framför allt genom betyg, och även till viss del genom attitydundersökningar. Verktyg behövs som tar hänsyn till fler aspekter av resultatutveckling, och inte minst för att kunna bedöma måluppfyllelse av mål att sträva mot. Mätmetoder behöver därför utvecklas som möjliggör analyser och bedömningar av kunskaps- och resultatutveckling i barnomsorg och skola. På nationell nivå omfattar detta både analys och utveckling av systemet, som specifika verktyg, exempelvis för att mäta kunskapsutveckling över tid.

Pojkar har generellt i så gott som samtliga ämnen sämre betyg än flickor. Resultaten för pojkar är i vissa fall alarmerande svaga. Ännu finns ingen systematisk kunskap om orsakerna bakom dessa betygs- och könsskillnader. Det finns därmed skäl för Skolverket att studera detta område närmare.

Lokalt ansvar

Det dagliga ansvaret för verksamhet och resultat vilar på huvudmän, förskolor och skolor. Om staten genomför åtgärder krävs aktiva mottagare på lokal nivå för att åtgärderna ska nå önskat syfte. Den utveckling Skolverket har iakttagit, med ett ökat lokalt ansvarstagande avseende resultat och måluppfyllelse, exempelvis genom ökad systematik i skolors arbete med elevers resultat, är positiv och viktig.

Den insatser som nu görs lokalt måste intensifieras och framför allt spridas, så att fler lokala verksamheter aktivt arbetar med förbättring. Kvalitetsredovisningar är ett verktyg som Skolverket vill framhålla. Utvecklade strategier för kompetensutveckling och kompetensförsörjning är

andra områden inom vilka det lokala arbetet och ansvarstagandet är av största betydelse.

Källor

- Skolverkets rapport nr 79. Hur läser invandrarelever i Sverige?
- Skolverkets rapport nr 144. Vem tror på skolan?
- Skolverkets rapport nr 149. Fem gymnasieprogram under omvandlingstryck
- Skolverkets rapport nr 163. Utvärdering av fem gymnasieprogram
- Skolverkets rapport nr 164. Den rimliga skolan
- Skolverkets rapport nr 167. Barnomsorg och skola i siffror 1999, del 2
- Skolverkets rapport nr 168. Hur gick det sedan?
- Skolverkets rapport nr 170. Samband mellan resurser och resultat. En studie av landets grundskolor med elever i årskurs 9
- Skolverkets rapport nr 175. Läroplanerna i praktiken. Utvärdering av skolan 1998 och läroplanernas mål.
- Skolverkets rapport nr 178. ”ett allsidigt urval av nationella program” – en förutsättning för likvärdighet i gymnasieskolan
- Skolverkets rapport nr 179. Skolan och den föränderliga ekonomin
- Skolverkets rapport nr 180. Nationella kvalitetsgranskningar 1999
- Skolverkets rapport nr 181. Barnomsorg och skola i siffror 2000, del 1.
- Skolverkets rapport nr 182. Utvärdering av fem gymnasieprogram 1999
- Skolverkets rapport nr 182. Barnomsorg och skola, jämförelsetal för huvudmän, del 1
- Skolverkets rapport nr 185. Barnomsorg och skola i siffror, del 2.
- Skolverkets rapport nr 186. Finns fritids? En utvärdering av kvalitet i fritidshem
- Skolverkets rapport nr 187. Reformeringen av gymnasieskolan. En sammanfattande analys
- Skolverkets rapport nr 189. Barnomsorg och skola, jämförelsetal för huvudmän, del 2.
- Skolverkets rapport nr 191. Barnomsorg och skola i siffror, del 3.
- Skolverket. Bilden av skolan 1996
- Skolverket. Elever i behov av stöd. En temabild utgiven av Skolverket
- Skolverket. Skola i utveckling. Att upptäcka språket
- Skolverket. Skola i utveckling. Gemensamhet i mångfalden
- Skolverket. Skola i utveckling. När inget facit finns ... om skolutveckling i en decentraliserad skola

- Skolverket. Skola i utveckling. Verktyg som förändrar. En rapport om 48 skolors arbete med IT i undervisningen
- Skolverket. Gymnasieskola för alla andra. En studie om marginalisering och utslagning i gymnasieskolan
- Skolverket. Intern PM. Utvärdering av skolors arbete med mål att uppnå i år nio
- Skolverket. Referensmaterial. När vingarna bär
- Skolverket. Hur styr vi mot en bra skola? Om skola och kommun i samverkan
- Skolverket. Språkvalet i grundskolan – en pilotundersökning
- Skolverkets allmänna råd om kvalitetsredovisningar inom skolväsendet, 1999:1.
- Skolverket. Läget i grundskolan, En temabild
- Skolverket. En utvärdering av särvox
- Skolverket. Kvalitet i särskolan samt Skolverkets planerade insatser och prioriteringar
- Skolverket. Det livslånga och livsvida lärandet
- Skolverket. Tillgång och efterfrågan på barnomsorg. Enkät till föräldrar med barn i åldern 1-12 år
- Skolverket. Intern PM. Om ofullständiga slutbetyg – en kunskapsöversikt
- Skolverket. ”Obehöriga” lärares utbildning och erfarenhet, PM
- Skolverket. Nationella kvalitetsgranskningar 2000
- Skolverket. Elevströmmar till, från och inom gymnasieskolan 1999
- Skolverket. Elevströmmar till, från och inom gymnasieskolan - en uppdatering
- Skolverket. Utan oskäligt dröjsmål? 1998
- Skolverket. Integration mellan barnomsorg och skola, beslut, genomförande och ekonomiska konsekvenser i tolv kommuner, 1998.
- Skolverket. Med vuxenutbildning i fokus, 2000
- Skolverket. PM. Kunskapsöversikt av förstudier, inventeringar och kartläggningar inom ELEVSAM, Hans-Åke Scherp. Karlstads universitet 1999
- Skolverket. PM. Samband mellan resurser och resultat. En studie av landets grundskolor med elever i årskurs 9
- Skolverket. Regeringsuppdrag. Skolornas arbete med värdefrågor – mål, verksamhet och utvärdering i offentliga och fristående skolor

