

Skolverkets underlag till välfärdsbokslut över 1990-talet



1999-09-10

Förord

Regeringen har i beslut den 20 maj 1999 uppdragit åt Skolverket att bistå kommittén Valfärdsbokslut över 1990-talet (S 1999:02) med statistik och annan tillgänglig kunskap. I uppdraget har ingått att bedöma hur kvaliteten, tillgängligheten, resurstilldelningen och resursfördelningen inom områdena barnomsorg, skola och vuxenutbildning har utvecklats under 1990-talet. Uppdraget har också omfattat att identifiera områden där behovet av ökad kunskap är angeläget.

Rapportens beskrivningar och bedömningar bygger i huvudsak på resultat från Skolverkets uppföljning, utvärderingar, tillsyn, kvalitetsgranskningar och den forskning som Skolverket finansierat. Även andra relevanta källor har använts för att komplettera bilden.

Rapporten har utarbetats av undervisningsrådet Silja Jundin, Skolverket.

1999-09-10

Innehållsförteckning	Sid.
0. Sammanfattning – utvecklingen under 1990-talet	7
1. Utgångspunkter	11
1.1 Välfärd?	11
1.2 Reformer under 1990-talet	11
1.1.1 <i>Decentralisering genom mål- och resultatstyrning</i>	11
1.2.2 <i>Läroplaner</i>	12
1.2.3 <i>Betygssystem</i>	13
2. Efterfrågan och utbildningsutbud	15
2.1 Tillgång och efterfrågan har ökat	15
2.1.1 <i>Barnomsorgen</i>	15
2.1.2 <i>Förskoleklassen</i>	26
2.1.3 <i>Grundskolan</i>	26
2.1.4 <i>Gymnasiet</i>	27
2.1.5 <i>Vuxenutbildning</i>	35
2.1.6 <i>Fristående skolor</i>	39
2.1.7 <i>Särskolan</i>	43
3. Resurser och kvalitet	46
3.1 Barnomsorgen	46
3.1.1 <i>Personal</i>	48
3.1.2 <i>Resurser och resursfördelning</i>	49
3.2 Förskoleklass	50
3.3 Grundskolan	51
3.3.1 <i>Lärraresursen</i>	51
3.3.2 <i>Resurser och resursfördelning</i>	54

1999-09-10

3.4 Gymnasieskolan	56
3.4.1 Lärare	56
3.4.2 Resurser och resursfördelning	57
3.5 Vuxenutbildning	58
3.5.1 Lärare	58
3.5.2 Resurser och resursfördelning	58
3.6 Kraftiga besparingar inom barnomsorg och skola - konsekvenser för verksamheten	59
3.6.1 Grundskolan	60
3.6.2 Gymnasieskolan	63
4. Arbetsätt	64
4.1 IT-utvecklingen i skolan	64
4.2 Distansundervisning	66
4.3 Arbetsorganisation	67
4.4 Integration mellan barnomsorg och skola har utvecklats	67
4.4.1 Förskoleklass – grundskola	69
4.5 Mångkulturell undervisning	70
5. Måluppfyllelse och resultat	73
5.1 Resultatet av utbildningen	73
5.1.1 Grundskolans resultat	
5.1.2 Stora variationer i resultatet i grundskolan	77
5.1.3 Socialgruppskillnader i grundskoleresultat	78
5.1.4 Elevernas värdering av grundskolekunskaperna	78
5.1.5 Gymnasieskolans resultat	79
5.1.6 Fullföljande av gymnasieutbildning	81
5.1.7 Det individuella programmet	82
5.1.8 Studieavbrott i gymnasieskolan	84
5.1.9 Högskolebehörighet	85
5.1.10 Övergången till högskolan och chansen att få arbete	86
5.1.11 Kursavbrott, studieavbrott och resultatet av vuxenutbildning	86

1999-09-10

5.2 Jämställdhet och skillnader i attityder och resultat	87
5.2.1 <i>Arbetet för jämställdhet</i>	87
5.2.2 <i>Attityd- och resultat skillnader</i>	88
5.3 Socialgruppskillnader	89
5.4 Resultatet för elever med invandrarbakgrund	90
5.5 Internationella jämförelser	91
6. Situationen under utbildningens gång	94
6.1 Många trivs men inte alla	94
6.1.1 <i>Godkändnivån som en stressfaktor</i>	95
6.1.2 <i>Lust att lära och meningsfullhet</i>	96
6.1.3 <i>Skolk</i>	96
6.1.4 <i>Elevernas bedömning av grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen</i>	97
6.2 Möjligheter att påverka	98
6.2.1 <i>Elevinflytande</i>	98
6.2.2 <i>Föräldrainflytande</i>	101
6.2.3 <i>Utvecklingssamtal</i>	104
6.3 Relationen personal – elev	104
6.4 Arbetsmiljön	105
6.5 Skolmaten	106
6.6 Trygghet - fysisk och psykosocial	106
6.7 Trygghet – att få hjälp och att få en andra chans	107
6.7.1 <i>Att möta elever i behov av särskilt stöd</i>	109
6.7.2 <i>Åtgärdsprogram och handlingsplaner</i>	109
6.7.3 <i>Särskilt stöd i skolan</i>	110
6.7.4 <i>Funktionshindrade vuxna elever</i>	113
6.7.5 <i>Nivågruppering</i>	114
6.7.6 <i>Elevvårdspersonal</i>	114
6.7.7 <i>Undervisningsgruppers storlek</i>	115
6.7.8 <i>En andra chans</i>	115

1999-09-10

7. Planerade utbildningspolitiska satsningar för 2000-talet	117
8. Behov av ökad kunskap	119
Referenser	121
Bilaga 1: Det offentliga skolväsendet 1998	127
Bilaga 2: Barnomsorgens olika verksamheter	128
Bilaga 3: Resursfördelning på verksamheter - andel av kostnader	129

1999-09-10

0. Sammanfattning – utvecklingen under 1990-talet

Stora utmaningar för välfärden under 1990-talet

Under 1990-talet har välfärden på grund av den ekonomiska situationen i landet ställts inför stora utmaningar. Sysselsättningskrisen under 1990-talet har lett till att fattigdomskvoten har ökat hos redan tidigare utsatta grupper. Detta har lett till att kommuner blivit tvingade att genomföra kännbara nedskärningar i barnomsorg och skola. Boendesegregationen har lett till koncentration av barn och ungdomar med invandrarbakgrund till vissa förortsområden i bl a Stockholm, Göteborg och Malmö vilket har försämrat deras möjligheter att lära sig svenska och försvårat integreringen i det svenska samhället.

Tillgången och valfriheten har ökat

Barnomsorgen är en väsentlig del i den generella välfärden. Den är en hörnsten i familjepolitiken och viktig för både barnens och föräldrarnas utvecklingsmöjligheter. Barnomsorgen har under 1990-talet genomgått en kraftig förändring. Barnomsorgen har byggts ut så att tillgången nu i stort svarar mot efterfrågan och en generell perspektivförskjutning till barnens förmån har skett. Men samtidigt har också barnomsorgen varit den verksamhet som varit föremål för de största besparingarna med ökade gruppstorlekar som följd som kan antas ha minskat välfärden för små barn och utsatta grupper. Gruppstorlekarna på fritidshemmen har ökat dramatiskt. Barn till arbetslösa står i stor utsträckning utanför barnomsorgen. Under 1990-talet har kommunernas regler för rätten till barnomsorg skärpts för barn till arbetslösa och för barn vars föräldrar är hemma med ett yngre syskon. En parallell särskild barnomsorg för barn till arbetslösa som är tidsbegränsad och anpassad efter föräldrarnas akuta behov av barnomsorgsplatser håller på att växa fram. Öppen förskoleverksamhet som är viktig för de grupper som står utanför barnomsorgen har i stor utsträckning lagts ner. Fortfarande är en mycket liten del – endast 7 procent - av 10-12 åringarna inskriven i skolbarnomsorg.

Valfrihet är en viktig välfärdsaspekt och ses av föräldrarna som en av de viktigare formerna för att kunna ha inflytande. Under 1990-talet har valfriheten till viss del också ökat. Föräldrarnas möjlighet att välja mellan barnomsorgsalternativ har ökat under 1990-talet och resulterat i att antalet barn i enskild barnomsorg har ökat. Antalet fristående skolor har ökat markant men utbudet finns främst i vissa storstadskommuner. Fortfarande går en mycket liten andel av det totala antalet elever i fristående skolor.

Ett prioriterat mål är att tillgodose elevernas val av gymnasieutbildning. Kommunerna har också gjort stora ansträngningar att ge eleverna den utbildning de väljer. Under 1990-talets senare del har fler kommuner startat

1999-09-10

egen gymnasieskola och befintliga skolor har startat flera nationella program och utökat utbudet av grenar. Variationen är stor när det gäller i vilken mån kommunerna lyckas tillgodose förstahandsvalen men majoriteten av kommunerna kan ta in minst 80 procent av eleverna på deras förstahandsval.

Valfriheten ökar också genom utvecklingen av olika former av distansutbildning i både grundskolan och gymnasieskolan.

Under 1990-talet har en stor statlig satsning på vuxenutbildning gjorts – Kunskapslyftet – för i första hand vuxna arbetslösa som helt eller delvis saknar gymnasiekompetens. Satsningen har lett till att antalet studerande i den gymnasiala vuxenutbildningen kraftigt har ökat.

Integrering och helhetssyn

Utvecklingen under 1990-talet har gått mot en helhetssyn på utbildning och på integrering av verksamheter. Förskolan har fått en läroplan, man talar om livslångt lärande och verksamheter integreras. Det har utvecklats en gemensam pedagogisk grundsyn som innebär en helhetssyn på barns och ungas utveckling och lärande. Det finns en strävan att genom samverkan och kontinuitet öka kvalitet och förbättra resultat.

Kvalitets- och resultatutvecklingen inom skola och vuxenutbildning

De jämförelser som gjorts visar att den svenska skolan ger resultat på en god internationell nivå. Men resultatet att 20 procent av eleverna inte når grundskolans alla kunskapsmål och att 10 procent inte når upp till behörighetskraven till gymnasieskolans nationella program är inte tillfredsställande. Målet att alla elever – med det stöd de behöver – ska klara kunskapsmålen för grundskolan är högt ställt. Resultatutvecklingen under 1990-talet är svår att bedöma på grund av de successiva förändringar som reformerna har medfört. System för resultatbedömning baserade på provresultat och betyg byggs nu upp som kommer att kunna möjliggöra jämförelser över tid. Under de senaste åren har grundskolans resultat i termer av måluppfyllelse i stort varit oförändrat. En tydlig effekt av besparingarna under 1990-talet har varit att specialundervisningen har minskats vilket för vissa elevgrupper skolförändring har varit negativt.

I takt med förändrade förhållanden på och krav från arbetsmarknaden har kompetens motsvarande minst gymnasieskolan alltmer börjat uppfattas som en nödvändig förutsättning. I stort sett alla ungdomar går också över till gymnasiet från grundskolan och den gymnasiala vuxenutbildningen har ökat i omfattning genom regeringens satsning på Kunskapslyftet. En omfattande gymnasierreform har genomförts under 1990-talet och utvecklingen av gymnasieskolan kommer att fortsätta i syfte att anpassa utbildningen till den övriga samhällsutvecklingen.

1999-09-10

Övergången till högskolan har ökat under 1990-talet och högskoleplatserna har byggts ut. Utvecklingen innebär att utbildningsnivån håller på att höjas.

Stor variation

Skolverkets utredningar visar att det finns en stor variation i barnomsorgs- och skolverksamheten både mellan och inom kommuner. Det finns stora variationer i hur man satsar på verksamheten och vilken verksamhet som bedrivs. Till viss del är denna variation förutsedd och önskad inom ramen för det decentraliserade systemet men det finns indikationer på så stor variation att det finns brister i likvärdigheten. Det finns olikheter mellan skolor i resurstilldelning och resursfördelning, i hur verksamheten följs upp och utvärderas lokalt och i utvecklingstakt. Betygsstatistiken visar också betydande skillnader i betygsresultat mellan kommuner och skolor och mellan svenska elever och elever födda utomlands. Riksgenomsnittet är att 10 procent inte når upp till behörighetskraven till nationellt program på gymnasiet men det finns skolor där närmare hälften av eleverna inte lyckas.

Har välfärden ökat eller minskat?

Beskrivningen och analysen byggd på Skolverkets uppgifter visar att 1990-talet har varit en händelserik period. Reformen har genomförts – för att öka välfärden - under för kommunerna ekonomiskt svåra förhållanden. Reformgenomförandet har tveklöst försvårats av det ekonomiska läget. Beskrivningen och analysen gör det uppenbart att det är svårt att bedöma välfärdsutvecklingen. Det finns många perspektiv på välfärden och variationen är stor. Det som i ett välfärdsperspektiv är uttryck för en positiv utveckling kan vara negativt ur ett annat perspektiv.

Ur ett nationellt perspektiv kan välfärden sägas ha ökat under 1990-talet när det gäller tillgång till utbildning. Den generella utbildningsnivån kan också sägas ha höjts. Även valmöjligheterna har ökat inom flera områden samtidigt som tillgång och valmöjligheter för vissa grupper p g av den ekonomiska situationen har varit begränsade. När det gäller situationen under utbildningens gång – möjligheten till inflytande, arbetsmiljön, den fysiska och psykosociala tryggheten, etc - är förhållandena för de allra flesta eleverna goda. De trivs, mår bra och uppnår också utbildningsmålen – kvaliteten är godtagbar och kan t o m i vissa avseenden ha ökat. Men även här är variationen stor. Det finns elever som inte har det bra och som har en mycket låg välfärdsnivå under sin tid i barnomsorgen och under sin skolgång. För dessa barn och elever kan besparingarna under 1990-talet ha lett till att välfärden har minskat. Nedskärningarna inom barn- och ungdomsverksamheten har generellt varit större i storstädernas utsatta stadsdelar än i kommunerna i övrigt (SOU 1998:25).

I vissa avseenden har situationen inte förändrats alls under 1990-talet. En positiv utveckling är att bilden av problemen har blivit tydligare och att

1999-09-10

lösningar prövas. Ur ett elevperspektiv är det positivt att man har börjat diskutera hur skolan kan anpassas till eleverna istället för tvärtom. Positivt är också att det i utbildningssystemet har byggts in "andrachanser".

Sverige är ett mångkulturellt samhälle med flertalet religioner representerade. I början av 1990-talet fanns 130 hemspråk i grundskolan och gymnasieskolan registrerade. Som centrala samhällsinstitutioner har barnomsorgen och skolan en uppgift att ge alla en god grund för det livslånga lärandet. För elever med utländsk bakgrund anses det viktigt att kunna få modersmålsundervisning och för elever födda utomlands ett omfattande stöd i att lära sig svenska språket. Som ett led i de besparingar som genomförts har modersmålsundervisningen minskats under 1990-talet och för många elever födda utomlands sätter språkkunskaperna hinder för att klara av utbildningen. Sedan statsbidragen för modersmålsundervisning i förskolan togs bort 1991 har en allt mindre andel av barn med annat modersmål än svenska under 1990-talet fått stöd i sitt modersmål.

Barnomsorgen, skolan och vuxenutbildningen genomgår en stor omställning genom de genomgripande reformer som har påbörjats under 1990 men också som ett svar på samhällsutvecklingen. Troligen är omställningen större än vad statistik och utvärderingar kan visa. Inte minst informationstekniken har under 1990-talet ställt tidigare oanade krav på att komma i fas med utvecklingen i samhället i övrigt, öppnat upp möjligheter att effektivt söka färsk kunskap och gjort det möjligt att utveckla arbetssätt som ökar valfriheten.

1999-09-10

1. Utgångspunkter

1.1 Välfärd?

En relativt vedertagen definition av begreppet välfärd är "att färdas väl genom livet". Det innebär trygghet men också stimulans till utveckling och förnyelse individuellt och i gemenskap. Trygga och stimulerande uppväxtvillkor, ungdomlig framtidstro, möjligheter till utbildning och arbete, trygghet vid ålderdom och sjukdom är viktiga komponenter. I grova drag handlar välfärden om hälsa, försörjning, livsmiljö (fysisk och social) och kontroll över de egna livsvillkoren.

Den utbildningsrelaterade välfärden handlar ur ett individperspektiv dels om tillgänglighet till utbildning och relationen mellan efterfrågan och utbud. Men den handlar också om resultatet av utbildningen och vilka livschanser den ger. Barnomsorgen och skolan har en nyckelroll när det gäller att ge barn och unga en grund för att leva i en värld med allt fler internationella kontakter och att ge en bra start i det livslånga lärandet. En tredje dimension är individens situation under utbildningens gång. Här handlar det bl a om trygghet, inflytande och arbetsmiljön.

Ur ett samhällsperspektiv är det väsentligt att beskriva hur efterfrågan på utbildning ändras och som ett led i det beskriva elevströmmar inklusive avhopp. Hur efterfrågan på utbildning ändras har på sikt konsekvenser för utbudet av arbetskraft och därmed välfärdsutvecklingen inom många områden.

1.2 Reformen under 1990-talet

1.2.1 Decentralisering genom mål- och resultatstyrning

Skolväsendet decentraliserades 1991 vilket innebär att staten nu delar ansvaret för utbildningen med kommunerna. Skolan och vuxenutbildningen har i och med decentraliseringen och övergången till mål- och resultatstyrning genomgått en genomgripande förändring under 1990-talet. Målsättningen har varit att i ökad utsträckning föra över beslutanderätten över arbetsorganisation och utveckling till de lokalt verksamma.

Staten utformar den nationella utbildningspolitiken och fastställer mål i lagar, förordningar och läroplaner. Målen styr tillsammans med kursplaner och timplaner verksamheten och ska garantera att alla får en likvärdig utbildning. Den nya ansvarsfördelningen innebär en förändring från regel- och resursstyrning till mål- och resultatstyrning.

1999-09-10

Kommunerna ansvarar för skolan på lokal nivå. Centrum för beslutsfattandet har flyttats till själva verksamheten och den lokala handlingsfriheten har ökat. Rektor har nu i större utsträckning än någonsin kontrollen över de direkta styrmedlen för verksamheten. Kommunerna har stor frihet att avgöra hur verksamheten ska genomföras men också en skyldighet att ta ansvar för verksamheten. I det ligger att styra, följa upp, kontrollera och utveckla verksamheten utifrån nationellt fastställda mål.

Erfarenheterna hittills är att varje kommun tar ansvaret utifrån sina specifika förutsättningar och att ansvarstagandet har varit bristande. De lokala förutsättningarna skiljer sig avsevärt mellan kommunerna och har stor betydelse för hur varje kommun formar styrningen av sin skolverksamhet. Variationerna i den kommunala styrningen av skolan är därför stora vilket också är ett förväntat resultat som en konsekvens av mål- och resultatstyrningen.

En genomgående tendens i många kommuner är att ansvaret för skolan fragmentiseras på en rad aktörer – politiker, förvaltning, skolledning och lärare – som i liten grad eller inte alls samverkar om skolans utveckling. I många kommuner saknas en helhetssyn kring skolan som omfattas av samtliga aktörer som deltar i skolans utveckling.

Skolans utveckling förutsätter att det förs en dialog mellan den statliga, kommunala och lokala nivån och mellan olika aktörer för att ansvaret ska bli meningsfullt och för att få till stånd en helhetssyn och en samsyn kring skolans utveckling utifrån skollag och läroplaner. I de kommuner där man har kommit dit sker också förändringar i skolans verksamhet som svarar mot intentionerna.

Delvis mot bakgrund av den massmediadebatt som har varit och där kvaliteten och likvärdigheten har ifrågasatts har den statliga kontrollen genom flera utökade nationella kvalitetsgranskningar och kravet på kommuner och skolor att upprätta kvalitetsredovisningar byggts ut. Men regeringen vidhåller att staten och kommunerna har ett delat ansvar för skolan och att ”grundragen i ansvarsfördelningen ligger fast”.

1.2.2 Läroplaner

Under 1990-talet har nya läroplaner införts som ställer tydliga krav på skolan. Lpo 94 för det obligatoriska och Lpf 94 för det frivilliga skolväsendet är de tydligast formulerade måldokument som hittills funnits i svenskt skolväsende. I dokumenten anges vad varje elev ska uppnå – målstyrningen har nått fram till den enskilde eleven – medan beslut om hur verksamheten ska organiseras och resurser fördelas fullt ut har överlåtits till kommuner och skolor.

1999-09-10

För första gången fick också svensk förskola i augusti 1998 en egen läroplan, Läroplan för förskolan Lpfö 98. Tidigare fanns pedagogiskt program för förskolan utformat som ett allmänt råd. Läroplanen för förskolan är utformad som en förordning och innehåller därmed bindande föreskrifter för kommun och förskola. Grundskolans läroplan Lpo 94 anpassades också samtidigt till den nya skolformen förskoleklass och fritidshemmet. Förändringarna har sin grund i den politiska viljeinriktningen att all pedagogisk verksamhet som syftar till att fostra och stödja barn och ungdomar i deras utveckling och lärande ska ses som en helhet.

De elever som startade sin gymnasieutbildning höstterminen 1993 utgjorde den första årskullen där majoriteten började i det nya programgymnasiet. Gymnasiet hade då inte fått sin slutgiltiga utformning. Läroplanen, kursplaner och program mål samt betygssystemet var provisoriska. Den nya läroplanen och övriga dokument fastställdes först våren 1994. De provisoriska förhållandena medförde svårigheter för lärare och elever och påverkade troligtvis också i viss utsträckning elevernas resultat (Svensson, 1998).

Vid beslutet om en ny reformerad gymnasieskola avskaffades Lvux 82 och en ny läroplan för de frivilliga skolformerna; Lpf 94, trädde i kraft 1994. Motiveringen var att målen borde vara desamma i gymnasieskolan och komvux, men innehåll och arbetsformer som inte reglerades i läroplan och kursplaner kunde variera. Enligt en enkätundersökning som Kunskapslyftskommittén genomfört bland skolledare i komvux (SOU 1996:188) ansåg många skolledare att den gemensamma läroplanen motverkar en vuxenanpassning av utbildningen. Därför har kommittén föreslagit att vuxenprofilen i den gemensamma läroplanen bör förstärkas. I Utvecklingsplanen för förskola, skola och vuxenutbildning (Regeringens skrivelse 1998/99:121) gör regeringen bedömningen att det finns skäl att samla och tydliggöra målen för den offentligt finansierade vuxenutbildningen och menar att målen bör utgöra en ram och identitet för vuxenutbildningen.

1.2.3 Betygssystem

Under 1990-talet har ett nytt betygssystem och förändrade regler för tillträde till gymnasieskolan införts. I juni 1998 fick eleverna i skolor 9 för första gången slutbetyg enligt det nya kunskapsrelaterade betygssystemet. Den avsedda effekten med det nya betygssystemet är att ställa ett tydligt krav på skolan när det gäller att sätta in åtgärder och resurser. Det finns nu centralt utarbetade kriterier för vilka kunskaper som eleverna ska ha uppnått för att få godkänt i svenska, engelska och matematik och få komma in på gymnasiet. Innan kraven är uppnådda får eleverna inte påbörja ett nationellt program. Eftersom goda kunskaper från grundskolan är en framgångsfaktor för gymnasiestudierna kan förhoppningsvis det nya betygssystemet och de

1999-09-10

förändrade reglerna på sikt minska studieavbrotten. Men godkändkraven har också inneburit att ämnena svenska, engelska och matematik har hamnat i fokus för skolans stödinsatser. Det är inte ovanligt att skolor satsar i stort sett alla befintliga stödresurser på dessa ämnen för att hjälpa så många som möjligt till ett nationellt gymnasieprogram. En konsekvens kan bli en lägre grad av måluppfyllelse i andra ämnen och en värdemässig nedprioritering av dessa ämnen.

I linjegymnasiet var betygssystemet normrelaterat – relativt – där betygen graderades från 1 till 5 och gavs efter varje termin. I den reformerade gymnasieskolan är betygen kursrelaterade. Elevernas prestationer jämförs inte med övriga elevers i riket utan sätts i relation till målen för respektive kurs. Betygen uttrycks i en fyrgradig skala – Icke godkänd, Godkänd, Väl godkänd och Mycket väl godkänd.

Den nya gymnasieskolan infördes successivt under läsåren 1992/93 och 1995/96. Under de två första åren saknades kriterier för de nya betygen och fram t o m läsåret 1993/94 fick gymnasieeleverna sina betyg i en femgradig sifferskala som var en modifierad form av den gamla normrelaterade.

1999-09-10

2. Efterfrågan och utbildningsutbud

2.1 Tillgång och efterfrågan har ökat

Under 1990-talet har det skett en kraftig utbyggnad av barnomsorgen. Men barn i åldern 10-12 år och barn till arbetslösa och föräldralediga står i stor utsträckning helt eller delvis utanför barnomsorgen.

Många öppna verksamheter inom barnomsorgen har lagts ner.

Sexåringar har fått rätten att börja grundskolan om föräldrarna så önskar.

Barnomsorgen och skolan har närmat sig varandra.

Både tillgången till och efterfrågan på utbildning har ökat till stor del beroende på situationen på arbetsmarknaden och arbetsmarknadens förväntade framtida krav. Utvecklingen under senare delen av 1990-talet har varit att studieutbudet på gymnasiet generellt sätt har ökat. Fler kommuner har startat egna gymnasieskolor och många befintliga skolor startar fler program. Majoriteten av de sökande till gymnasieskolan kommer in på sina förstahandsval. När det gäller gymnasiet omfattar den i stort sett alla ungdomar men en minskande andel genomför – p g av skärpta krav - gymnasiestudierna på fyra år.

Skolan har börjat ”elevantpassas”

Antalet elever i särskolan har ökat markant.

Valfriheten inom både barnomsorg och skola har ökat.

Antalet fristående skolor har ökat kraftigt men den regionala fördelningen av skolorna är mycket ojämn.

Antalet elever i den gymnasiala vuxenutbildningen har ökat kraftigt.

2.1.1 Barnomsorgen

Tillgång till en bra barnomsorg på lika villkor oavsett ekonomiska eller sociala förutsättningar är ett centralt välfärdsmål. Barnomsorg är en förutsättning för en fungerande vardag för mer än en halv miljon barnfamiljer. Barnomsorgen i Sverige och de andra nordiska länderna har till skillnad från många andra länder en dubbel funktion. Dels ska den möjliggöra för föräldrar att förena föräldraskap med arbete eller studier och dels ska den stödja och stimulera barns utveckling och bidra till goda uppväxtvillkor genom en pedagogisk gruppverksamhet. Internationellt brukar kopplingen mellan vård, omsorg och pedagogik som finns i den svenska förskolemodellen beskrivas som ”edu-care” och framhållas som högkvalitativ. En princip för svensk barnomsorg har också varit att barnomsorgsplatsen ska vara nära hemmet vilket ska ge barnen möjlighet att leka med sina kamrater. I t ex Kina och delar av USA är barnen istället placerade i barnomsorg nära föräldrarnas arbetsplats. (Underlagsrapport till OECD-studie, juni 1999.)

1999-09-10

Den 1 juli 1996 överfördes ansvaret för barnomsorgen till Utbildningsdepartementet från Socialdepartementet. Därmed fick den utbildningspolitiska betydelsen för förskole- och skolbarnsomsorgsverksamheten en ökad tyngd. Den 1 januari 1998 ersattes också bestämmelserna om barnomsorg i socialtjänstlagen av bestämmelser i skollagen. Vid samma tidpunkt övertog också Skolverket det statliga myndighetsansvaret för barnomsorgen från Socialstyrelsen. Förändringen är en markering av förskolans pedagogiska betydelse för barns utveckling och lärande och för förskolans betydelse för det livslånga lärandet. (Skiss över barnomsorgens verksamheter finns i bilaga 2.)

Den 1 januari 1995 skärptes kommunernas ansvar för barnomsorgen. Kommunerna blev nu skyldiga att tillhandahålla plats inom barnomsorgen till alla barn mellan 1 och 12 år vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar eller till barn som har ett eget behov av barnomsorg. Plats ska erbjudas utan oskäligt dröjsmål och så nära barnets hem eller skola som möjligt. Det är inte rättsligt prövat hur begreppet ”eget behov” ska tolkas men i lagens förarbeten nämns att barn till arbetslösa är en grupp som p g av familjernas många gånger utsatta situation har ett eget behov av barnomsorg. Andra grupper som kan ha ett eget behov av barnomsorg är av språkskäl barn med invandrarbakgrund och barn som saknar lekkamrater.

För barn mellan 10 och 12 år kan skolbarnsomsorgen även bedrivas i form av öppen verksamhet.

Socialstyrelsen har sedan 1995 gjort uppföljningar av hur kommunerna följer lagens bestämmelser. Efter övertagandet av myndighetsansvaret för barnomsorgen har Skolverket våren 1998 gjort en motsvarande enkätundersökning riktad till landets alla kommuner. Enkäten som besvarades av alla kommuner innehöll frågor om kommunernas tillhandahållande av barnomsorgsplats, om riktade verksamheter till 10-12 åringar, om särskild verksamhet för barn till arbetslösa samt om kommunernas regler när föräldrarna är arbetslösa eller föräldralediga. I frågorna om reglerna för barn till arbetslösa och föräldralediga finns ett litet partiellt bortfall – 1-2 kommuner. I rapporten ”Utan oskäligt dröjsmål?” (Skolverket, 1998:5) beskrivs resultaten från uppföljningen där också jämförelser görs med Socialstyrelsens uppföljningar.

I stort sett alla kommuner kan idag uppfylla skollagens krav att tillhandahålla plats ”utan oskäligt dröjsmål” till barn med förvärvsarbetande eller studerande föräldrar. Det är resultatet av en mycket snabb utbyggnad som accelererat under nittiotalet. Våren 1998 angav 95 procent av kommunerna att de kunde tillhandahålla plats till förskolebarn inom 3-4 månader från det att föräldrarna hade anmält behov av plats. Motsvarande andel för skolbarn var 98 procent (Skolverket, 1998:5).

1999-09-10

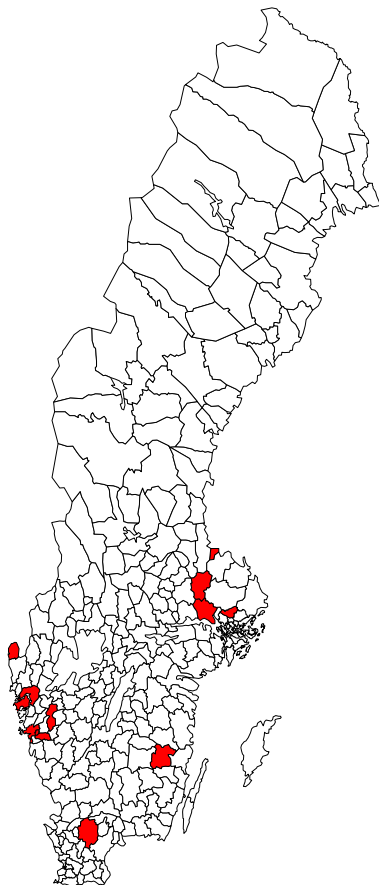
Tabell 1 Kommer kommunen att i höst, september, kunna tillhandahålla barnomsorg till vars barn föräldrar anmäler behov i maj?

	Antal kommuner						Andel kommuner					
	Förskolebarn			Skolbarn			Förskolebarn			Skolbarn		
	1995	1996	1998	1995	1996	1998	1995	1996	1998	1995	1996	1998
Ja	223	254	275	243	274	281	77%	88%	95%	84%	95%	98%
Nej	54	34	13	35	14	6	19%	12%	5%	12%	5%	2%
Ej svar	11	0	0	10	0	1	4%	0%	0%	4%	0%	0%
Summa	288	288	288	288	288	288	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Källa: Skolverket, 1998:5.

1999-09-10

**Kommuner som våren 1998 inte kunde tillhandahålla plats till
förskolebarn inom 3-4 månader**

**Stockholms län:**

Sigtuna * +

Uppsala län:

Enköping

Älvkarleby +

Kalmar Län:

Hultsfred

Skåne län:

Hässleholm * +

Västra Götalandslän

Alingsås +

Göteborg * +

Härryda *

Orust * +

Partille * +

Strömstad * +

Uddevalla * +

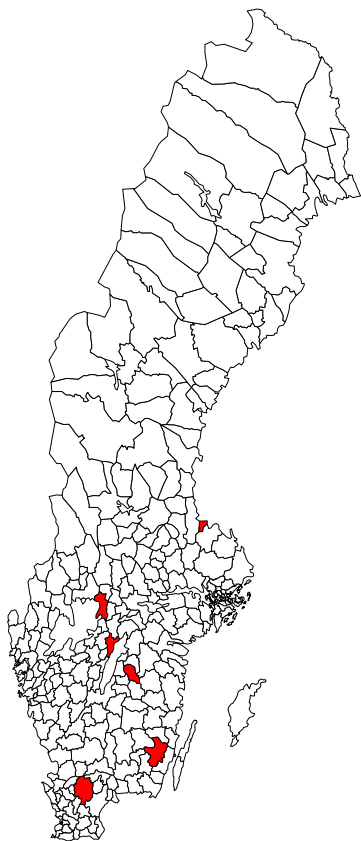
Västmanlands län

Heby * +

* = även 1996

+ = även 1995

**Kommuner som våren 1998 inte kunde tillhandahålla plats till skolbarn
inom 3-4 månader**

**Uppsala län:**

Älvkarleby

Kronobergs län:

Boxholm

Kalmar Län:

Nybro * +

Skåne län:

Hässleholm +

Västra Götalandslän

Karlsborg

Värmlands län:

Kristinehamn

* = även 1996

+ = även 1995

1999-09-10

I slutet av 1998 fanns 73 procent av alla 1-5-åringar i förskolor eller familjedaghem – en ökning från 56 procent år 1990. Andelen 7-9 åringar inskrivna i fritidshem eller familjedaghem har ökat från 49 procent till 60 procent mellan åren 1990 och 1998. Antalet inskrivna barn i fritidshem har ökat kraftigt under 1990-talet och ökningen fortsätter. Mellan 1996 och 1997 ökade antalet fritidshemsbarn med 25 000. Och mellan 1997 och 1998 ökade antalet barn i fritidshem med ytterligare 36 000 eller 14 procent. I princip alla 6-åringar fanns i barnomsorgen. Sammantaget omfattade verksamheten 750 000 barn vilket är ca 180 000 fler barn än 1990. Mellan åren 1970 och 1998 har antalet barn i barnomsorgen tiofaldigats. Antalet barn i fritidshem har tredubblats sedan 1990 – från 108 600 till 300 000 barn. (Skolverkets rapport nr 165).

Tabell 2 Antalet barn i svensk barnomsorg 1977, 1987, 1997 och 1998.

	Förskola (0-6 år)	Familjedaghem (0-6 år)	Skolbarnsomsorg (7-12 år)	Totalt
1977	81.000	67.000	50.000	198.000
1987	216.000	119.000	129.000	464.000
1997	363.000	81.000	279.000	723.000
1998	337.935	61.291	321.729	720.955

Minskningen av antalet barn i barnomsorgen under de senaste åren beror på sjunkande födelsetal och att de stora födelsekullarna från slutet av 80-talet och 90-talets början har nått skolåldern.

Daghemmen och skolbarnsomsorgen är vanligtvis men med viss lokal variation öppna vardagar från 7 till 19. Enligt barnomsorgsundersökningen 1995 var den genomsnittliga närvarotiden 31,3 timmar per vecka i kommunala daghem och 28,2 timmar per vecka i familjedaghem. (SCB, 1995).

Möjligheten till betald föräldradighet har successivt utvecklats och utökats sedan den etablerades 1974 och ersatte möjligheten till mödraledighet som hade funnits sedan 1937. Dagens föräldraförsäkring ger föräldrarna möjlighet att stanna hemma i 450 dagar efter barnets födelse. 1995 infördes en sk pappamånad för att i högre utsträckning förmå fäder att ta del av föräldradigheten. 80 procent av papporna tar i genomsnitt ut 44 dagars pappaledighet. Möjligheten till betald föräldradighet har i det närmaste eliminerat efterfrågan på offentlig barnomsorg för barn 0-1 år. 1997

1999-09-10

omfattade barnomsorgen bara 204 barn i den åldersgruppen.

En konsekvens av att allt fler barn är inskrivna i barnomsorgen och de besparingskrav som funnits under 1990-talet är att daghemmen/förskolorna i allt större utsträckning har barn under tre år i stora barngrupper där det finns en risk att dessa barns behov är svåra att på ett kvalitativt sätt möta. År 1995 fanns 60 procent av barnen under tre år i barngrupper med fler än 16 barn vilket är en ökning från 1992 då 25 procent av barnen under tre år fanns i grupper med fler än 15 barn. (Socialstyrelsen, 1996).

Som ett resultat av utbyggnaden av barnomsorgen och kraven på kommunerna att tillgodose familjernas behov av barnomsorg har under 1990-talet föräldrarnas möjligheter att välja mellan barnomsorgsalternativ till viss del ökat. Förskolor med alternativa pedagogiska inriktningar har vuxit fram under 1990-talet. Statistik över hur många barn som går på daghem med olika pedagogiska inriktningar saknas men Skolverkets bedömning är att variationen i tillgång varierar över landet.

Under 1990-talet har antalet barn i enskild barnomsorg ökat. Vid regimskiftet 1991 genomförde den borgerliga regeringen ”etableringsrätt för enskild barnomsorg”. Detta innebar att det från 1992 utgick statsbidrag även till de av länsstyrelsen/kommunen godkända förskolor och fritidshem som drevs av aktiebolag, enskilda firmor eller ekonomiska föreningar. Utvecklingen är en konsekvens av högkonjunkturen under slutet av 1980-talet som ledde till stor efterfrågan på daghemsplatser och ett ökat tryck på kommunerna att tillhandahålla platser. Kommunerna byggde ut barnomsorgen men föräldrarna började också ta egna initiativ och startade föräldrakooperativ med stöd av kommunala bidrag. 1996 gick 45 600 barn – 12 procent av samtliga barn i daghem – i enskilda daghem. Under 1997 ökade antalet till 46 500 barn. Den vanligaste formen är föräldrakooperativ.

En allt större del av alla barn går i förskola men kravet att bygga ut barnomsorgen med begränsade ekonomiska resurser har resulterat i att rätten till barnomsorg för barn till arbetslösa och föräldralediga har begränsats. Flertalet kommuner har regler som begränsar rätten till plats för barn vars föräldrar mist sitt arbete eller är hemma med ett yngre syskon. Reglerna har lättats något under de senaste åren men förändringarna är marginella. I 40 procent av kommunerna miste 1998 ett förskolebarn sin plats när föräldern blev arbetslös. Andelen har minskat marginellt sedan 1997 från 45 procent. Skolbarnen mister sin plats i en större del av kommunerna – i 58 procent av kommunerna. Det är svårt för barn att få plats i barnomsorgen om föräldern redan är arbetslös. Närmare 200 kommuner tar inte emot skolbarn med arbetslösa föräldrar i barnomsorgen. Skolverket har pekat på att lågutbildade och ensamstående i högre grad än andra är arbetslösa och dessa barn således är en utsatt grupp vilka borde erbjudas rätt till barnomsorg.

1999-09-10

Barn i åldern 10-12 år och barn till arbetslösa och föräldralediga står i stor utsträckning helt eller delvis utanför. Hösten 1996 hade ca 80 000 barn i åldern 1-5 år minst en arbetslös förälder. Ungefär hälften av dessa barn stod utanför barnomsorgen. Merparten mot föräldrarnas vilja – 76 procent av alla arbetslösa föräldrar ville ha barnomsorgsplats till sina barn.

Bland de föräldralediga föräldrarna efterfrågade färre - 40 procent – barnomsorgsplats för sitt äldre förskolebarn. (Skolverket, 1998:6).

Mellan 1997 och 1998 har andelen kommuner där barnen får behålla sin plats med eller utan tidsbegränsning i timmar/vecka ökat något.

1999-09-10

Tabell 3 Antal kommuner där förskolebarn får behålla respektive mister sin barnomsorgsplats när föräldern blir arbetslös

	Antal kommuner				Andel kommuner			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Behåller platsen	145	153	144	160	50%	53%	50%	55%
Därav								
utan begränsning i tim/vecka	64	45	31	40	22%	16%	11%	14%
med begränsning i tim/vecka	81	108	113	120	28%	38%	39%	41%
Mister platsen	114	122	131	115	40%	42%	45%	40%
Därav								
inom 0-3 mån	72	82	95	85	25%	28%	33%	29%
inom 4-6 mån	36	36	33	26	13%	13%	11%	9%
efter 7 mån	6	4	3	4	2%	1%	1%	1%
Avgörs från fall till fall	29	13	13	13	10%	5%	5%	5%
Summa	288	288	288	288	100%	100%	100%	100%

Källa: Skolverket, 1998:5.

Under perioden 1995 till 1998 uppger en mycket liten men mellan 1997 och 1998 ökande andel av kommunerna att de kan erbjuda förskoleplats om någon av föräldrarna redan är arbetslös. När någon av föräldrarna blir arbetslös mister skolbarn sin barnomsorgsplats i större omfattning än förskolebarn.

Tabell 4 Kan förskolebarn erbjudas plats om föräldern är arbetslös?

	Antal kommuner				Andel kommuner			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Ja, utan tidsbegränsning	35	29	21	24	12%	10%	7%	8%
Ja, med tidsbegränsning	45	51	51	59	16%	18%	18%	20%
Avgörs från fall till fall	69	58	36	37	24%	20%	13%	13%
Nej	139	147	180	168	48%	51%	63%	58%
Summa	288	285	288	288	100%	100%	100%	100%

Källa: Skolverket, 1998:5.

1999-09-10

Våren 1998 var andelen kommuner där barnen fick behålla sin plats i någon omfattning betydligt större i kommuner med socialdemokratisk/vänsterpartistisk majoritet (58 procent) än i kommuner med borgerlig majoritet (39 procent). Högst andel kommuner som mellan 1997 och 1998 hade infört ”lättnader” i reglerna för barn till arbetslösa var kommuner med oklar politisk majoritet. (Skolverket, 1998:5).

Våren 1998 hade 33 kommuner – en minskning med 2 kommuner sedan 1997 - särskild verksamhet för barn till arbetslösa. Den särskilda verksamheten brukar vara organiserad som kortidsplatser i reguljär verksamhet eller som särskilda förskolor som tar emot barn till föräldrar med ett tillfälligt tillsynsbehov.

I 77 procent av kommunerna miste förskolebarn 1998 sin plats i barnomsorgen när föräldern tog föräldraledigt. Andelen minskade mellan 1997 och 1998 efter att ha ökat 1995-1997. Även här är reglerna restriktivare för skolbarnen än för förskolebarnen.