Skolverket. Regeringsuppdrag. Konsekvenser av de nya behörighetsreglerna till gymnasieskolan – en delrapport

Skolverket. Regeringsuppdrag. Rapportering av kvalitetsarbete i kommuner och skolor samt Skolverkets åtgärder för att stödja detta arbete

Skolverket. Regeringsuppdrag. Hur särskild får man vara? En analys av elevökningen i särskolan 2000

Skolverket. Regeringsuppdrag. Andra avrapporteringen om hur det extra statliga resurstillskottet påverkar skolans utveckling och kvalitet, 2000

Skolverket, Regeringsuppdrag. Om elevsammansättningen i fristående skolor.

Skolverket. Halvtid i kunskapslyftet hösten 1999

Skolverket. En fördjupad studie om värdegrunden - om möten relationer och samtal som förutsättningar för arbetet med de grundläggande värdena

Skolverket. Förskoleklass – 6-åringarnas skolform? Integration förskoleklass – grundskola – fritidshem. Delrapport till regeringen juni 2000

Skolverket. När visionernas finns men inte tiden. Opublicerat manus.

Skolverket/Högskoleverket. Tillträdesreglerna till högskolan och dess inverkan på gymnasieskolan

SCB. Statistiska medeländen UF36SM0001, Övergång gymnasieskola – högskola. Gymnasieungdomars studieintresse läsåret 99/00

SCB. Statistiska medeländen AM68SM0001, Arbetsmiljön 1999

SCB. Statistiska medeländen AM43SM0001, Arbetsorsakade besvär 2000

SOU 1994:73 Uppväxtförhållanden. Ungdomars välfärd och vardag

SOU 1996:143 Krock eller möte. Om den mångkulturella skolan. Delbetänkande av Skolkommittén.

SOU 1997:116 Barnets bästa i främsta rummet. Barnkommitténs slutbetänkande

SOU 1997:121 Skolfrågor – om skola i en ny tid. Slutbetänkande från Skolkommittén

Ds 2000:54. Ett föränderligt arbetsliv på gott och ont, delrapport från regeringens arbetsmiljögrupp.

Ungdomsstyrelsen. Krokig väg till vuxen. Ungdomsrapporten del 1. 1998

Stockholms stad. Särskilda elever. Om barn i särskola – bedömningsgrunder, ställningstaganden och erfarenheter. FoU-rapport 1999:28

H I Roth. Den mångkulturella parken. Skolverkets monografiserie 1998

International Adult Literacy Survey. Invandrades läs-, skriv- och räkneförmåga på svenska. Rapport till Skolverket och Kunskapslyftskommittén.

- Tydén, T och Andrae Thelin, A. Tankar om lärande och IT - en forskningsöversikt. Skolverkets monografiserie 2000
- P Lahdenperä. Invandrabakgrund eller skolsvårigheter. En textanalytisk studie av åtgärdsprogram för elever med invandrabakgrund. HLS Förlag 1997
- OECD. Education at a glance. OECD Indicators, Paris 2000
- EU kommissionen. European Report on Quality of School Education. Sixteen quality indicators 2000
- Ohlsson, Inger och Aronsson, Gunnar, (Arbetslivsinstitutet) Var femte lärare i riskzonen, artikel i Dagens Nyheter, 25 februari 2000
- Riksförsäkringsverket, 4:e septemberundersökningen av pågående sjukskrivningar – en jämförelse mellan 1998 och 1999 (Dnr 9161/99-430)
- Ladberg, G: Alla barns skola? Att undervisa utsatta barn...och alla andra. Rädda Barnen, 1994
- Stigendal, M: Sociala värden i olika sociala världar. Studentlitteratur 1999
- Sjögren, A (red): En "bra" svenska? Om språk, kultur och makt. Mångkulturellt centrum 1996
- Kamali, M: Varken familjen eller samhället. En studie av invandrarungdomars attityder till det svenska samhället. Carlssons 1999
- Riis, U et al. IT i skolan mellan vision och praktik. En forskningsöversikt. Skolverket 2000
- Haug, P: Skolans där ingen ställs utanför. Artikel i Locus 2/99