Tabell 5 Antal kommuner där förskolebarn får behålla respektive mister sin barnomsorgsplats när föräldern tar föräldraledigt

	Antal kommuner				Andel kommuner			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Behåller platsen	44	47	33	32	15%	16%	11%	11%
Därav								
utan begränsning i tim/vecka	9	8	5	6	3%	3%	2%	2%
med begränsning i tim/vecka	35	39	28	26	12%	14%	10%	9%
Mister platsen	197	211	229	222	68%	73%	80%	77%
Därav								
inom 0-2 mån	191	202	222	214	66%	70%	77%	74%
efter 3 mån	6	9	7	8	2%	3%	2%	3%
Avgörs från fall till fall	47	30	26	34	16%	10%	9%	12%
Summa	288	288	288	288	100%	100%	100%	100%

Källa: Skolverket, 1998:5.

Barnomsorgen är verksamhetsmässigt ojämnt utbyggd över landet. De regionala skillnaderna är relativt stora. Familjedaghem är betydligt vanligare i glesbygds- och landsbygdskommuner än i storstadsregionerna medan det omvända gäller för daghem och fritidshem. Antalet barn i familjedaghem har minskat under hela 1990-talet. Sedan 1990 då 156 000 barn var inskrivna har

1999-09-10

antalet halverats. Tolv procent av alla barn i åldern 1-5 år fanns i familjedaghem 1998.

Många öppna verksamheter har lagts ner – både öppna förskolor och öppen fritidsverksamhet. 1990 fanns 1 600 öppna förskolor i landet. Under 1990-talet har ca 700 öppna av dessa lagts ner. År 1998 fanns 928 förskolor kvar och 108 kommuner hade ingen öppen förskola. Öppna förskolor finns fr a i storstäderna och de större städerna samt i förortskommunerna. Drygt var fjärde kommun hade 1998 öppen fritidsverksamhet riktad till barn i åldern 10-12 år vilket är en minskning med 8 kommuner sedan 1995. (Skolverkets rapport nr 165).

Tabell 6 Antal öppna förskolor 1987-1998

1987	1989	1991	1993	1995	1997	1998
1 114	1 489	1 644	1 335	1 208	998	928

Källa: Skolverkets rapporter nr 157 och 165.

Endast var fjärde kommun har öppen fritidsverksamhet riktad till 10-12 åringar. Andelen inskrivna 10-12 åringar har varit oförändrad under de senaste åren – endast 7 procent. Trots den låga andelen inskrivna 10-12 åringar angav våren 1998 flertalet kommuner – 86 procent – att de har inskriven verksamhet för barn i den åldersgruppen. Andelen som angav att de hade öppen verksamhet för 10-12 åringar var mindre och hade sjunkit mellan 1996 och 1998 från 31 till 26 procent.

Tabell 7 Vilka former av barnomsorg riktade till 10-12-åringar finns i kommunen?

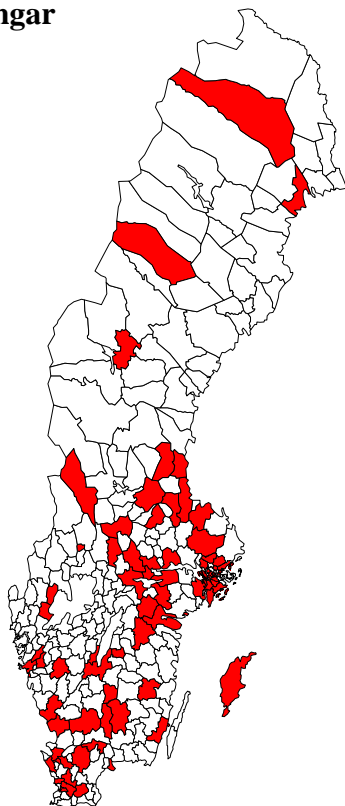
	Antal kommuner			Andel kommuner		
	1995	1996	1998	1995	1996	1998
Verksamhet med inskrivna barn	253	253	249	88%	88%	86%
Öppna verksamheter	84	90	76	29%	31%	26%
Annat	35	28	28	12%	10%	10%
Ingen verksamhet	0	0	3	0%	0%	1%
Ej svar	0	0	1	0%	0%	0%

En kommun kan erbjuda flera former av verksamhet.

Källa: Skolverket, 1998:5.

Öppen fritidsverksamhet är vanligast i storstäder, större städer och i förortskommuner.

1999-09-10

Kommuner som våren 1998 har öppen verksamhet för 10-12-åringar

Källa: Skolverket, 1998:5.

Endast en liten del av kommunerna – 16 procent – hade 1998 inventerat behovet av öppen fritidsverksamhet.

Tidigare har tjänstemannagrupper varit överrepresenterade i barnomsorgen medan barn med arbetarbakgrund varit underrepresenterade. Skillnaderna har minskat i takt med att barnomsorgen har byggts ut. Mellan åren 1987 och 1995 ökade enligt en SCB-studie barn i åldern 2-6 år vars båda föräldrar är arbetare eller lägre tjänstemän sin andel i barnomsorgen från 49 till 63 procent. De skillnader som idag finns beror i stor utsträckning på regelsystemet. Enligt SCB-studien fanns det också skillnader i vilken form av barnomsorg som grupperna utnyttjade. Familjedaghem utnyttjades i högre utsträckning av familjer med arbetarbakgrund än av högre tjänstemannahem. (Skolverket, 1998:6)

Under perioden 1990-95 kom mer än 40 000 flyktingbarn i åldersgruppen 1-6 år till Sverige. Dessa barn behöver ofta särskilt stöd p g av språk och psykosociala problem och är i behov stabila relationer till vuxna. Flyktingbarn är underrepresenterade i barnomsorgen vilket i huvudsak beror

1999-09-10

på föräldrarnas låga förvärvsfrekvens. Storstadskommittén har konstaterat att en stor andel av barnen i vissa storstadsområden inte har tillgång till barnomsorg. Många av dessa är flyktingbarn.

2.1.2 Förskoleklassen

År 1998 infördes förskoleklassen i det offentliga skolväsendet som en egen skolform för sexåringar. Utbildningen i förskoleklass ersätter den s k sexårsverksamheten och omfattas av läroplanen för det obligatoriska skolväsendet. I skolformen som är frivillig och inte omfattas av skolplikt gick läsåret 1998/99 91 procent av alla sexåringar. Två procent av eleverna i förskoleklass är femåringar. Vissa kommuner har en betydligt högre andel femåringar i förskoleklass. Haninge har högst andel femåringar i förskoleklass – 30 procent.

2.1.3 Grundskolan

I skolagen slås fast att barn som är bosatta i Sverige har skolplikt och att skolplikten motsvaras av en rätt att få utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Skolplikten ska fullgöras i grundskolan, särskolan eller specialskolan och upphör vid utgången av vårterminen det kalenderår då barnet fyller 16 år (17 år för specialskolan). Skolplikten kan upphöra tidigare om barnet vid särskild prövning visar att det har motsvarande kunskaper. Om en elev i grundskolan inte tillfredsställande har slutfört sista årskursen när skolplikten upphör men bedöms ha förmåga att fullfölja utbildningen ska eleven beredas tillfälle att göra det under högst två år efter det att skolplikten upphörde. För alla som har rätt att gå i grundskolan ska hemkommunen sörja för att sådan för eleverna avgiftsfri utbildning kommer till stånd. Enligt skollagen ska eleverna ha inflytande anpassad efter ålder och mognad över hur utbildningen utformas och de elever som har svårigheter i skolarbetet ska ges särskilt stöd.

Utbildningen ska syfta till att ge eleverna de kunskaper och färdigheter och den skolning i övrigt som de behöver för att delta i samhällslivet.

Enligt Invandrarverket var i början av 1999 antalet barn 7-16 år utan permanent uppehållstillstånd 1 969. Flyktingbarn som inte har permanent uppehållstillstånd har inte samma rätt till skolundervisning som andra barn. Kommunerna har ansvaret att ta emot alla barn upp till 16 år men barnen har bara rätt till 20 lektionstimmar i veckan under det första året. Efter elevens individuella förutsättningar ska sedan antalet lektioner och ämnen successivt öka till full undervisning efter elevens individuella förutsättningar. Ett problem är att lektionstiden inte alltid utökas efter elevens behov. Staten betalar kommunerna ett schablonbelopp på 39 000 kr per elev och år vilket motsvarar 60-65 procent av skolkostnaden för barn bosatta i Sverige.

1999-09-10

År 1998/99 fanns drygt 1 010 000 elever i grundskolan. Antalet elever i grundskolan har ökat under de senaste fem åren och under de kommande åren förväntas ökningen av elevantalet fortsätta. Antalet elever följer i stort befolkningsutvecklingen vilket gör att antalet elever i grundskolan varierar stort mellan olika åldersgrupper. Elevantalet beräknas öka till 1 065 000 läsåret 2001/2002 och därefter minska något. (Skolverkets rapport nr 165). Fluktuationerna i skolans målgrupper är en starkt bidragande orsak till att det blir obalans i behov och tillgång på lärare. (Svenska Kommunförbundet, 1999).

Riksdagen fattade 1991 beslut om flexibel skolstart för sexåringar. Det innebär att sexåringar har rätt att börja i grundskolan om föräldrarna så önskar. Enligt skrivningarna i Prop. 1990/91:115 betydde detta ett erkännande att föräldrarna har de bästa förutsättningarna att bedöma barnets mognadsnivå och vilka förutsättningar det har att delta i skolans verksamhet. Fram till 1997 gällde övergångsbestämmelser som innebar att kommunerna var skyldiga att i mån av plats ta emot de sexåringar vars föräldrar ville att de skulle börja skolan. Från och med 1997 är kommunerna skyldiga att bereda plats.

Skolverkets utvärdering (1994) av flexibel skolstart visade att det snarare var utbudet i kommunerna än föräldrarnas efterfrågan som styrde reformens genomförande. En långsam ökning har skett från de 0,5 procent av barnen som även före beslutet om flexibel skolstart började grundskolan som sexåringar. En liten – 5,8 procent - och mellan kommunerna starkt varierande andel av eleverna i åk 1 var läsåret 1998/99 sexåringar. Av sexåringarna i åk 1 är fler flickor än pojkar. De fristående skolorna har nästan fyra gånger högre andel sexåringar i åk 1 jämfört med de kommunala skolorna. De senaste åren har andelen sexåringar i årskurs 1 minskat åtminstone delvis beroende på att den nya skolformen förskoleklass har införts. Förskoleklassen ersätter den tidigare sk sexårsverksamheten och är i hög grad integrerad med grundskolans första årskurser.

2.1.4 Gymnasiet

Fram till det år ungdomarna fyller 20 år är varje kommun skyldig att erbjuda alla ungdomar i kommunen möjlighet att påbörja utbildning på program antingen i den egna kommunen eller genom avtal i annan kommun. I skollagen finns bestämmelser om att kommunerna ska erbjuda ett allsidigt urval av nationella program och att kommunerna ska anpassa antalet platser på program och grenar ”med hänsyn till elevernas önskemål”. Ungdomar som inte kommer in på ett nationellt program ska erbjudas utbildning på specialutformat eller individuellt program.

1999-09-10

I början av 1999 fanns 617 ungdomar i åldern 16-18 år som saknade permanent uppehållstillstånd. Asylsökande ungdomar i den åldern har ingen laglig rätt till utbildning i Sverige. Invandrarverket har ansvar för att de ska få "möjlighet att delta i studieverksamhet som motsvarar gymnasieskolan"

Dagens gymnasieskola har 16 treåriga nationella program varav två är studieinriktade och resten är yrkesförberedande. Utöver det finns lokala specialutformade program och det individuella programmet. En tredjedel av studietiden består av gemensamma skärnämnen och resten av tiden ägnas åt programmets kärnämnen och valbara kurser. Varje kommun har frihet att inrätta gymnasieskola och att bestämma vilka program och grenar som ska finnas inom kommunen.

I den tidigare gymnasieskolan fanns 27 linjer och hundratals kurser av olika längd. En studieförberedande linje var fyraårig och fyra studieförberedande linjer var treåriga.

Läroplanen för de frivilliga skolformerna LPF 94 lägger fast att gymnasieskolan med den obligatoriska skolan som grund ska fördjupa och utveckla elevernas kunskaper som förberedelse för yrkesverksamhet och studier vid universitet och högskolor m m och som förberedelse för vuxenlivet som samhällsmedborgare och ansvarig för sina egna liv.

Gymnasieutbildning med kommunal huvudman anordnades hösten 1997 i 279 av landets 288 kommuner. Av de 98 000 elever som avslutade grundskolans årskurs 9 våren 1997 fanns 97,8 procent i gymnasieutbildning hösten 1997. (Skolverkets rapport nr 156).

Allt fler elever har under 1990-talet kommit direkt från grundskolan. Det har också inneburit att andelen 15-17-åringar i de olika elevkullarna har ökat från 91 till 98 procent. (Skolverket, 1999:3).

Naturvetenskapsprogrammet har flest direktövergångar från grundskolan och det individuella programmet minst men ökad andel sedan behörighetskraven till gymnasieskolans nationella och specialutformade program ändrades. Av de som inte kom direkt från år 9 i grundskolan började 59 procent ett individuellt program 1995 – en ökning från 46 procent 1993 (Skolverket, 1999:3).

Elever som är födda utomlands började 1993-95 i betydligt större utsträckning än andra elever på det individuella programmet. Det var tre till fyra gånger så vanligt att elever födda utomlands började IV än svenska elever. Nyinvandrade börjar i störst utsträckning på IV. Av de elever som invandrat sent – efter 15 års ålder – började drygt 4 av 5 på IV 1994 och 1995.

1999-09-10

Tabell 8 Nybörjarelever i oktober 1993-1995 fördelat efter utländsk bakgrund och studiebakgrund

Program antal/ procent	Direkt från år 9			Ej direkt från år 9		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Antal nybörjarelever med svensk bakgrund	75 541	80 932	83 644	4 123	2 980	1 975
<i>Varav</i>						
NV/SP, %	45	45	46	16	20	25
Övriga nationella pgm, %	49	48	46	44	43	34
SM, %	1	2	3	1	1	2
IV, %	5	5	5	38	34	36
IB, %	0	0	0	1	1	2
Antal nybörjarelever med utländsk bakgrund födda i Sverige	3 844	4 526	4 844	342	345	276
<i>Varav</i>						
NV/SP, %	43	43	43	12	23	14
Övriga nationella pgm, %	49	48	46	40	32	34
SM, %	1	2	3	1	1	1
IV, %	7	8	8	46	44	49
IB, %	0	0	0	2	1	2
Antal nybörjarelever med utländsk bakgrund födda utomlands	5 093	6 081	7 009	1 554	3 103	2 419
<i>Varav</i>						
NV/SP, %	41	40	41	9	9	7
Övriga nationella pgm, %	43	42	38	24	13	13
SM, %	1	1	3	0	0	1
IV, %	14	16	19	66	78	79
IB, %	0	0	0	0	0	0

Källa: Skolverket, 1999:3.

Knappt 311 000 elever deltog i något av gymnasieskolans program läsåret 1998/99. Totalt sett har antalet elever i gymnasieskolan varit relativt oförändrat under 1990-talet. Antalet elever har ökat något i de kommunala och fristående skolorna medan det har minskat i de landstingskommunala gymnasieutbildningarna. Antalet elever i de fristående gymnasieskolorna motsvarar 3,5 procent av alla gymnasieelever – en ökning från 1,5 procent 1990. Fristående gymnasieskolor finns främst i storstäder och i förortskommuner. Danderyd har 28 procent gymnasieelever i fristående skolor vilket är den högsta andelen i landet. I glesbygdskommuner går bara 0,5 procent av gymnasieeleverna i fristående skolor.

Med undantag av storstadskommunerna har andelen elever som går i hemkommunens skolor ökat. Fler kommuner har startat egen gymnasieskola och befintliga skolor har startat flera nationella program samt utökat utbudet av grenar. Även små glesbygdskommuner i Norrlands inland har startat nya gymnasieutbildningar och i flera kommuner i Skåne övervägs att starta nya gymnasieskolor. Läsåret 1998/99 hade 234 kommuner gymnasieskola och 55 kommuner saknade gymnasieskola. En följd när nya gymnasieskolor startar

1999-09-10

är att förutsättningarna för de etablerade gymnasieskolkommunerna förändras. Ett möjligt framtidsscenario är att det sviktande elevunderlaget gör att små och dyra gymnasieprogram på sikt försvinner från skolornas studieutbud och att de alltmer splittrade gymnasieutbildningarna leder till att det framtida studieutbudet för glesbygdens ungdomar blir begränsat till ett fåtal program. Hittills har dock studieutbudet ökat. Mellan läsåren 1996/97 och 1998/99 ökade studieutbudet generellt trots att elevunderlaget minskade. Barn- och fritidsprogrammet finns numera på flera skolor trots att elevunderlaget mätt i antal nybörjare minskat närmare 40 procent. Det enda programmet där utbudet tydligt minskat är Industriprogrammet som upphört i 15 kommuner under de senaste två åren. (Skolverket, 1999:4).

1999-09-10

Tabell 9 Antalet skolkommuner och antalet nybörjare på gymnasieprogram läsåren 1996/97 och 1998/99.

	Läsåret 1996/97				Läsåret 1998/99			
	Antal skol-kommuner	Antal skolor	Antal elever år 1 Totalt	Antal elever år 1 därav Kvinnor	Antal skol-kommuner	Antal skolor	Antal elever år 1 Totalt	Antal elever år 1 därav Kvinnor
ationella program	229	514	102297	50131	234	502	93680	46030
Därav								
Barn- och fritid (BF)	171	180	7456	5484	175	186	4580	3398
Bygg (BP)	119	120	2691	84	116	117	1822	43
EI (EC)	162	171	4970	95	159	164	4464	75
Energi (EN)	54	54	916	24	45	46	835	24
Estetiska (ES)	115	134	5541	3770	123	143	5351	3650
Fordon (FP)	153	162	4532	125	152	161	3900	153
Handels- och adm. (HP)	161	180	6204	3093	157	176	4488	2152
Hantverk (HV)	66	76	1502	1275	69	78	1385	1195
Hotell- o. restaurang (HR)	118	121	5239	2945	125	130	5332	2816
Industri (IP)	173	191	3224	207	158	167	2166	145
Livsmedel (LP)	26	26	859	502	28	28	651	380
Medie (MP)	81	89	3705	2064	87	97	4240	2100
Naturbruk (NP)	49	51	2536	1364	49	52	2407	1420
Naturvetenskap (NV)	181	252	22182	9022	193	267	22235	9057
Omvårdnad (OP)	120	125	4321	3582	116	121	3449	3003
Samhällsvetenskap (SP)	192	277	26419	16495	202	290	26375	16419
Specialutformade pgm. (SM)	102	145	4396	1670	125	207	6482	2614
Individuella pgm. (IV)	272	367	13781	6427	277	372	15345	6819
Program, totalt	279	603	120474	58228	279	591	115507	55463

Källa: Skolverket, 1999:4.

Mätt i antal nybörjare har ett flertal nationella program minskat men medieprogrammet har haft en tydlig tillväxt även under senare delen av 1990-talet. Och en allt högre andel av de som börjar ett nationellt program börjar på naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammet – ökning från 44 till 46 procent på två år mellan läsåren 1996/97 och 1998/99. En markant utveckling har också skett när det gäller de specialutformade programmen där 23 kommuner och 62 skolor har startat specialutformade program under de senaste två åren. Det innebär att en allt mindre andel av nybörjarna börjar på ett nationellt program. Antalet nybörjare på individuellt program har ökat 11 procent på två år. (Skolverket, 1999:4).

Sökandestatistiken inför läsåret 1999/2000 tyder på fortsatta stora förändringar i intresset för olika utbildningar. Intresset fortsätter att minska för industriprogrammet, livsmedelsprogrammet och energiprogrammet. Intresset minskar också enligt sökandestatistiken för naturvetenskapsprogrammet men ökar för byggprogrammet,

1999-09-10

omvårdnadsprogrammet och elprogrammet. Intresset för specialutformade program tycks fortsätta att öka och om ökningen fortsätter i den takt som varit de senaste åren kommer programmet om några år att ha lika många elever som de största nationella programmen. Intresset för specialutformat program har ökat så mycket att kommunerna inte har kunnat tillgodose den ökade efterfrågan. Specialutformat program har blivit ett av de mest icke-tillgodosedda programvalen.

En analys av antalet elever i år 1 1993-98 fördelat på olika studievägar visar att det har blivit allt vanligare att elever börjar studera på program med naturvetenskaplig-, samhällsvetenskaplig- och estetisk inriktning samt på medieprogrammet.. Andelen som läser ett specialutformat program har ökat från 1 till 6 procent.

1999-09-10

Tabell 10 Antal elever i år 1 fördelat på olika studievägar i oktober 1993 – 1998

Studie- väg	1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	Alla	%	Alla	%	Alla	%	Alla	%	Alla	%	Alla	%
BF	7 879	5	8 248	6	7 932	7	7 456	6	6 105	5	4 580	4
BP	2 989	2	3 038	2	2 927	3	2 691	2	2 188	2	1 822	2
EC	4 932	3	5 106	4	4 855	5	4 970	4	4 998	4	4 464	4
EN	1 121	1	1 092	1	935	1	916	1	956	1	835	1
ES	4 110	3	4 946	3	5 344	5	5 541	5	5 586	5	5 351	5
FP	3 902	3	4 559	3	4 464	4	4 532	4	4 487	4	3 900	3
HP	6 885	5	6 929	5	6 717	6	6 204	5	5 727	5	4 488	4
HR	3 910	3	4 626	3	4 890	5	1 502	1	1 491	1	1 385	1
HV	1 159	1	1 526	1	1 433	1	5 239	4	5 382	5	5 332	5
IP	2 876	2	2 984	2	3 414	3	3 224	3	2 495	2	2 166	2
LP	673	0	770	1	793	1	859	1	798	1	651	1
MP	2 146	1	3 238	2	3 640	3	3 705	3	3 615	3	4 240	4
NP	2 388	2	2 509	2	2 508	2	2 536	2	2 654	2	2 407	2
NV	15 631	10	17 727	12	20 205	19	22 182	18	22 244	19	22 235	19
OP	5 757	4	4 935	3	4 751	4	4 321	4	3 686	3	3 449	3
SP	24 814	16	26 135	18	26 163	24	26 419	22	26 432	22	26 375	23
S:a nat program	91 172	60	98 368	69	100 971	94	102 297	84	98 844	83	93 680	80
SM	1 074	1	1 844	1	3 178	3	4 396	4	5 015	4	6 482	6
IV	11 824	8	13 896	10	15 128	14	13 781	11	13 046	11	15 345	13
S:a program	104 288	69	114 108	80	119 277	112	120 474	98	117 265	98	115 507	99
IB	116	0	160	0	262	0	316	0	376	0	385	0
Linje	10 617	7	463	0				0		0		0
Övr.	36 763	24	28 556	20	9 867	9	1 643	1	1 507	1	1 184	1
Totalt	151 566	100	143 287	100	129 406	100	122 433	100	119 148	100	117 076	100

Källa: Skolverket, 1999:3.

Andelen som studerade på omvårdnads- och byggprogrammen minskade under perioden 1993-98. Men inför hösten 1999 jämfört med mars 1998 ökade antalet förstahandssökande till gymnasieskolans byggprogram och omvårdnadsprogram med 84 respektive 37 procent.

Som senare kommer att beskrivas finns skillnader i studieresultat beroende på föräldrarnas utbildningsnivå. Skillnader finns också i programval. Elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning börjar vanligen på NV eller SP och andelen IV-elever är relativt liten – bara tre procent - i den elevgruppen.

1999-09-10

Tabell 11 Nybörjarelever i år 1 i oktober 1993-1995 fördelat efter föräldrarnas utbildningsnivå och studiebakgrund

	Direkt från år 9			Ej direkt från år 9		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Alla elever	84 478	91 539	95 497	6 019	6 427	4 670
Förgymnasial utbildning	11 055	11 657	11 520	1 215	863	543
<i>Varav</i>						
NV/SP, %	23	24	24	6	6	7
Övriga nationella pgm, %	64	63	63	38	44	34
SM, %	1	2	2	1	1	1
IV, %	12	11	11	55	50	58
IB, %	0	0	0	0	0	0
Gymnasial utbildning	40 533	43 201	44 148	2 356	1 605	1 018
<i>Varav</i>						
NV/SP, %	35	35	36	10	13	14
Övriga nationella pgm, %	58	57	56	50	48	40
SM, %	1	2	3	0	1	2
IV, %	6	6	6	40	38	44
IB, %	0	0	0	0	0	0
Eftergymnasial utbildning	31 959	35 468	37 989	1 149	899	664
<i>Varav</i>						
NV/SP, %	64	64	64	32	38	44
Övriga nationella pgm, %	32	31	29	42	35	29
SM, %	1	2	3	1	2	3
IV, %	3	3	3	24	23	19
IB, %	0	0	0	1	1	4
Uppgift saknas om utbildningsnivå	931	1 213	1 840	1 299	3 061	2 445
<i>Varav</i>						
NV/SP, %	37	32	30	14	11	9
Övriga nationella pgm, %	39	34	28	16	11	12
SM, %	1	1	2	0	0	1
IV, %	21	32	39	67	77	76
IB, %	2	1	1	3	1	1

Källa: Skolverket, 1999:3.

Att tillgodose elevernas förstahandsval av utbildning är ett nationellt högt prioriterat mål vad gäller gymnasieskolan. En nyligen genomförd studie visar också att kommunerna tillämpar strategin att genomgående sträva efter att ge eleverna den utbildning de väljer. Detta trots att det bland kommunföreträdare finns uppfattningen att elevtillströmningen till vissa utbildningar som "är på modet" har varit för stor medan andra utbildningar - bl a omvårdnadsprogrammet - tappat sitt elevunderlag trots att det på lång sikt finns en arbetsmarknad. Kommunerna gör stora ansträngningar för att tillgodose valen som kan skifta starkt från år till år och försöker hålla gymnasieprogram igång trots sviktande elevunderlag. Många kommuner lyckas också i hög grad tillgodose elevers förstahandsval. Skolverkets

1999-09-10

Jämförelsetal visar att 83 procent av nybörjarna läsåret 1998/99 fick sitt förstahandsval tillgodosett. Men statistik visar också att andelen elever som kommer in på sina förstahandsval har minskat de senaste åren – med tre procent mellan 1996/97 och 1998/99 - och att variationerna är stora mellan kommuner. Det finns indikationer på att kraven på att tillgodose elevens val inte kan uppfyllas i den mån regering och riksdag förväntat. I Skåne har andelen tillgodosedda val minskat påtagligt. I sex kommuner – varav fyra är skånska – får färre än 70 procent av eleverna sina val tillgodosedda. Glesbygdskommunerna lyckas tillgodose valen bättre. 87 procent av nybörjarna i glesbygdskommuner fick sina förstahandsval tillgodosedda läsåret 1998/99. Drygt 30 kommuner tog in mer än 90 procent av de sökande på sina förstahandsval. (Skolverket, 1999:4).

2.1.5 Vuxenutbildningen

Den kommunala vuxenutbildningen består av grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning. 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna - Lpf94 – gäller för gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen, statens skolor för vuxna (SSV), gymnasiesärskolan, vuxenutbildningen för utvecklingsstörda (särvux) och för tillämpliga delar för svenskundervisning för invandrare (sfi).

Tabell 12 Elevernas studier fördelade på utbildningsnivåer hösten 1997 och hösten 1998

	Hösten 1997		Hösten 1998	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Grundläggande vuxenutbildning	29 263	12,5	24 702	9,3
Gymnasial vuxenutbildning	175 666	75,2	209 745	79,1
Påbyggnadsutbildning	4 048	1,7	3 914	1,5
Grundläggande + gymnasial	19 804	8,5	22 900	8,6
Grundläggande + påbyggnad	27	0,0	16	0,0
Gymnasial + påbyggnad	4 640	2,0	3 873	1,5
Grundläggande + gymnasial + påbyggnad	222	0,1	50	0,0
TOTALT	233 670	100,0	265 200	100,0

Källa: Skolverket, 1999:6.

Den 1 juli 1997 påbörjades en femårig satsning på vuxenutbildning – Kunskapslyftet. Satsningens perspektiv är förnyelse av arbetsmarknads- och utbildningspolitiken, rättvisare fördelning och ökad tillväxt. Målgrupp för satsningen är vuxna arbetslösa som helt eller delvis saknar 3-årig gymnasiekompetens – kortutbildade arbetslösa. Även lågutbildade anställda kan delta medan övriga vuxna får delta i mån av plats.

1999-09-10

Skolverket har i uppdrag genom regeringsbeslut att följa och halvårsvis under den femåriga satsningen rapportera om utvecklingen av Kunskapslyftet. Beskrivningen som ges här bygger på uppgifter som lämnats till Skolverkets nationella uppgiftsinsamling för perioden 1 juli 1998 till den 31 december 1998 samt som jämförelse även för perioden 1 juli 1997 till den 31 december 1997 och 1 januari 1998 till den 30 juni 1998. (Skolverket, 1999:6.)

Den primära målgruppen kortutbildade arbetslösa minskade kraftigt - med 20 procent - mellan 1997 och 1998 p g av det förbättrade arbetsmarknadsläget.

Utbildningsnivån varierar kraftigt mellan kommungrupperna. Glesbygdskommuner samt landsbygds- och industrikommuner har högst andel lågutbildade, 68-70 procent, och storstäder lägst andel, 43 procent. Andelen kortutbildade arbetslösa låg 1998 i flera kommuner i Stockholms län på mindre än hälften av riksgenomsnittet och var dubbelt så hög som det nationella genomsnittet i många Norrbottenskommuner. Även arbetslöshetens sammansättning varierar. Flera kommuner i storstadsregionerna har höga andelar invandrare och långtidsarbetslösa. Invandrandelen varierar mellan 2 och 56 procent och andelen långtidsarbetslösa mellan 0 och 16 procent.

Under de tre halvår som Kunskapslyftet pågått och aktiv rekrytering av elever med högst 2-årig gymnasieutbildning genomförts har andelen lågutbildade i Kunskapslyftet ökat. Högst andel av storstädernas lågutbildade har nåtts.

Uppgiften för vuxenutbildningen är att ge kompensatorisk utbildning åt eftersatta grupper och att bygga ett system för kontinuerlig kompetensutveckling anpassad till olika målgrupper där behoven och förutsättningarna för kortutbildade och andra svaga grupper särskilt måste tillgodoses.

Den utbildning som erbjuds vuxna i dag är i stor utsträckning en spegelbild av ungdomsskolan och starkt utbudsstyrd. En utveckling pågår mot att utforma vuxenutbildningen så att den i större utsträckning utgår från deltagarnas önskemål, behov och förutsättningar. Skolverkets uppfattning är att en målsättning bör vara att åstadkomma en utbildning som är öppen för förändringar i omvärlden och nya krav.

Utvärderingar visar att både den traditionella katederundervisningen och den problembaserade utbildningen utifrån deltagarbehov finns företrädade i dagens vuxenutbildning. Det finns en stor spridning på olika entreprenörer

1999-09-10

och anordnare som ställer krav när det gäller att leda och stödja utvecklingen.

Som en följd av den statliga satsningen på Kunskapslyftet har antalet elever i den gymnasiala vuxenutbildningen ökat kraftigt. Hösten 1998 deltog 227 885 elever (144 630 heltidsplatser) i den gymnasiala vuxenutbildningen vilket är en ökning med 32 procent sedan hösten 1997. Under 1990-talet har både grundläggande vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning stadigt minskat i omfattning. I sfi har elevantalet varierat under 1990-talet beroende på förändringar i tillströmningen av invandrare.

Inom ramen för Kunskapslyftet har kommunerna 1997/1998 och 1998/1999 totalt genomfört verksamhet motsvarande 96 500 heltidsplatser vilket i stort är lika med den ursprungligen planerade volymen för Kunskapslyftet. (1999:6).

Av de som påbörjade studier i kommunal vuxenutbildning eller vid SSV var 52 procent anmälda hos arbetsförmedlingen hösten 1998. 78 procent hade vid ett eller flera tillfällen sedan början av 1990-talet varit anmälda som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen.

I den kommunala vuxenutbildningen har andelen kvinnor under lång tid varit dubbelt så stor som andelen män. Trots målsättningen att öka andelen män har andelen minskat något under 1998/1999 till 32 procent. Störst – 4 procentenheter - har minskningen varit i glesbygdskommuner. Störst andel män finns i storstäderna, 39 procent, och lägst i mindre övriga kommuner, 25 procent. Det finns kommuner där drygt 90 procent av eleverna är kvinnor.

Andelen kursdeltagare över 30 år har ökat successivt och var hösten 1998 56 procent. En allt högre andel av eleverna har lägre utbildning än 3-årig gymnasieutbildning.

1999-09-10

Tabell 13 Kursdeltagarnas utbildningsbakgrund. Jämförelse hösten 1997, våren 1998 och hösten 1998

Utbildningsbakgrund	Andel av kursdeltagarna, %		
	Hösten 1997	Våren 1998	Hösten 1998
Okänd utbildning	0,8	0,9	1,3
Förgymn. < 9år	1,5	1,6	1,7
Förgymnasial utb 9-10 år	18,1	17,9	21,7
Gymn. utb högst 2	42,9	45,2	45,4
Gymn. utb > 2år	26,6	24,9	21,2
Eftergymn. utb < 3 år	7,3	7,1	6,3
Eftergymn. utb >=3år	2,8	2,6	2,4
TOTALT	100,0	100,0	100,0

Källa: Skolverket, 1999:6.

Andelen invandrare inom gymnasial vuxenutbildning är i genomsnitt 17 procent med kommunvariationer mellan 0 och 43 procent.

Inom gymnasial vuxenutbildning fanns hösten 1998 elever från 176 länder. 18,5 procent av verksamheten genomfördes av kursdeltagare födda utomlands. De flesta födda utomlands var från Finland, Iran, Bosnien Hercegovina och Jugoslavien. Av kursdeltagarna från Somalia och Irak var en stor andel män – 78 respektive 60 procent.

1999-09-10

Tabell 14 Verksamheten, hösten 1998, fördelad efter elevernas födelseländer

Födelseland	Elever		Kursdeltagare		Verksamhetspoäng		Andel av eleverna, %, hösten 1998 som deltagit	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	1 termin	3 terminer
Sverige	185 785	81,5	789 533	82,3	44 533 240	81,5	48,5	29,0
Finland	4 709	2,1	20 266	2,1	1 192 241	2,2	43,2	33,5
Iran	3 916	1,7	15 591	1,6	927 056	1,7	33,3	43,0
Bosnien Hercegovina	3 527	1,5	13 428	1,4	804 991	1,5	31,3	49,1
Jugoslavien	2 524	1,1	9 543	1,0	574 557	1,1	38,1	39,6
Polen	2 110	0,9	8 483	0,9	503 601	0,9	34,1	42,7
Irak	2 080	0,9	7 047	0,7	444 080	0,8	36,2	41,1
Chile	2 068	0,9	8 857	0,9	532 803	1,0	37,1	39,3
Somalia	1 220	0,5	4 350	0,5	284 426	0,5	31,4	43,3
Etiopien	1 204	0,5	4 882	0,5	316 435	0,6	36,0	37,9
Turkiet	1 131	0,5	4 147	0,4	267 229	0,5	40,1	37,4
Libanon	1 008	0,4	3 695	0,4	227 208	0,4	42,7	33,2
Norge	892	0,4	4 118	0,4	235 744	0,4	46,1	31,8
Danmark	864	0,4	3 814	0,4	223 474	0,4	43,4	34,7
Tyskland	597	0,3	2 308	0,2	135 596	0,2	47,3	28,4
Rumänien	589	0,3	2 526	0,3	147 182	0,3	36,8	40,2
Indien	552	0,2	2 177	0,2	126 904	0,2	50,2	29,5
Syrien	538	0,2	1 771	0,2	112 344	0,2	43,6	37,1
Thailand	519	0,2	2 130	0,2	126 337	0,2	33,1	45,6
Peru	501	0,2	1 996	0,2	116 966	0,2	26,3	50,8
Övriga länder	11 551	5,0	48 203	5,0	2 837 643	5,2	35,9	39,9
TOTALT	227 885	100	958 865	100	54 670 057	100	46,3	31,0

Källa: Skolverket, 1999:6.

Datakunskap är det största ämnet följt av matematik och svenska/svenska som andraspråk. Kursdeltagare födda utomlands läser i hög utsträckning orienteringskurser och svenska/svenska som andraspråk.

2.1.6 Fristående skolor

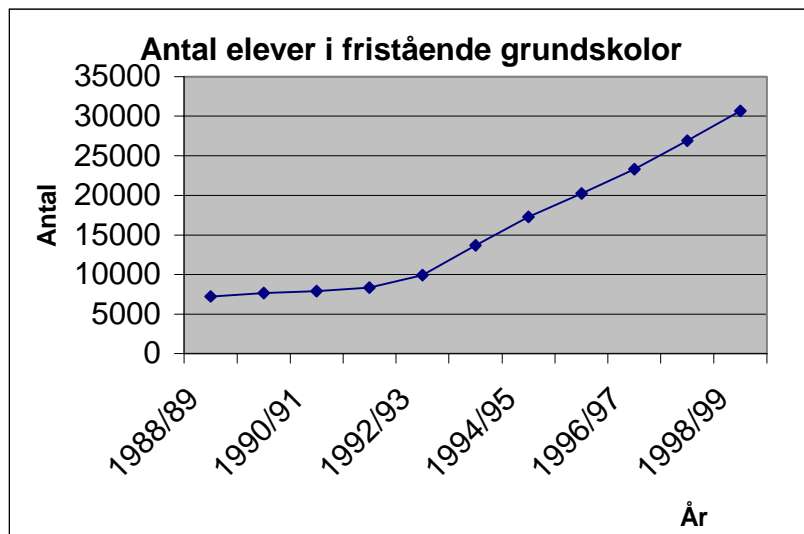
Tanken bakom att tillåta etablering av fristående skolor är att skapa en större mångfald i skolväsendet och därmed värna om kulturell mångfald och

1999-09-10

pedagogisk variation. Valfrihet har ett relativt stort stöd bland den svenska allmänheten.

Antalet fristående skolor har ökat markant sedan de 1992 tillförsäkrades kommunala bidrag. Sedan 1992 har riksdagen flera gånger ändrat bestämmelserna för fristående skolor. Fr o m 1997/98 tog riksdagen bort möjligheten för fristående skolor som får kommunala bidrag att ta ut avgifter.

Diagram 1 Antal elever i fristående grundskolor 1988/89-1998/99.



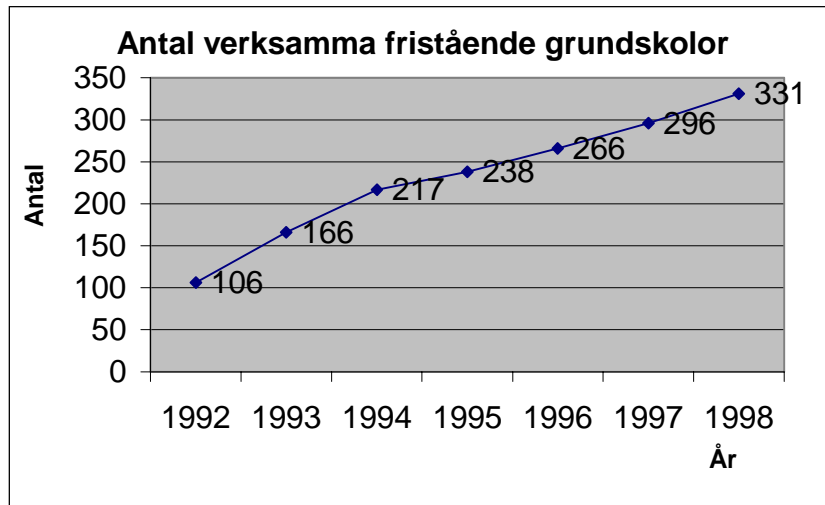
Källa: Skolverket, 1999:5.

Under den senaste sexårsperioden har antalet elever i fristående grundskolor i genomsnitt ökat med över 3400 elever per år. Men i förhållande till det totala antalet elever är andelen elever i fristående skolor ändå låg. 3 procent av alla grundskoleelever undervisades läsåret 1998/99 i fristående skolor.

Totalt fanns 331 fristående grundskolor 1998 – mer än en tredubbling sedan 1992. Koncentrationen av antalet fristående skolor till de tre storstads länen har förstärkts men fristående skolor finns i samtliga län och i 124 av landets 289 kommuner. Skillnaderna är dock betydande mellan storstäderna. I Göteborg går 10 procent av grundskoleeleverna i fristående skolor att jämföra med 4 procent i Malmö. Högst andel elever i fristående skolor har Lidingö – drygt 14 procent.

1999-09-10

Diagram 2



Källa: Skolverket, 1999:5

För att det ska finnas möjligheter till samarbete, social fostran och utveckling ska enligt nuvarande reglering en skola ha minst 20 elever om det inte finns skäl för ett lägre elevantal för att skolan ligger i glesbygd, är ett behandlingshem/terapiskola eller är nystartad. De flesta fristående skolor är små – drygt 40 procent av de fristående skolorna mot närmare 14 procent av de kommunala skolorna hade 1998/99 färre än 50 elever per skola.

De fristående skolorna har av Skolverket delats in i sex kategorier efter sin pedagogiska inriktning: allmän, speciell pedagogik, konfessionell, språklig/etnisk, speciell ämnesprofil och övriga. Skolorna med speciell pedagogik – bl a inriktningarna Waldorf, Montessori, Freinet och Reggio Emilia - har under 1990-talet varit den dominerande kategorin. En tredjedel av de fristående skolorna har en speciell pedagogisk inriktning. Den näst största kategorin är grundskolor med allmän inriktning. 56 av 331 fristående skolor är registrerade som konfessionella. De flesta har en kristen protestantisk inriktning. Konfessionella skolor och de med språklig/etnisk profil har inte ökat nämnvärt i antal under den senaste femårsperioden. Inte heller Riksinternaten eller de internationella skolorna har ökat. Den mest markanta ökningen har skett i kategorin skolor med allmän inriktning – från 55 skolor 1994/95 till över 100 skolor 1998/99. (Skolverket, 1999:5).

Andelen lärare med pedagogisk utbildning är 64 procent vilket är en betydligt lägre andel än i den kommunala grundskolan.

Elever som våren 1997 gick ut årskurs 9 från fristående grundskolor hade i genomsnitt högre betyg (0,3 betygssteg) än de kommunala skolornas elever.

1999-09-10

Skillnaden mellan kommunala och fristående grundskolor är dock mindre än året innan.

De nya reglerna för resurstilldelning till fristående skolor har inte påverkat möjligheterna för elever i behov av särskilt stöd att få plats. Knappt sjuttio procent av de fristående grundskolorna har erhållit högre bidrag och detta utnyttjas enligt skolornas uppgifter till att ge mer resurser till stödkrävande elever. Stödet till elever i behov av ett särskilt sådant ges i huvudsak enligt samma principer som vid kommunala skolor. De fristående skolornas särskilda inriktning kan ibland påverka utformningen av stödet, till exempel genom användande av läkepedagogik, skolpräst, psykoterapeut eller samtal med föräldrar.

De fristående grundskolorna har relativt få elever. Många är relativt nystartade och har elever i de lägre skolåren. Detta förhållande påverkar troligen skolornas förutsättningar att identifiera elever i behov av särskilt stöd, de blir helt enkelt lätta att upptäcka i en sådan skolmiljö. De relativt sett små klasserna skapar också goda förutsättningar för att lära känna eleverna och att arbeta integrerat med stöd inom klassens ram. Det nära samarbetet med föräldrar underlättar för skolorna att snabbt få kännedom om behov av särskilt stöd och att kunna genomföra detta i samråd och samarbete med föräldrarna. Små skolor kan emellertid å andra sidan ha svårt att erbjuda kvalificerat stöd till elever som är i behov av detta.

Ett antal fristående skolor vänder sig till en avgränsad grupp elever som tillhör ett speciellt kristet samfund eller som tillhör en språklig eller etnisk minoritet. Skolverkets tillsyn har funnit problem när det gäller utbildningens kvalitet och som på sikt kan försvåra elevernas integration i det svenska samhället fr a i vissa muslimska och arabiska skolor. Men i många fall hade skolorna samtidigt en högre ambitionsnivå när det gällde elevernas kunskapsinhämtande än det offentliga skolväsendet. (Skolverket, 1997:3).

Resultat från studier bl a från Skolverket tyder på att boendet i Sverige är relativt segregerat åtminstone i storstadsregionerna och att framväxten av fristående skolor ännu så länge knappast bidragit till att göra skolväsendet som helhet mer segregerat. Men det finns tendenser till ökad prestationsmässig segregation som ett resultat av skolbytena. (Skolverket, 1998:2).

Undersökningar har visat att en stor majoritet av föräldrarna tycker att det är viktigt att föräldrar och barn själva kan välja skola. 1993 tyckte 60 procent också att det är bra att skolor konkurrerar med varandra och hälften tyckte att det är bra om det blir fler fristående skolor. När det gäller val till fristående skolor är högutbildade föräldrar överrepresenterade. Föräldrar till barn i

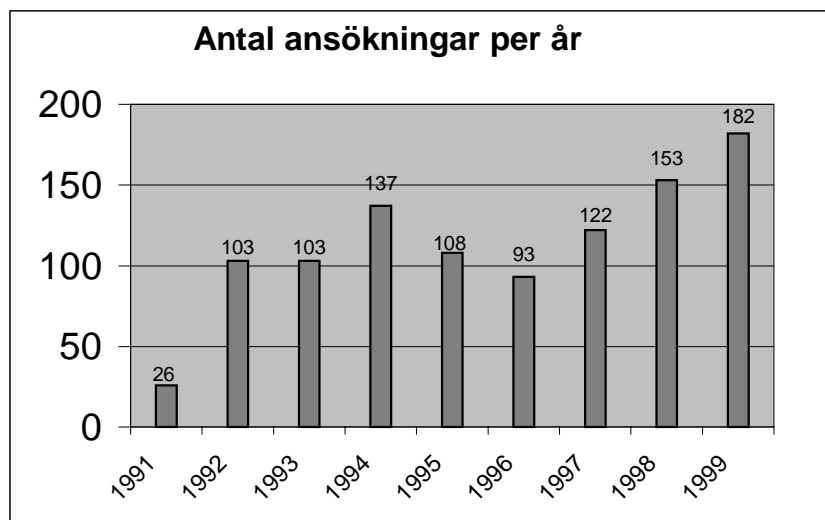
1999-09-10

fristående skolor värdesätter också andra egenskaper – bl a tydliga ordningskrav och skolans pedagogiska profil – än övriga föräldrar (Skolverket, 1998:2).

Enligt en välfärdsteoretisk analys som genomförts är det samhällsekonomiskt motiverat att tillåta etablering av fristående skolor och att det är motiverat att till en viss del finansiera de fristående skolornas verksamhet med offentliga medel. Slutsatsen bygger på tankegången att valet av fristående skola innebär att familjens utbildningsnytta ökar vilket leder till en ökning av samhällsnyttan. Övriga familjer i samhället som utsätts för de negativa bieffekterna kompenseras genom att de totala offentliga utgifterna för skolan minskar. (Skolverket, 1998:2).

Av antalet ansökningar för att starta fristående skolor läsåret 2000/2001 att döma kommer ökningen att fortsätta.

Diagram 3



Källa: Skolverket, 1999:5

Antalet ansökningar för att starta fristående gymnasieskolor har mer än fördubblats. Skolverket har godkänt 27 ansökningar vilket är 13 fler än under 1997. Hälften kommer att starta specialutformade program. Skolverket har godkänt ansökningarna från 91 fristående grundskolor vilket är en ökning med 15 procent.

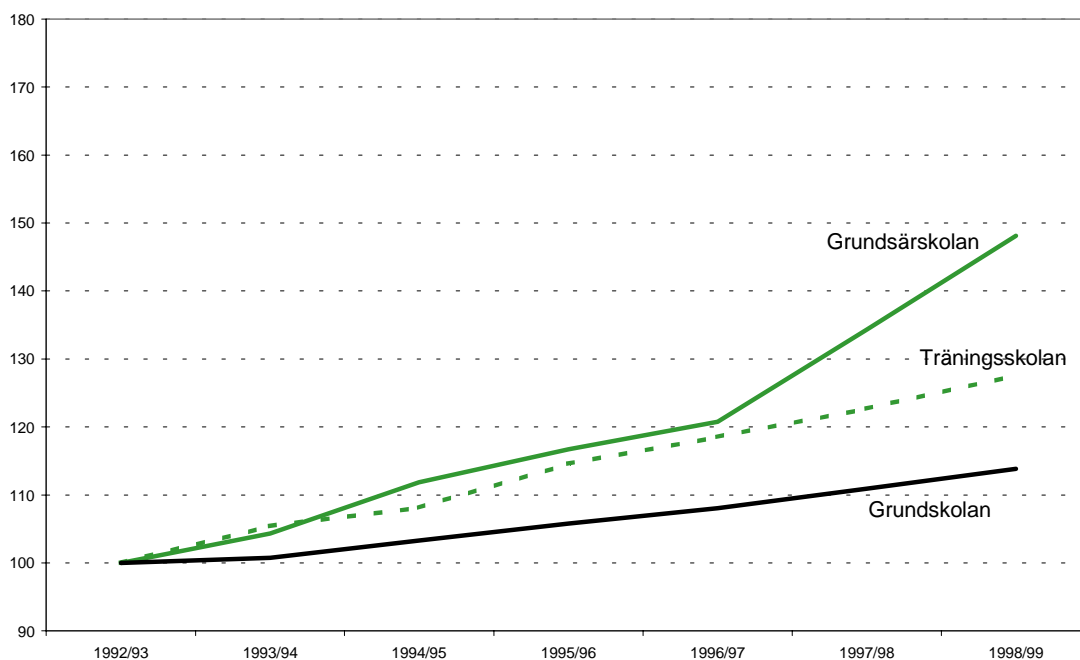
2.1.7 Särskolan

Under 1990-talet har antalet elever i särskolan ökat konstant. Läsåret 1998/99 fanns 16 095 elever i särskolan – en ökning med 35 procent sedan läsåret 1992/93. Störst är grundsärskolans ökning – 48 procent. Ökningen i

1999-09-10

särskolan är markant jämfört med den 14 procentiga ökningen i grundskolan.

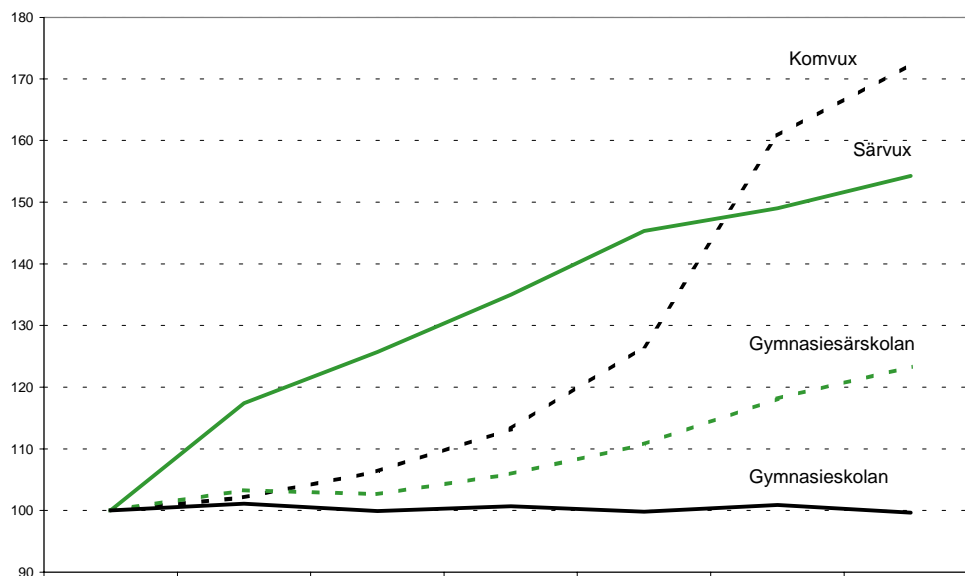
Diagram 4 Elevutvecklingen (%) i grundsärskola, träningskola och grundskola läsåren 1992/93 – 1998/99.



Källa: Skolverkets rapport nr 165.

Diagram 5 Elevutvecklingen (%) i gymnasiesärskola, särsvux, gymnasieskolan och komvux. Läsåren 1992/93 – 1998/99.

Källa: Skolverkets rapport nr 165.



1999-09-10

Det finns flera bidragande orsaker till särskolans ökning:

- 1990-talets besparingar inom sektorn har gjort det svårare att få stöd inom ramen för grundskolan.
- Kommunaliseringen och därmed den ökade närheten till skolan har underlättat särskoleplacering för elever och föräldrar.
- De nya styrdokumenterna inom skolan har medfört att lätt utvecklingsstörda elever inte har samma möjligheter som tidigare att nå grundskolans mål.

1999-09-10

3. Resurser och kvalitet

Utbildningsnivån hos anställda inom barnomsorgen har höjts under 1990-talet samtidigt som utbyggnad och besparingar har lett till större och åldershomogena grupper barngrupper. Gruppstorlekarna har ökat allra mest i fritidshemmen och antalet barn per årsarbetare har fördubblats. Modersmålstödet har mer än halverats i förskolan. Barn i utsatta stadsdelar har förlorat mest på nedskärningarna inom barnomsorgen. Finansieringen av barnomsorgen via föräldraavgifter har ökat liksom avgiftsskillnaderna mellan kommuner. Vid sidan av de negativa effekterna har besparingarna lett till ett mer planerat och målinriktat arbete inom barnomsorgen, ökad samverkan och prioriteringar. I grundskolan, gymnasieskolan och komvux har andelen lärare utan formell lärarutbildning ökat under 1990-talet. Lärartätheten har minskat men trenden har brutits. Variationerna i resurssatsningar och besparingar är stora och det finns kommuner med en utveckling som har gått emot den nationella trenden. Speciallärare och elevvårdspersonal har minskats. Arbetsledarnas tid upptas alltmer av ekonomiska och administrativa frågor. Under senare delen av 1990-talet har skolväsendet fått extra resurstillskott - fr a Perssonpengarna och extra resurser för IT-projekt.

3.1 Barnomsorgen

Kvalitetskrav för barnomsorgen finns preciserade i skollagen 2 a kap och i förskolans läroplan. Kvalitetskraven pekar ut de förutsättningar som ska finnas för att barns behov av omsorg och god pedagogisk verksamhet ska tillgodoses. Enligt lagen ska verksamheten utgå från varje barns behov och det skall finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna ska ha en lämplig sammansättning och storlek och lokalerna ska vara ändamålsenliga. Barnomsorgen har ett särskilt ansvar för barn i behov av särskilt stöd.

Samstämmigheten har varit relativt stor om vilka faktorer som är väsentliga för god kvalitet och vilka områden som är viktiga att bevaka när barnomsorgen ska utvärderas. Socialstyrelsen angav följande faktorer:

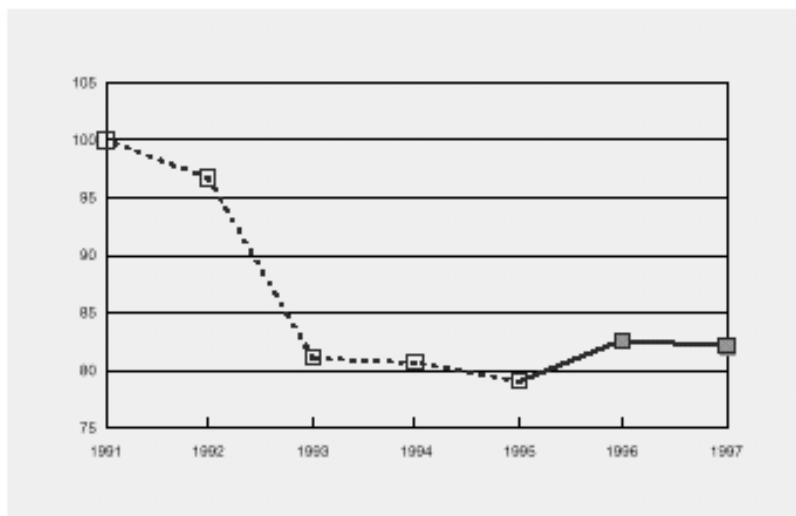
- barngruppernas storlek och sammansättning samt personaltätheten
- hög kompetens hos personal och ledning
- möjlighet till kompetensutveckling
- kontinuitet i barn och personalgrupper
- samverkan med andra nivåer och organisationer

1999-09-10

Även lokaler, kost, hygien och barnsäkerhet ses som viktiga kvalitetsfaktorer.

Barnomsorgen är en av de verksamheter som fått vidkännas störst besparingar i kommunerna under 1990-talet. Bruttokostnaden i fasta priser var densamma 1997 som 1991 (42 miljarder kronor) trots att antalet inskrivna barn ökade med 185 000. Besparingarna har framförallt åstadkommits genom att öka antalet barn i grupperna och därmed friställa lokaler som kunde läggas ner och genom rationaliseringar och borttagande av tjänster för administrativ personal, föreståndare och vikarier. Integreringen av fritidshemmen och sexåringarnas verksamhet med skolan medförde också ökad kostnadseffektivitet.

Diagram 6 Kostnad per timme (1991-1995) resp. per heltidsbarn (1995-1997) i kommunalt daghem (index där 1991=100, uppgifterna för 1991-1995 är beräknade av Socialstyrelsen, fasta priser med KPI)



Källa: Skolverkets rapport nr 156.

Gruppstorleken i daghem har ökat under hela 1990-talet. 1997 var det fler än 17 barn i 53 procent av daghemsgrupperna och var sjätte grupp hade 21 eller fler barn. Som en konsekvens har många daghem övergått till åldershomogena grupper istället för syskongrupper eftersom det är svårt att klara stora åldersblandade grupper. De yngsta barnen – 1-3 åringarna – är speciellt beroende av en trygg miljö. Många kommuner har också en tydlig ambition att begränsa gruppstorlekarna för de yngsta barnen. Trots det tillbringas

1999-09-10

62 procent av 1-3 åringarna dagarna i grupper med fler än 16 barn.
(Underlagsrapport till OECD-studie, juni 1999.)

Särskilt stora är förändringarna i fritidshemmen. Villkoren för verksamheten har kraftigt förändrats genom besparingar som bl a innebär att gruppstorlekarna i fritidshemmen ökat från 18 barn per grupp till drygt 26 barn. Skolverket har uppdrag att dels ta fram riktlinjer för fritidshemmets verksamhet och dels belysa kvaliteten i fritidshemmets verksamhet. För barn i behov av särskilt stöd i barnomsorgen kan större barngrupper och utglesning av personal vara problematiskt.

Ett annat sparområde har varit modersmålsstödet. Enligt förskolans läroplan ska förskolan bidra till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. Andelen barn i förskolan med annat modersmål än svenska som får stöd i sitt modersmål har mer än halverats under nittioalet från 40 till 17 procent.

De stora och snabba besparingarna under första halvan av nittioalet gjorde att många oroades för kvalitetsförsämringar i kommunala verksamheter riktade till barn och unga. Den uppföljning som Socialstyrelsen och Skolverket hittills gjort tyder på att kvaliteten i barnomsorgen har varit god men att det finns ett växande antal kommuner med brister i viktiga kvalitetskriterier. Flera studier slår fast att behoven av särskilt stöd i utsatta stadsdelar har ökat och att barn i dessa områden har förlorat mest på nedskärningarna inom barnomsorgen. Men flera studier visar också att besparingskrav inom barnomsorgen fått positiva effekter genom att arbetet blivit mer planerat och målinriktat.

Ett fyrtiotal kommuner hade 1998 inrättat särskilda verksamheter för barn till arbetslösa för att föräldrarna ska kunna stå till arbetsmarknadens förfogande och kunna söka arbete. Verksamheten bedrivs i form av korttidsplatser i reguljär barnomsorg eller som särskilda förskolor som tar emot barn till föräldrar med ett tillfälligt tillsynsbehov. De särskilda verksamheterna motsvarar inte riktlinjerna som gäller för svensk barnomsorg och har kvalitetsbrister fr a när det gäller kontinuiteten eftersom omsättningen på barn är hög. Bristerna gäller också invånningarna som i första hand anpassas till föräldrarnas tillsynsbehov och inte till de enskilda barnens behov, gruppernas storlek och sammansättning samt lokaler och föräldrakontakter. Den parallella formen av barnomsorg riskerar också att förstärka skillnader i uppväxtvillkor mellan barn vars föräldrar är arbetslösa och barn vars föräldrar har arbete.

3.1.1 Personal

En av de viktigaste förutsättningarna för kvalitet i barnomsorgen är personalens kompetens. Utbildningsnivån bland de anställda i barnomsorgen

1999-09-10

har höjts under hela 1990-talet. Personalen i barnomsorgen är i allmänhet välutbildad och endast enstaka procent av de anställda i förskolor och fritidshem saknar utbildning för arbete med barn. Besparingarna som har lett till större barngrupper och färre vuxna har också lett till att kommunerna anställt fler förskollärare än barnskötare än tidigare. Andelen med pedagogisk högskoleutbildning har ökat i förhållande till barnskötare och personal med annan utbildning och uppgick 1997 till 60 procent av samtliga anställda. Även bland dagbarnvårdare har utbildningsnivån höjts och 1997 hade 72 procent en utbildning för arbete med barn. Nästan all personal – 99 procent av årsarbetarna – har någon form av utbildning för arbete med barn. Den vanligaste utbildningen bland personalen i förskolor är förskollärarytbildning följt av barnskötarytbildning. Variationen mellan kommuner är relativt liten när det gäller personalens utbildningsnivå på kommunala förskolor. Utbildningsnivån är något lägre på enskilda förskolor. I barnomsorgen är 95 procent av de anställda kvinnor.

Antalet inskrivna barn per årsarbetare var 1998 5,7 vid både kommunala och enskilda daghem. Antalet har ökat något sedan 1996 vid de kommunala daghemmen och minskat något vid de enskilda. Eftersom insatser från föräldrar inte medräknas i siffran har sannolikt de enskilda daghemmen tillgång till fler vuxna per barn än de kommunala. Antalet barn per årsarbetare varierar från 4,2 till 9,4 mellan kommunerna. 1998 gick det i fritidshemmen i genomsnitt 15,4 barn per årsarbetare jämfört med 12,4 barn året innan. Sedan 1990 har antalet nästan fördubblats.

Antalet årsarbetare per föreståndare/arbetsledare har ökat med ca 50 procent i förskolor och fritidshem under den senaste tioårsperioden. Förändringarna har medfört att en allt större del av arbetsledarnas tid upptas av ekonomiska och administrativa frågor. Samtidigt har behoven av en väl fungerande arbetsledning och även av pedagogisk handledning vuxit i takt med att barngrupperna blivit större och personaltätheten minskat.

3.1.2 Resurser och resursfördelning

Kommunernas kostnad för barnomsorg svarade för 15 procent eller 42 miljarder av den totala kostnaden för den kommunala sektorn som 1997 uppgick till 277 miljarder kronor. Inom barnomsorgen utgör daghemmen den största delen (61%) och kostade 26 miljarder kronor 1997. Fritidshemmen kostade sju miljarder kronor och familjedaghemmen knappt sex miljarder kronor.

Totalkostnaderna för barnomsorgen minskade mellan 1996 och 1997 med två procent - knappt 900 miljoner kr i fasta priser. Inom barnomsorgen har kostnaden minskat för daghem och familjedaghem medan kostnaden för fritidshem har ökat. Antalet inskrivna barn vid daghem i kommunal regi har också minskat något men inte lika mycket som kostnaderna. Kostnaderna per

1999-09-10

inskrivet barn var 73 100 kronor 1997. Kostnaden per inskrivet barn i familjedaghem var 60 300 kronor och kostnaden per inskrivet barn i fritidshem var 26 400 kronor.

Preliminära siffror tyder på att den totala kostnaden för kommunal och enskild verksamhet per inskrivet barn i förskolan ökade mellan 1997 och 1998. Även kostnaden per inskrivet barn i fritidshem bedöms ha ökat mellan 1997 och 1998.

Avgifterna i barnomsorgen används i ökad utsträckning för att styra efterfrågan. Allt fler kommuner har tidsrelaterade avgifter, d v s avgifter som är beroende av barnens närvarotider. Vid den senaste mätningen 1994 hade 87 procent av kommunerna tidsrelaterade taxor. Var tredje kommun hade fyra eller fler tidsintervall och timtaxor förekom. (Daghemsavgifternas utveckling 1993 och 1994. SoS-rapport 1994:20. Socialstyrelsen 1994.) De tidsrelaterade taxorna kan ha negativa effekter på verksamheten om barnens närvarotider blir alltför oregelbundna och kan dessutom ha segregrande effekter.

Barnomsorgens bruttokostnad finansieras delvis via föräldraavgifter. Andelen har stigit under 1990-talet – från 10 till 16 procent mellan 1991 och 1997. Enligt den senaste rikstäckande studien var avgiftsskillnaderna mycket stora – uppemot 25 000 kr per år - mellan kommunerna och skillnaderna har tenderat att öka (Socialstyrelsen, 1997). Förortskommuner har en avgiftsfinansieringsgrad som är betydligt högre än de övriga (21 %) och glesbygdskommuner som ligger lägst (13 %). I 85 procent av kommunerna var avgifterna beroende av föräldrarnas inkomst.

3.2 Förskoleklass

Den övervägande delen – 74 procent - av personalen i förskoleklass hade 1998 förskolläraryr utbildning. Knappt tio procent hade fritidspedagogutbildning och två procent hade lärarutbildning. Av de 8 500 årsarbetare som arbetar i förskoleklass saknade 15 procent högskoleutbildning. Andelen grundskolelärare utan högskoleutbildning var 8 procent.

1999-09-10

Tabell 15 Andel högskoleutbildad personal och personaltäthet år 1998.

	Andel högskoleutbildad personal	Personaltäthet Antal barn per årsarbetare
Förskoleklass	85 %	12,9
Grundskola	92 %	13,2
Fritidshem	68 %	15,5
Förskola	55 %	5,7

I förskoleklassen fanns 12,9 elever per årsarbetare vilket innebär en något större lärartäthet än i fr a fritidshemmen men också i grundskolan. Barngruppernas storlek är i flera skolor stora och varierar kraftigt. I fallstudier som Skolverket gjort finns exempel på förskoleklasser med 32 elever och fritidshemsgrupper med 40 elever.

Enligt Skolverkets fallstudie anser var tredje rektor och var fjärde personallag att en integrerad verksamhet ökar möjligheterna att anpassa verksamheten till varje barn. Mer än var tredje personallag menar att helhetssynen på barnen blir bättre eftersom det är fler personer med olika kompetens som ser samma barn.

Positiva fördelar som man ser är att sexåringarna får större möjligheter till skolinriktad stimulans, att de lär sig mer och att de större barnen lär de mindre samt att sexåringarna utvecklas snabbare.

Uppfattningarna går isär när det gäller om arbetssättet är bra för barn i behov av stöd. Några rektorer och arbetslag menar att arbetssättet gynnar elever i behov av stöd medan ungefär lika vanlig uppfattning är att det blir stökigt för barnen med mycket personal och barn i olika grupper.

3.3 Grundskolan

3.3.1 Lärarresursen

89 procent av årsarbetskraften bestod 1998/99 av lärare med pedagogisk kompetens vilket är en minskning med två-fyra procentenheter för samtliga kommungrupper i förhållande till året innan. I 21 kommuner ökade andelen lärare med pedagogisk utbildning något. Den högsta andelen lärare med pedagogisk utbildning finns i större och medelstora städer. Andelen lärare utan pedagogisk utbildning har ökat från 7 till 11 procent mellan åren 1992 och 1998.

1999-09-10

I grundskolan är ungefär 75 procent av de anställda kvinnor. Manliga lärare saknar pedagogisk utbildning i större utsträckning än kvinnliga lärare och skillnaden har ökat.

Utbildningspolitiken har likvärdighetsmålet att alla elever oavsett bakgrund och var i landet eleverna bor skall ges förutsättningar att klara de mål som finns uppsatta. Likvärdighetens utmaning ligger i att möta elever med skilda förutsättningar, kunskaper och erfarenheter och att erbjuda en miljö där alla dessa elever får möjligheter att nå de nationella värde- och kunskapsmålen. Ett sätt att tillgodose elevernas rätt är att kompensera elever för de olikheter i förutsättningar som de har genom att tilldela dem ett större eller mindre stöd. Hur kompensationen ska se ut är inte reglerat. Skolan kan prioriteras olika när det gäller ekonomiska resurser i landets kommuner trots att målen är desamma. Prioritering och resursfördelning bestäms av kommunerna givet att tillräckliga resurser ges verksamheten. I ansvarspropositionen (Ansvaret för skolan, 1990/91:18) står att "Kommunerna skall se till att skolan får de resurser som behövs för att skolverksamheten skall uppnå de nationella målen och uppfylla nationella riktlinjer".

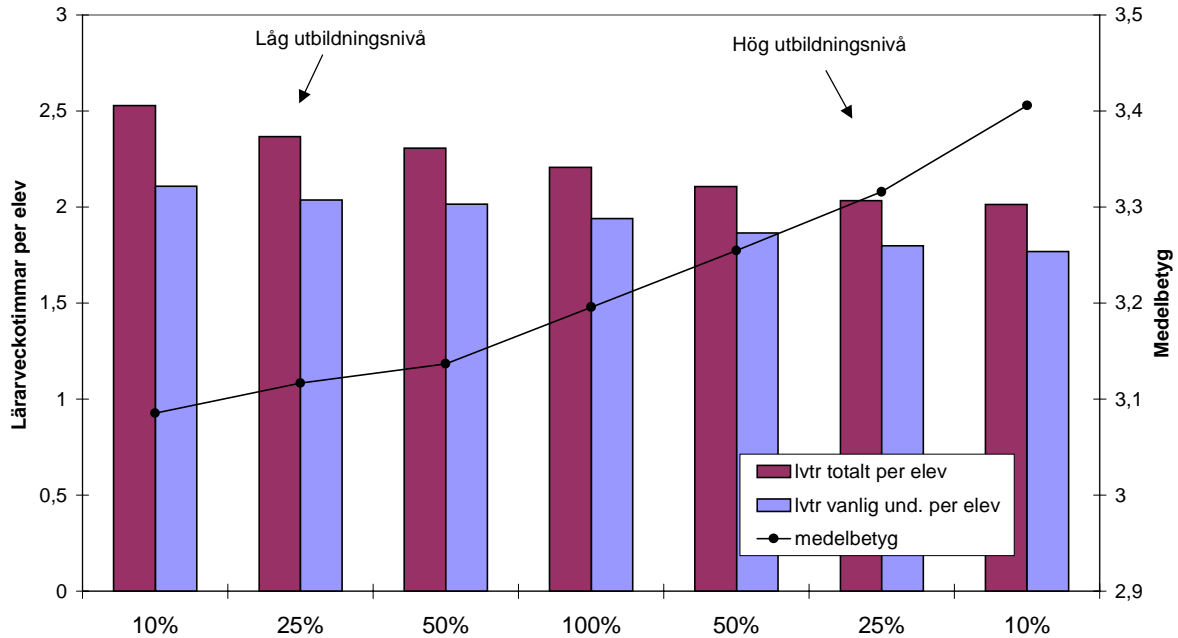
I Skolverkets SAMBA-studie har betydelsen av skolans lärarresurser för skolprestationerna undersökts (Skolverkets rapport nr 170). Studien som är en unik registerstudie byggd på data från Skolverkets nationella uppföljningssystem och totalundersökning omfattade närmare 900 skolor och 92 000 elever som läsåret 94/95 avslutade år 9. Resultatet visar att omfattningen av resurser generellt bidrar litet till att förklara variationen i medelbetyg mellan landets skolor. Istället är det framförallt faktorer relaterade till hemmets bakgrund, som föräldrarnas utbildningsnivå, som dominerar i betydelse för att förklara under vilka skilda förutsättningar som landets skolor arbetar. Men studien visar ändå att tillgången till lärarresurser i vanlig undervisning faktiskt har effekter för skolans medelbetyg och andelen elever med fullständiga betyg. Effekterna är positiva och något starkare på skolor i områden där utbildningsnivån i hemmet är låg eller där invandrartätheten är hög, d v s två faktorer som utifrån ett skolperspektiv försämrar verksamhetens förutsättningar.

Resultatet visar att det finns ett positivt samband mellan utbildningsbakgrund i hemmen och skolornas medelbetyg och att det sker en viss kompensatorisk resurstilldelning. Skolor med lägst utbildningsnivå i hemmen tilldelas i genomsnitt ett större antal lärarveckotimmar per elev än de mer gynnade skolorna.

1999-09-10

Diagram 7

Tilldelning av lärarveckotimmar (lvtr) per elev på skolor i områden med olika hög utbildningsnivå. Medelbetyg på skolnivå.



Källa: Skolverkets rapport nr 170.

För läsåren 1992/93, 1993/94 och 1994/95 var det en skillnad på 25 procent i resurstilldelningen av lärarveckotimmar/elev mellan den grupp skolor som hade besvärligast förutsättningar och den grupp som hade de mest gynnsamma förutsättningarna. Skillnaden mellan enskilda skolor är ännu större.

Det är svårt att fånga effekterna av insatta resurser speciellt när resurstillskott görs från den relativt sett höga resursnivå som gäller för svenska grundskolor. Studien av sambandet mellan resurser och resultat visar att ju mer resurser som tillförs per elev eller skola desto svårare är det att fånga effekten av ytterligare resursinsatser – nyttan är avtagande. Men studien visar ändå att det finns en viss positiv effekt av ökade resurser. Men resurser betyder olika mycket för olika skolor och ökade resurser kan inte helt överbygga det från början sämre utgångsläget. Nettoeffekten på medelbetyget av ökade lärarveckotimmar i skolor med mindre gynnsamma förutsättningar är relativt sett starkast i skolor med sämre förutsättningar. Den kompensatoriska effekten är starkare i gruppen skolor med låg utbildningsnivå i hemmen än i skolor med hög utbildningsnivå. I studien konstateras att det inte är möjligt att ange någon absolut nivå för den ideala resurstilldelningen eftersom det också har betydelse för resultatet hur

1999-09-10

lärarveckotimmarna används. Det behövs en genomtänkt resursfördelning utifrån varje skolas behov. Slutsatser från skolforskning är att bättre resultat inte uppnås generellt genom att öka den totala resurstilldelningen till skolan utan genom att göra satsningar utifrån lokala prioriteringar. (Skolverkets rapport nr 170).

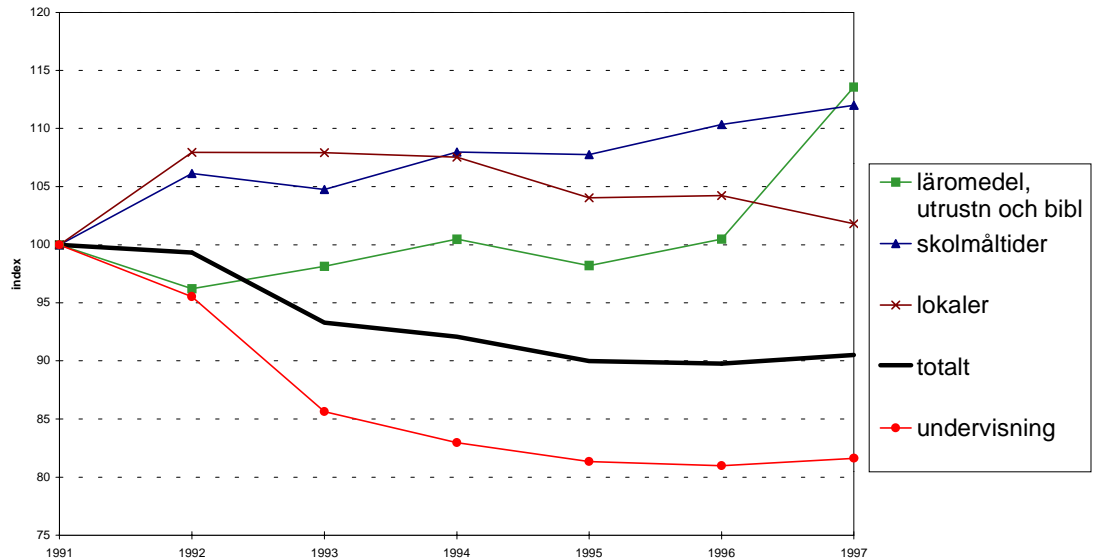
Kompensatorisk fördelning av lärarresurser mellan skolor med bättre och sämre förutsättningar med avseende på utbildningsnivå och invandrartäthet har således en positiv effekt för elevernas skolprestationer. När resurser skall fördelas inom en skola är det också tydligt att elever i störst behov av extra stöd oftast har mest nytta av något mer resurser. Den genomsnittliga situationen i riket är dock att resurser kan förbättra elevernas förutsättningar i skolan, men inte fullt ut överbrygga det från början sämre utgångsläget.

Antalet behöriga förstahandssökande till lärarutbildningen har mer än fördubblats under 1990-talet. Men antalet sökande till lärarutbildningen i matematik och naturvetenskapliga ämnen eller till yrkesämnena i gymnasieskolan motsvarar långt ifrån behovet. Det finns en obalans mellan behovet av lärare i vissa ämnen och intresset för att söka dessa lärarutbildningar. Det krävs särskilda insatser för att balansera rekryteringsbehovet. Regeringen anser det angeläget att andelen forskarutbildade lärare ökar i kommunerna. Forskarutbildade lärare kan ges ett särskilt ansvar för utvecklingsfrågor och genom sina vetenskapliga kunskaper vara ett särskilt stöd i att utveckla metoder för dokumentation, uppföljning och utvärdering av skolverksamheten.

3.3.2 Resurser och resursfördelning

Kostnaden för grundskolan 1997 var 50,9 miljarder kronor, inklusive kostnad för skolskjutsar. Vid omräkning till fasta priser innebär detta en ökning jämfört med föregående år med drygt en och en halv miljard eller tre procent. Undervisningen svarade för knappt hälften och lokalerna för en fjärdedel av den totala kostnaden.

1999-09-10

Diagram 8**Förändring i kostnad per elev för olika verksamheter i grundskolan mellan 1991 och 1997 (index 100=1991 fasta priser)**

Källa: Skolverkets rapport nr 156.

Kostnaden per elev ökade också något - med 1 procent - i fasta priser mellan åren 1996 och 1997. Görs däremot en jämförelse längre tillbaka i tiden, mellan åren 1991 och 1997, har kostnaden per elev minskat med nio procent eller 5 300 kronor per elev. I ett längre tidsperspektiv har alltså eleverna blivit fler medan kostnaderna inte har ökat i samma utsträckning. Den minskade kostnaden per elev mellan åren 1991 och 1997 beror framför allt på en kraftigt minskad kostnad för undervisning.

Undervisningskostnaden har minskat med 18 procent eller 5 500 kronor per elev mellan dessa år vilket framför allt förklaras av en minskad lärartäthet i grundskolan från 9,1 lärare per 100 elever till 7,6. Detta motsvarar en minskning av lärartätheten med 16 procent. Sedan föregående år har undervisningskostnaden ökat något vilket sannolikt till stor del beror på en högre lönenivå i sektorn till följd av det nya läraravtalet. Lärartätheten minskade även mellan 1996 och 1997 och kostnadsökningen ledde således inte till en högre lärartäthet. Mellan 1997 och 1998 ökade antalet hel- och deltidsanställda lärare med 3,2 procent samtidigt som ökningen av antalet elever endast var 1,6 procent och ökningen av antalet elever per lärare bröts. (Svenska Kommunförbundet, 1999).

1997 kostade det i genomsnitt 50 900 kronor att utbilda en grundskoleelev i kommunal skola. Liksom tidigare år var skillnaden stor mellan de kommuner som låg lägst och de som låg högst när det gäller hur mycket grundskolan

1999-09-10

kostade. De kommuner som hade de lägsta kostnaderna var Trelleborg (37 300 kr), Varberg (38 600 kr) och Boxholm (39 800 kr). De kommuner som låg högst var Övertorneå (73 100 kr), Pajala (72 000 kr) och Sorsele (71 600 kr). Kostnaden var alltså nästan dubbelt så hög i Övertorneå som i Trelleborg.

Preliminära siffror för 1998 tyder på att kostnaden per elev exkl. lokaler ökade jämfört med 1997. De preliminära siffrorna tyder på att kostnaderna för undervisning har ökat något och att kostnaderna för läromedel fortsätter att öka. Ökningen av läromedelskostnaderna bottnar troligtvis till viss del i KK-stiftelsens satsning för att utveckla skolans IT-användning. Enligt skattningsarna för 1998 ökade kostnaderna per elev för elevvård relativt kraftigt mellan 1997 och 1998.

Kostnaden i grundskolan per elev varierar kraftigt mellan kommunerna men kostnaden för tre fjärdedelar av kommunerna låg 1997 kring 50 000 kr per elev. En del av kostnadsskillnaderna kan förklaras av skillnader i strukturella faktorer och en del tycks vara resultatet av kommunernas prioritering av resurser till skolan. Kostnadsnivån kan bero på invånardistans, andelen barn med invandrabakgrund, skattekraften eller vilken politisk majoritet kommunen har. En betydande del av kostnadsskillnaderna mellan kommuner beror på skillnader i strukturella faktorer som är svåra för kommunerna att själva påverka. De strukturella faktorer som i en undersökning avseende 1993 års kostnader visade sig ha generell betydelse för kostnaden per elev var avstånden i kommunen (mätt genom invånardistans), andelen barn med utlandsfödd förälder, skolstorlek samt skattekraft. Även den politiska majoriteten gav utslag på kostnaderna.

Den största delen av variationen förklaras av invånardistans. Långa avstånd innebär att skolor och klasser är relativt små. När det gäller elever med invandrabakgrund gäller merkostnaden främst den särskilda invandrarundervisningen. Om kostnaden för undervisning i modersmål och svenska som andraspråk räknas bort har inte variabeln någon statistiskt säker betydelse för kostnaden.

3.4 Gymnasieskolan

3.4.1 Lärare

Andelen lärare i gymnasieskolan utan pedagogisk utbildning har stegvis ökat under 1990-talet. Andelen hade genomsnittligt för samtliga kommuner ökat från 9 procent 1993 till 17 procent 1998. Andelen lärare utan lärarutbildning har varierat stort mellan kommunerna. Mindre kommuner har haft en större andel lärare utan lärarutbildning än större kommuner.

1999-09-10

Fristående gymnasieskolor har haft en större lärartäthet men betydligt större andel lärare utan lärarutbildning än de kommunala gymnasieskolorna. Hösten 1997 saknade 42 procent av lärarna vid de fristående gymnasieskolorna pedagogisk utbildning.

Den genomsnittliga lärartätheten har varierat något över åren och har minskat något från 7,2 till 7,1 lärare per 100 elever mellan åren 1993 och 1997.

3.4.2 Resurser och resursfördelning

1997 kostade gymnasieskolan 21 miljarder kronor inklusive kostnader för skolskjuts. En gymnasieelev kostade i genomsnitt 66 700 kronor verksamhetsåret 1997. Men kostnaden för de olika gymnasieprogrammen skiljer sig mycket åt. Det samhällsvetenskapliga programmet är billigast – 48 000 kronor och naturbruksutbildningen är dyrast – 107 000 kronor. Men kostnaderna varierar också kraftigt mellan kommunerna. För naturvetenskapsprogrammet varierade kostnaden 1997 mellan 23 000 och 74 000 kronor per elev.

Totalkostnaden för hela gymnasieskolan har ökat mer än elevantalet i gymnasieskolan som helhet under 1990-talet. En orsak till att kostnaderna sedan några år har ökat i gymnasieskolan till skillnad från andra skolformer är sannolikt att många kommuner prioriterat resurser till gymnasieskolan för att möjliggöra genomförandet av gymnasiereformen. Utslaget per elev steg totalkostnaden med 640 kronor per gymnasieelev i fasta priser.

Undervisningskostnaden som utgör drygt 40 procent av totalkostnaden av gymnasieskolan är oförändrad sedan 1996. Lärarnas löner har ökat relativt mycket vilket gör att den bibehållna kostnaden i realiteten betyder en något reducerad lärartäthet.

Lokalkostnadsökningen har avstannat och ligger på 990 kronor per kvadratmeter eller 16 400 kronor per elev.

Kostnaden för läromedel, utrustning och skolbibliotek har ökat mycket under de senaste åren. Kostnadsökningen förklaras sannolikt till stor del av satsningarna på IT och datautrustning.

1999-09-10

3.5 Vuxenutbildning

3.5.1 Lärare

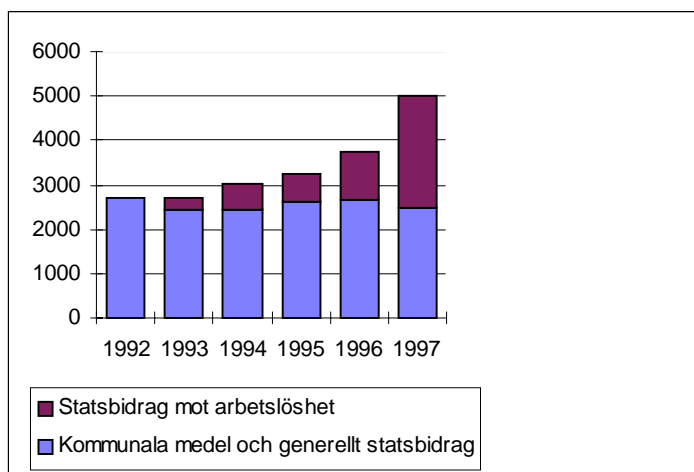
Andelen lärare utan formell lärarutbildning har ökat även i komvux - från 12 procent 1992 till 24 procent 1998. Andelen utan pedagogisk utbildning var relativt oförändrad fram t o m 1996 men har ökat betydligt under de senaste åren. Andelen lärare utan pedagogisk utbildning varierar betydligt mellan kommunerna - från att alla lärare har pedagogisk utbildning till att 73 procent inte har det.

Sedan 1995 har antalet lärare per 100 heltidsstuderande minskat från 5,5 till 4,4.

3.5.2 Resurser och resursfördelning

Kostnaden för komvux 1997 var 5 021 miljoner kronor vilket är en ökning sedan 1996 med 34 procent i fasta priser och som förklaras av regeringens femåriga satsning på Kunskapslyftet. Mellan 1992 och 1997 ökade kostnaderna i fasta priser för komvux med 85 procent. Kunskapslyftet tillsammans med utbildningssatsningar våren 1997 innebar att kommunerna fick statsbidrag – sammanlagt 2 536 mkr – som finansierade 50 procent av de totala kostnaderna för komvux.

Diagram 9 Total kostnad för komvux 1992-1997, med fördelning på finansiering med kommunala medel och med statsbidrag mot arbetslöshet. Fasta priser, mkr. (De ljusare fälten anger statsbidrag mot arbetslöshet och de mörkare fälten kommunala medel och generellt statsbidrag.)



Källa: Skolverkets rapport nr 156.

1999-09-10

Kostnaderna för de tre första åren är inte fullt jämförbara med de tre sista åren eftersom volymen de tre första åren beräknades exklusive de kommungemensamma kostnaderna.

3.6 Kraftiga besparingar inom barnomsorg och skola – konsekvenser för verksamheten

Välfärd och ekonomi har ett starkt samband. Den generella välfärden är beroende av statens ekonomi. Under 1990-talet har enligt SCB:s källor andelen fattiga enligt socialbidragsnormen - fattigdomskvoten - ökat. Mellan 1983 och -90 minskade andelen fattiga från 8 till 3 procent men på 1990-talet ökade fattigdomskvoten igen till 7 procent. Personer med svag försörjningssituation, ensamstående utan full sysselsättning och sammanboende där någon inte arbetar fullt har haft starkt ökande fattigdomskvoter under 1990-talet. Sysselsättningskrisen under 1990-talet (fram till -97) har lett till att den totala förvärvsintensiteten har sjunkit med 10 procentenheter och att den relativa arbetslösheten har ökat från 1,6 till 8,1 procent. Den utbildningsrelaterade välfärden är beroende av samhällsutvecklingen inom andra områden. Ökade utgifter bl a på grund av arbetslösheten har tvingat kommuner att genomföra nedskärningarna i barnomsorg och skola trots att statsbidragen har hållits oförändrade.

För många barnfamiljer har minskande kvalitet samtidigt med reallt stigande avgifter varit en realitet under 1990-talet. Men Socialstyrelsen har konstaterat att många barnfamiljer också har en "välfärds marginal" som gör det möjligt att prioritera om till förmån för barnen. De har ekonomiskt och annat utrymme – tid, kunskap och andra resurser – att kompensera för bortfall av offentlig verksamhet. De barnfamiljer som drabbats mest av besparingarna är de som har begränsade möjligheter att kompensera sina barn för bortfall av offentlig verksamhet. Enligt Socialstyrelsens kommunstudie är också de negativa konsekvenserna mest påtagliga för barn som är särskilt känsliga för förändring, har svårt att klara stora grupper och mer än andra barn behöver personal som har möjlighet att se deras individuella behov. (Socialstyrelsen, 1994).

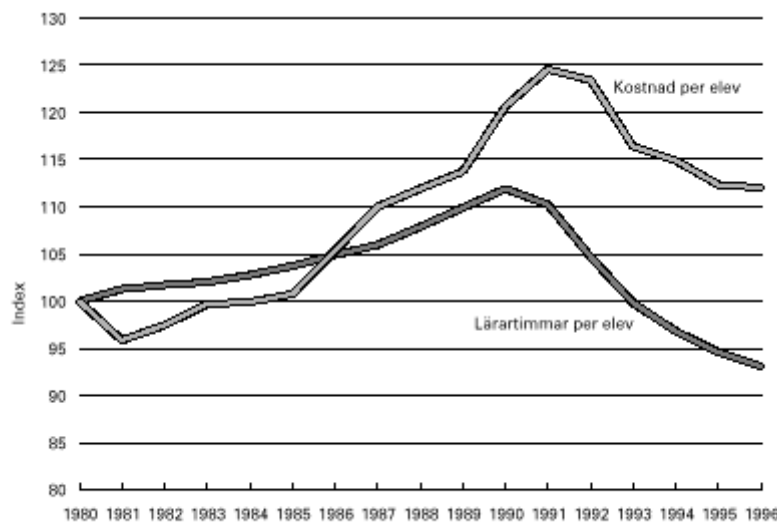
Avgörande för välfärdens utveckling är hur verksamheten styrs, organiseras, vilka resurser som tilldelas och hur resurserna fördelas. I en internationell jämförelse satsar Sverige stora resurser på barnomsorg och utbildning. Men barnomsorgen och skolan har under ett antal år i likhet med andra delar av den kommunala verksamheten fått vidkännas stora besparingar. Samtidigt finns de nationella kraven att alla elever ska uppnå målen i skolan.

1999-09-10

3.6.1 Grundskolan

Vi vet att besparingarna i barnomsorgen och skolan har varit kraftiga under 90-talet. Kostnadstilldelningen per elev i grundskolan har legat ungefär på samma nivå som i slutet av 1980-talet i fasta priser. 1991 nådde kostnaden per elev den högsta nivån och sjönk sedan kraftigt fram till 1995. Kostnaderna låg sedan stilla och ökade svagt mellan 1996 och 1997.

Diagram 10 Kostnad och lärartimmar per elev i kommunal grundskola 1980-1996 (index 100=1980)



Källa: Skolverket, 1998:1.

I en kommunenkät 1998 angav 60 procent av kommunerna att besparingarna på grundskolan minskar och över 30 procent att verksamheten utökas. Under 1998 tilldelades kommunerna extra medel över statsbudgeten. Men kommunernas prioriteringsutrymme inom skolområdet är begränsat vilket har gjort att långt ifrån alla kommuners skolor har fått extra pengar. Möjligen har kravet på besparingar minskat.

Besparingarna har haft som konsekvens att barngrupperna har blivit större och lärartätheten minskat. Besparingarna har drabbat undervisningen mer än andra poster i skolan och elever med mindre synliga behov mer än andra grupper. Under 1990-talet har kostnaderna för grundskolan minskat med ungefär 10 procent och undervisningskostnaderna med dubbelt så mycket (19 procent).

1999-09-10

Besparingarna har fr a drabbat specialundervisningstimmarna och undervisningen i modersmål och svenska som andra språk. Besparingarna har inneburit att många skolor nu saknar speciallärare. Besparingarna har lett till att specialundervisningen har minskat med 27 procent mellan åren 1991/92 och 1996/97. Bristen på specialpedagoger har blivit ett hinder för ett kvalificerat stöd till elever. Elevvårdspersonalen i skolan - fr a skolläkare och psykologer - har också minskat under 1990-talet.

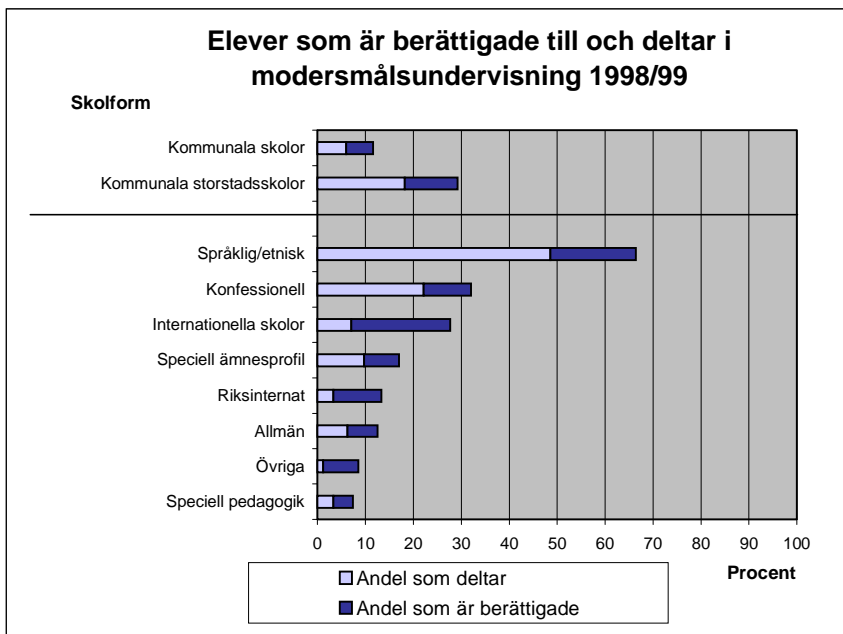
Tabell 16 Lärartimmar i grundskolan 1991/92 och procentuell förändring t o m 1997/98 (tusentals timmar)

	Vanlig undervisning	Specialunderv.	Hemspråksunderv.	Svenska som andraspråk
91/92	58 249	8 656	2 084	2 880
<i>Procentuell förändring sedan föregående år</i>				
92/93	-4,4	-1,3	-15,8	-9,6
93/94	-1,0	-14,0	-17,0	-11,0
94/95	0	-3,3	-2,6	0,2
95/96	3,5	-11,9	-7,3	-7,4
96/97	1,0	1,0	-0,4	-14,7
97/98	2,8	-2,3	-2,2	-6,3
<i>Total procentuell förändring under perioden</i>				
91/92-97/98	1,7	-28,6	-38,5	-40,3

Källa: Skolverket, 1998:1.

Andelen elever som är berättigade till modersmålsundervisning skiljer sig mycket mellan olika kommuner och olika kategorier av skolor.

1999-09-10

Diagram 11

Källa: Skolverket, 1999:5.

Undervisningskostnaden ökade något mellan 1996 och 1997 men det berodde sannolikt fr a på en högre lönenivå i sektorn till följd av det nya läraravtalet. Kostnaden för läromedel, utrustning och skolbibliotek har ökat vilket till viss del förklaras av IT-satsningar. Kostnaderna för skolmåltider och elevvård ökade också under 1997 medan lokalkostnaderna sjönk något efter att ha stigit kraftigt i början av 1990-talet. Samtidigt som lokalkostnaderna totalt sett har ökat under 90-talet har den genomsnittliga ytan per elev minskat. Undervisningen står för knappt hälften av den totala kostnaden på grundskolan och lokalkostnaden för en fjärdedel.

Lärartätheten i grundskolan har sjunkit under 90-talet men trenden har brutits och 1998/99 tjänstgör i genomsnitt 7,6 lärare per 100 elever vilket innebär en marginell ökning jämfört med föregående läsår. Samtidigt har andelen lärare som saknar pedagogisk kompetens ökat från 10 till 13 procent. I förskolan har antalet barn per grupp ökat från 14 till 17 mellan 1990 och 1998. Under de senaste åren har inga större förändringar skett. (Skolverkets rapport nr 165.)

1999-09-10

Besparingarna sammanföll med reformeringen. Vid sidan av de negativa effekterna har besparingarna också - där de inte har varit alltför kraftiga - lett till ökad samverkan och diskussioner om verksamhet och prioriteringar. Utvecklingstendensen är att den kommunala organisationen har stabiliserats och att skolan får resurstillskott.

Variationerna är stora mellan kommuner när det gäller resurser till barnomsorg och skola och även inom kommunerna när det gäller organisering av verksamhet och resultat.

3.6.2 Gymnasieskolan

I och med den omfattande gymnasireformen har kommunerna på många håll satsat extra resurser på gymnasieskolorna. Men även här har antalet lärare per 100 elever minskat något – från 7,7 1991/92 till 7,4 hösten 1998. Också i gymnasieskolan har modersmålsundervisningen minskat kraftigt men undervisningen i svenska som andra språk har ökat. Det finns tillgång till speciallärare vid hälften av gymnasieskolorna. (Skolverkets rapport nr 165.

1999-09-10

4. Arbetssätt

Arbetssätt och arbetsorganisation har utvecklats under 1990-talet i barnomsorg och skola. Utvecklingen präglas av mångfald och flexibilitet.

Arbetet med att skapa helhetssyn genom integration av verksamheter har inletts under 1990-talet. Mycket arbete pågår men mycket arbete återstår också.

4.1 IT-utvecklingen i skolan

I början och mitten av 1990-talet fanns en stor entusiasm för att använda IT i undervisningen och det fanns förhoppningar om att många pedagogiska problem skulle få sin lösning genom den nya tekniken. Antalet datorer ökade kraftigt mellan 1993 och 1997.

Tabell 17 Datorer för undervisning i olika skolformer.

Undervisningsdatorer	1993	1995	1997		
	Antal elever per dator	Antal datorer	Antal elever per dator	Antal datorer	Antal elever per dator
Kommunala grundskolor	38	45 013	19	72 899	13
Fristående grundskolor		1 526	12	2 175	13
Kommunala gymnasieskolor	10	38 053	8	49 960	6
Landstingens gymnasieskolor	20	2 494	10	3 208	7
Fristående gymnasieskolor		974	6	1 413	5
Komvux	*	8 286	8	11 663	9
Kommun.+landst. särskolor	8	1 821	6	2 271	4
Fristående särskolor		48	5	47	7
Särvux		388	6	314	8
Specialskolor		196	4	209	4
SSV		25	**	52	**
Sameskolor		16	8	40	4

* Kunde ej redovisas ** Ej relevant mått

Källa: Skolverkets rapport nr 147.

Andelen elever per dator har under 1993 – 1997 varit lägst i glesbygdskommuner men skillnaderna mellan kommungrupperna har utjämnats under perioden.

1999-09-10

Tabell 18 Antal elever per dator i kommunal grundskola för kommungrupper

Kommunal grundskola Kommungrupp	Elever per dator 1993	Elever per dator 1995	Elever per dator 1997
Storstäder*	54	22	12
Förortskommuner	38	21	14
Större städer	39	18	14
Medelstora städer	39	19	13
Industrikommuner	32	19	13
Landsbygdskommuner	36	19	12
Glesbygdskommuner	23	14	8
Övriga större kommuner	37	21	12
Övriga mindre kommuner	34	22	12
Totalt	38	19	13

* Uppgifter från Malmö saknas för 1995

Källa: Skolverkets rapport nr 147

Uppkopplingen på Internet har också ökat kraftigt – från 17 till 56 procent av de kommunala grundskolorna och från 68 till 91 procent av de kommunala gymnasieskolorna mellan 1995 och 1997.

(Uppgifter om antalet datorer och uppkopplingen på Internet för 1999 publiceras av Skolverket i slutet av september 1999.)

Under 1996-1999 delade KK-stiftelsen ut drygt 1 miljard kronor till forskning, läromedelsutveckling och skolutveckling inom IT-området. När det gäller läromedelsutveckling och skolutveckling krävdes en motprestation av mottagarna vilket innebär att resurserna som satsades kan beräknas till det dubbla. Denna satsning gjordes när de flesta lärarna ännu inte hade erfarenhet av vad IT-stöd i undervisningen kunde innebära. I en studie av IT-användningen i den svenska skolan 1998 menar många lärare att skolan har utvecklats under de senaste åren men att införandet av IT inte är den huvudsakliga orsaken till förändringar i skolan. Ordbehandling är fortfarande det viktigaste användningsområdet och datorerna underlättar inte på det sätt som man hade förväntat sig.

I många kommuner ser man skolutveckling nästan synonymt med IT-satsningar och det finns också ett intresse bland flertalet lärare att använda IT. Studien visar också att den individuella lönesättningen pressat många eftersom löneökningstrycket ska tillfalla dem som bidragit till skolutveckling. Men många lärare önskar fortbildning i hur man faktiskt kan använda IT i undervisningen. Förutom att lärarna inte har fått tillräcklig

1999-09-10

fortbildning anser många också att de tappar kontrollen över elevernas inläring när de använder Internet. Krångel med tekniken påverkar också användningen av IT. Forskare tror att IT kommer att ha en omvälvande kraft i skolan men menar att förändringen förutsätter fortbildning och förändring av lärarutbildningen. (Skolverkets rapport nr 161.).

Forskningen om IT:s effekt på elevers inläring ger ofta motsägelsefulla resultat p g av att inlärningsbetingelserna ofta ändras på fler sätt samtidigt. Men för barn och ungdomar med funktionsnedsättningar – rörelsehinder, autism, dyslexi, m fl – står det klart att IT på många sätt kan underlätta skolarbetet. IT är särskilt viktigt för elever som har svårigheter att skriva. En slutsats som dras efter en genomgång av forskning om IT i skolan är att man självklart inte mot bakgrund av de motsägelsefulla resultaten ska avstå från att använda IT i undervisningen. Bedömningen som görs är att IT kommer att öka variationen i undervisningen, göra material mer lättillgängligt och färskare, underlätta kommunikation och skrivande samt öka biblioteksresurserna även om IT inte kommer att infria förväntningarna om en pedagogisk revolution. (Skolverket, 1998:4). Mycket talar för att IT kommer att medföra radikala förändringar både inom och utanför skolan. Under 1990-talet har IT blivit en självklar faktor i ett pågående förändringsarbete av skolan. (Skolverkets rapport nr 161.).

1999-2001 erbjuds alla Sveriges kommuner att delta i den nationella satsningen på IT i skolan – ItiS. ItiS är ett omfattande skolutvecklingsprojekt som ungdomsskolan och kommer att innebära

- kompetensutveckling för 60 000 lärare i arbetslag
- multimediatörer till deltagande lärare
- statsbidrag för att förbättra skolors tillgänglighet till Internet
- e-postadresser till alla lärare och elever
- stöd för utveckling av det svenska och europeiska skoldatanätet
- särskilda insatser för elever med funktionshinder
- ett pris för utmärkta pedagogiska insatser

Målsättningarna för satsningen är ökad likvärdighet och kvalitet, skolutveckling, komplettering och förstärkning av kommunala satsningar och ökning av skolors tillgänglighet till Internet och e-post. 40 procent av lärarna i ungdomsskolan ska nås via satsningen. (www.itis.gov.se).

4.2 Distansundervisning

Distansundervisning och alternativa undervisningsformer förekommer i en allt ökande omfattning både i grundskolan och gymnasieskolan. Skolverkets kartläggning 1999 visar att det finns distansundervisning i åtminstone ett 40-tal kommuner. Kommunerna är antingen små, mindre än 20 000 invånare, eller stora, mer än 50 000 invånare. Motiven för distansundervisning uppges vara att öka utbudet, tillgängligheten och

1999-09-10

likvärdigheten. Distansundervisning kan också förekomma för att utveckla arbetssätt eller för att tillgodose individuella behov – för att ge stöd till svaga och duktiga elever. Distansundervisning ger också utlandssvenska barn och ungdomar möjlighet att få svensk undervisning.

Distansundervisning innebär i de flesta fall att delar av undervisningen i ett eller flera ämnen leds av en lärare som befinner sig på en annan plats än eleverna. Den undervisande läraren är ofta knuten till en skola i en annan kommun eller till en brevskola. Eleverna kan vara i sina hem eller samlade på den egna skolan. Distansundervisning kan innebära att eleverna kan stanna hemma och ha kontakt med sin lärare via dator. Enligt inventeringen har de flesta skolor som har distansundervisning för avsikt att utveckla distansundervisningen till att gälla fler ämnen eller program eller att förfina metodiken. Bland de små kommunerna förs diskussioner om att via distansundervisningen samverka över kommungränserna. I Jämtlands län har en försöksverksamhet med ett nätverksgymnasium inom medie-, omvårdnads- och estetiskt program startat i syfte att stärka utbudet av program och kurser. Programmen kommer att utvecklas som modeller för hur andra program kan organiseras som flexibla distansutbildningar och genom finansiellt stöd från Stiftelsen för Kunskaps- och kompetensutveckling och från EU kommer nätverksgymnasiet att bygga ut i större skala. Det finns tecken på att den ökande lärarbristen påskyndar införandet av distansundervisning.

4.3 Arbetsorganisation

Under 1990-talet har arbetssätt och arbetsorganisation utvecklats i barnomsorgen och skolorna. Utvecklingen i skolan har gått mot ämnesövergripande tematiska arbetssätt där elevernas självständiga arbete ökar. Samverkan mellan lärare sker i allt större utsträckning i form av arbetslag i grundskolan, gymnasieskolan och i särskolan. Att organisera arbetet i arbetslag ses på många skolor som en förutsättning för att hantera elevers ökade valfrihet och mer individuella arbetsformer. I arbetslaget ökar möjligheterna att arbeta tematiskt och att bättre utnyttja resurserna. För vissa lärargrupper leder arbetslagen till ämnesisolering.

4.4 Integration mellan barnomsorg och skola har utvecklats

Synen på barns lärande har förändrats under de senaste 50 åren. Tidigare skulle barn anpassas till skolan medan intentionerna idag går mot att skolan ska anpassas till barnen. I utredningar har det också skett en glidning mot att lyfta fram begrepp som av tradition tillhört förskolans och fritidsverksamhetens värld (Skolverket, 1997).

1999-09-10

Barnomsorgen och skolan har närmat sig varandra under nittioalet. Särskilt har samverkan mellan fritidshem och skola utvecklats.

Skolverket har studerat hur de intentioner och mål som beslutats av riksdag och regering om integration mellan barnomsorg och skola genomförts i tolv kommuner hösten 1997, alltså före riksdagens beslut om förskoleklass och de nu gällande läroplanerna. De perspektiv som undersökts är i vilken utsträckning barnomsorg och skola integrerats, hur den integrerade verksamheten organiseras och styrs och vilka de ekonomiska konsekvenserna är.

Helhetsintrycket är att de som intervjuats i studien anser att integration av skola och fritidshem höjer verksamhetens kvalitet för det stora flertalet barn. Personalen önskar inte en återgång till "det gamla" mer fragmentiserade arbetssättet. Fördelarna framhävs oftast utifrån barnens perspektiv. Bättre helhetssyn och pedagogiska fördelar är något som många påtalat. Verksamheten anses ha blivit mer elev/barncentrerad. Många intervjuade anser att fokus har förskjutits från lärare till elev. En uppfattning som redovisats i intervjuerna är att barnets biologiska ålder styr mindre medan utveckling och mognad styr mer. Mötet mellan barnomsorgens och skolans kultur anses ha varit positivt och skapat ett mervärde för barnen.

I arbetet med barnen sker personalmässig samverkan framförallt under skoldagen. Förskollärare och fritidspedagog går in i skolverksamheten, men det hör till undantagen att lärare går in i fritidshemmen. Ibland finns lärarna kvar i lokalerna efter skoldagens slut och kan fungera som en resurs, men det är mycket sällsynt att lärare deltar mera aktivt i fritidshemsverksamheten. Det finns dock enstaka exempel på att lärare öppnar eller stänger fritidshemmet någon dag i veckan. Där verksamheten för sexåringar är en integrerad del i skolverksamheten är åldersblandad undervisning vanlig och då möter sexåringarna även lärare. Icke åldersblandade grupper för sexåringar möter framförallt förskollärare.

Det blir en ny skarp gräns mellan fem- och sexåringar, och även en gräns mellan den integrerade verksamheten i grundskolans första år och fortsättningen i högre årskurser, menar många intervjuade. Den senare gränsen försöker man i många kommuner att mildra. Det finns en ambition hos många förvaltningsledningar och rektorer att sprida tankarna från de integrerade verksamheterna till undervisningen för äldre barn. Det handlar då framförallt om arbetslag för lärare och åldersblandad undervisning.

I alla besökta kommuner anser man det önskvärt att öka integration och samarbete. Det gäller särskilt på förvaltningsledningsnivå, men också flertalet rektorer och arbetslag som intervjuats. Man vill sprida, fördjupa och utveckla den integration som har påbörjats. Denna spridning och fördjupning

1999-09-10

gäller både inom de pågående integrerade verksamheterna och integrering med andra åldersgrupper, främst mot årskurserna ovanför.

Flera förvaltningsledningar önskar att den verksamhetsmässiga integrationen hade spridits och utvecklats mer i kommunen. De försöker nu bland annat genom tydligare styrning och kompetensutveckling av rektorer att få fler skolor att integrera verksamhetsmässigt. Att utvecklingen inte gått riktigt så som ledningarna velat beror, menar de, på attityder hos personal, brister i det lokala ledarskapet och ibland även avsaknaden av eller brister i lokaler. Flera arbetslag som arbetar i integrerad verksamhet uttrycker att de vill utveckla sina arbetssätt ytterligare. (Skolverkets rapport till regeringen Integration förskoleklass-grundskola).

4.4.1 Förskoleklass – grundskola

I början på 1990-talet infördes bestämmelser i skollagen som innebar att sexåringar kunde börja i grundskolan – flexibel skolstart. En särskild sexårsverksamhet blev resultatet av ett intensivt utvecklingsarbete i kommunerna.

Enligt propositionen 1997/98:94, Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet, m m är barnens lärande det centrala för integreringen.

Hösten 1998 var 91 procent av landets sexåringar - 113 910 elever - inskrivna i förskoleklass. Nästan 9 av 10 förskoleklasser återfinns i grundskolans lokaler eller i nära anslutning till dessa. Av landets 4 353 grundskolor har 87 procent av grundskolorna även elever i förskoleklass och gemensam rektor för förskoleklass och grundskola.

Den verksamhetsmässiga integrationen har inte kommit lika långt som den lokalmässiga. En lokalmässig integrering är en viktig faktor för att integrering ska komma till stånd men ingen garanti för verksamhetsmässig integration. Variationen i den integrerade verksamhetens organisation och innehåll är stor – från det att en förskoleklass besöker grundskolan under en veckas tid på vårterminen till att förskoleklassens och grundskolans verksamhet är integrerad varje dag under hela läsåret. Innehållet i den integrerade verksamheten kan vara både traditionellt skolinriktad och mer förskoleinriktad med betoning på lek och skapande aktiviteter. Skoldagen i förskoleklassen är oftast schemabunden med olika fasta aktiviteter och med inslag av traditionell ”undervisning” när det gäller moment som av tradition har tillhört grundskolans område – läsning, räkning, m m.

En del kommuner har gjort stora ansträngningar för att anpassa lokalerna till integrerad verksamhet men många skolor uppger att det finns lokalmässiga

1999-09-10

brister som försvårar anpassningen av arbetssättet till de behov som förskoleklassen har.

Variationen i utvecklingen av integrationsprocessen är som sagt stor både mellan och inom kommuner. Mycket utvecklingsarbete pågår men mycket arbete återstår också innan den verksamhetsmässiga integrationen är genomförd.

4.5 Mångkulturell undervisning

Sverige har en lång tradition som migrationsland. I början av 1940-talet började de flyktingar som sökte sig till Sverige tas emot. Efter kriget rådde stor brist på arbetskraft vilket ledde till "kollektiva överföringar" av utländsk arbetskraft. Behovet av arbetskraft var så stort att passsvängen och kravet på arbetskrafts- och uppehållstillstånd slopades. 1960-talet blev "den stora invandringens decennium". Invandringen har ändrat karaktär till följd av händelser i omvärlden. Krigshärdar i världen, förföljelser mot oliktankande och arbetslöshet i världen har lett till att flykting- och anknypningsinvandringen har kommit att dominera över arbetskraftsinvandringen. De invandrades bakgrund etniskt och språkligt har också ändrats till ökat avstånd vilket ställer nya krav på skolan och samhället.

Idag har en femtedel av barnen i den svenska skolan invandrarbakgrund. Hälften är förstagenerationsinvandrare. Många religioner är representerade och läsåret 1991/92 fanns enligt SCB i grundskolan och gymnasieskolan 130 olika hemspråk registrerade (Elmeroth, 1998). Av personer med invandrarbakgrund kommer i grova drag en tredjedel från de nordiska länderna, en tredjedel från det övriga Europa och en tredjedel från andra delar av världen. Ett växande antal barn i skolan kommer från länder utanför Europa.

Barnombudsmannens studie av 10-åringar visar att elever med invandrarbakgrund och elever med svensk bakgrund har en vardag och uppfattningar som skiljer sig åt men inte alltid till de svenska barnens fördel. En del av skillnaderna förklaras av socioekonomisk standard och social klasstillhörighet medan andra är kopplade till invandringssituationen i sig. Barn med invandrarbakgrund har mer erfarenhet av uppbrott, mobbning, rädsla för andra barn och okända vuxna. De har också ofta splittrade familjer och glesare kontakt med frånlevande förälder, sämre ekonomiska förhållanden och lägre materiell standard. Men samtidigt uppskattar de skolan mer, känner sig omtyckta i högre grad, har fler syskon, fler kamrater när de leker ute, mer samvaro och fler gemensamma måltider i hemmet. Flertalet elever med svensk bakgrund anser att utbildning är viktigt. Men utbildning tycks vara än viktigare för de ungdomar som har en eller två

1999-09-10

utländska föräldrar – antagligen beroende på de sämre förutsättningarna på arbetsmarknaden (Skolverket, 1997).

Barnpsykiatrikommittén har påpekat att barn och ungdomar med invandrabakgrund har en högre förekomst av psykiska och sociala problem än sina svenska jämnåriga.

Läsåret 1998/99 finns 1 521 asylsökande elever i grundskolan vilket är en liten ökning jämfört med föregående år. Många barn har traumatiska upplevelser från krig, flykt och separationer och får leva länge i ovisshet om de får stanna i Sverige. Dessa barn blir också särskilt utsatta i och med att det nya hemlandet innebär krockar med den egna familjens kultur och traditioner.

Ett mångkulturellt förhållningssätt i skola och undervisning överensstämmer med läroplanernas formuleringar om demokrati och rättvisa. Många lärare utgår från de olika kultureerna och ser elevernas olika erfarenheter som redskap i arbetet med att bättre förstå den gemensamma verkligheten. Men många lärare menar att traditionell undervisning inte fungerar i skolor med hög andel elever med invandrabakgrund. Man måste hitta nya vägar. Lärarna upplever också problem som är förknippade med läroböcker – bl a att de inte har en mångkulturell utgångspunkt. En vanlig kritik från föräldrar till elever med invandrabakgrund är att det är för lite disciplin och att eleverna inte får lära sig respekt för vuxna i den svenska skolan. Elever kan också bära med sig uppfattningar om vad kunskap är som strider mot lärarnas uppfattningar och uppleva en förvirring när de inte förstår den kod som gäller i den svenska skolan. För många elever med invandrabakgrund spelar också religionen en mycket större roll i deras liv än vad den normalt gör för svenskar och där jämställdhet strider mot deras normer. Trots de utmaningar som finns i dessa elevers möte med den svenska skolan upplever många lärare arbetet som berikande. Elever med invandrabakgrund tvingar fram en idérikedom, en förändring av den traditionella undervisningen och ökar toleransen för det som är annorlunda (SOU 1996:143).

Lahdenperä (1997) har mot bakgrund av textanalyser dragit slutsatsen att betydelsen av att vara invandrare även har att göra med det förhållningssätt som läraren och skolan möter en elev med utländsk bakgrund. Enligt analysen kan man bland lärarna se en negativ inställning till elevers utländska bakgrund. Analysen visar också att lärarna ofta klassar invandrarelever som ”Barn i behov av särskilt stöd”.

En framgångsrik modell vid undervisning av elever med invandrabakgrund anses av forskare vara där undervisningen i skolans ämnen utgår från både elevens eget språk och från majoritetssamhällets. En annan framgångsrik modell är den som för in minoritetskulturen som en del av kursinnehållet och som en undervisningsstil. En slutsats som med utgångspunkt i dessa

1999-09-10

forskningsresultat dras är att det är viktigt med satsning på modersmålsundervisningen. Språkforskare är eniga om att förstaspråksundervisningen är viktig för inläringen av ett andraspråk. Utvecklingen av ett barns förstaspråk stödjer utvecklingen av andraspråket och är dessutom viktigt för identitet och självkänsla och för möjligheterna att lära sig någonting överhuvudtaget (SOU 1996:143). Även Barnpsykiatrikommittén drar slutsatsen att satsningen på modersmål och svenska som andraspråk är viktiga faktorer för barns och ungdomars välbefinnande och hälsa. Behovet av modersmålsundervisning varierar beroende på intresse och hur väl eleven behärskar sitt modersmål.

Under 1980-talet utvecklades omfattande insatser för invandrar- och flyktingbarn bl a i form av hemspråkstöd i förskolan, hemspråksundervisning och särskild stödundervisning i svenska i grundskolan och introduktionsgrupper för nyanlända flyktingbarn i förskolor och skolor. Hemspråkslärarna blev förutom som språklärare också betydelsefulla som kulturbärare och som förmedlande länkar till svensk kultur (Socialstyrelsen, 1994). Under 1990-talet har modersmålsundervisningen minskat. Drygt hälften av de elever på grundskolan som var berättigade till modersmålsundervisning deltog i sådan undervisning läsåret 1997/98. Resten deltog inte främst beroende på att undervisningen ofta är förlagd till udda tider, att den konkurrerar med andra ämnen eller inkräktar på elevens möjlighet till egna val. (Skolverkets rapport nr 165.)

Enligt en amerikansk studie beror tiden det tar att lära sig ett nytt språk i hög utsträckning på barnets ålder vid tiden för invandring. Lättast är det för elever som kommer i åldern 8-11 år. För dem tog det 2-5 år att lära sig språket tillräckligt för att ta till sig skolans undervisning. 5-7 åringarna kan behöva 3-8 år för att lära sig språket tillräckligt. Svårast är det för äldre barn som kommer i 12-15 årsåldern. För dessa elever tog det 6-7 år att nå tillräckliga språkkunskaper för att ta till sig skolans undervisning. (Collier, 1987).

Trots att svenska som andraspråk är obligatorisk i grundskolan för elever som behöver undervisningen så läser inte alla elever ämnet. 1997/98 deltog 60 000 elever i undervisningen i svenska som andraspråk vilket är 6 procent av grundskoleeleverna.

1999-09-10

5. Måluppfyllelse och resultat

5.1 Resultatet av utbildningen

Generellt når svenska elever goda resultat men det är inte acceptabelt att 20 procent av grundskoleeleverna inte når samtliga kunskapsmål och att en minskande andel gymnasieelever genomför sina studier på fyra år.

Det finns tydliga resultatskillnader mellan elevgrupper. Det finns skillnader i betyg mellan socialgrupper och elever födda utomlands har i genomsnitt lägre betyg än övriga elever och låg fullföljandegrad i gymnasiet.

Flickor har generellt bättre studieresultat än pojkar i ungdomsskolan. Men på högskoleprovet lyckas männen bättre.

Det finns fortfarande traditionsbundna könsskillnader i utbildningsvalen.

Brister i jämställdheten upplevs som ett mindre problem på skolorna än mobbning och främlingsfientlighet vilket avspeglas i skolornas satsningar.

I förskolan är en mycket liten andel av personalen män och i grundskolan har andelen manliga lärare minskat under 1990-talet.

Övergångsfrekvensen till högskolan har ökat och är nu 45 procent.

5.1.1 Grundskolans resultat

Skolan ska förmedla kunskaper och hos eleverna förankra de grundläggande värden som vårt samhällsliv vilar på – människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta.

Skollagen föreskriver att utbildningen inom varje skolform skall vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas. Normerna för likvärdigheten anges genom de nationella läroplansmålen att sträva mot respektive att uppnå men det ska kunna finnas olika vägar för att nå målen. Normerna preciseras genom kursplanemål och betygskriterier. Styrdokumentet anger mål i termer av kunskapskvaliteter men ska inte vara styrande för stoff, arbetssätt och arbetsorganisation.

Med det nya betygssystemet måste målen för ämnet vara uppnått för att betyg ska ges. Våren 1998 nådde inte drygt 20 procent av eleverna kunskapsmålen i ett eller flera ämnen. Drygt 7 procent hade inte nått målen i ett ämne och en procent av eleverna hade inte nått målen i något ämne. Det innebär att nära

1999-09-10

20 000 elever inte nådde kunskapsmålen i alla ämnen i grundskolan och att 11 700 elever inte nådde målen i två eller flera ämnen. Jämfört med året innan var det nästan dubbelt så många elever (998 jämfört med 533) som lämnade grundskolan utan slutbetyg. Ökningen förklaras till del av det nya betygssystemet. (Skolverkets rapport nr 165).

Den högsta andelen som inte nådde målen hör hemma i storstadskommuner och den lägsta andelen återfinns i glesbygd. Det finns ett positivt samband mellan kommunernas folkmängd och andelen elever med flera saknade betyg vilket antagligen har med befolkningssammansättningen att göra. Elever med utländsk bakgrund är överrepresenterade bland de som inte nådde målen i årskurs 9 våren 1998. (Se vidare avsnittet 5.4)

Tabell 19 Andel elever som saknade betyg i ett respektive två eller flera ämnen i slutbetyg från grundskolan vårterminen 1998 (procent) per kommuntyp.

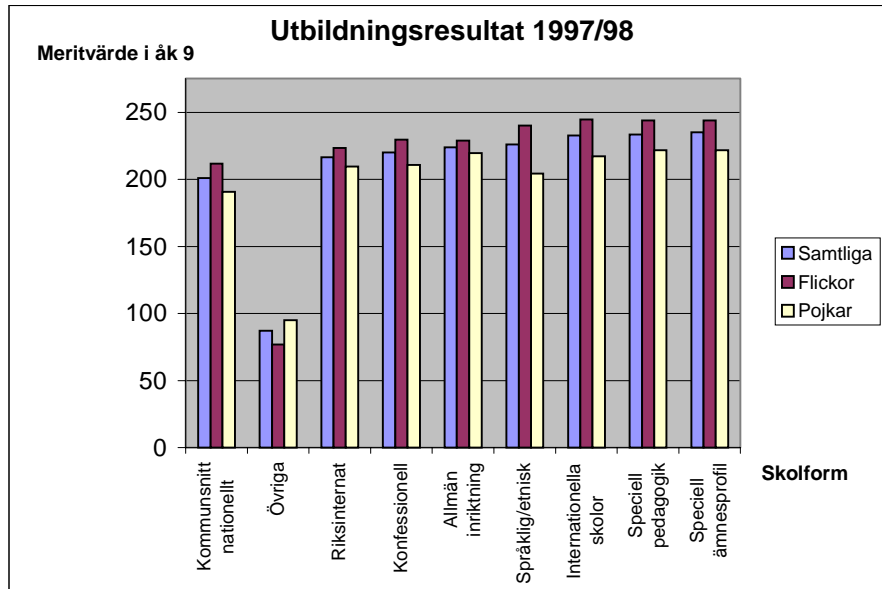
	Andel elever som ej uppnått målen i ett ämne (%)	Andel elever som ej uppnått målen i två el. flera ämnen (%)
Storstäder	7,6	16,6
Förortskommuner	7,5	14,2
Större städer	6,7	12,9
Medelstora städer	6,9	11,6
Industrikommuner	7,5	12,8
Landsbygdskommuner	7,4	12,9
Glesbygdskommuner	6,6	10,6
Större övriga kommuner	7,5	12,7
Mindre övriga kommuner	7,3	11,1

Källa: Skolverkets rapport nr 159.

Våren 1998 fick för första gången elever i år 9 mål- och kunskapsrelaterade slutbetyg. Elevernas meritvärde, enligt betygssystemet, utgörs av summan av betygsvärdena för de 16 bästa betygen i elevens slutbetyg där godkänd (G)=10, väl godkänd (VG)=15 och mycket väl godkänd (MVG)=20. Högsta möjliga meritvärde är 320. Meritvärdet kan således inte jämföras med det tidigare relativa medelbetyget. Våren 1998 var det genomsnittliga meritvärdet i landet 201. Elever från de fristående grundskolorna hade ett högre meritvärde, 224, än elever från de kommunala, 200.

1999-09-10

Diagram 12 Utbildningsresultat i kommunala grundskolor och fristående skolor uppdelat på olika inriktningar.



Källa: Skolverket, 1999:5.

En direkt jämförelse över tid av resultatutvecklingen under hela 1990-talet är svår att göra eftersom ett nytt betygssystem har införts. Medelbetyget i det relativa betygssystemet ökade något under 1990-talet. 1996/97 ökade medelbetyget från år nio i den kommunala skolan till 3,25 från 3,22 året innan. Spridningen i medelbetyg var stor mellan kommuner och mellan kommungrupper. Medelbetyget var 1996/97 högre för elever i fristående skolor än för elever i den kommunala grundskolan. (Skolverkets rapport 146). Andelen elever som vårterminen 1997 i år 9 enligt det relativa betygssystemet fick 1 eller 2 var 20 procent i engelska, 25 procent i matematik och 19 procent i svenska. (Uppgifter om betyg vårterminen 1997 från SCB).

Den högsta andelen elever med MVG återfinns i ämnena modersmål och C-språk.

Under perioden 1985-95 har den genomsnittliga nivån på elevernas skrivprestationer höjts medan olika mätningar visar att elevernas läsförståelse i allmänhet har minskat något under 90-talet. 3-4 procent av eleverna i grundskolan har läs- och skrivsvårigheter. Bland de som har problem med att läsa och skriva finns fler pojkar än flickor och en högre andel elever med utländsk bakgrund och barn till lågutbildade.

1999-09-10

Vid internationella jämförelser är svenska elever duktiga i modersmål. Jämfört med jämnåriga i andra länder läser svenska elever bra och läsfärdigheten utvecklas mer än genomsnittet över tiden.

I engelska har svenska elever goda kunskaper och eleverna är speciellt bra på att förstå text och tal. Vid de nationella proven 1998 i engelska, svenska och matematik fick störst andel elever godkänt eller högre i engelska – 98 procent. Sämst blev resultatet i matematik där 10 procent av eleverna inte blev godkända på provet som helhet. På ett delprov med problemlösning blev 20 procent inte godkända.

Vårterminen 1999 genomfördes ämnesproven i skolår 9 i svenska, engelska och matematik för andra gången. Nästan alla – 96 procent - nådde målen i svenska och engelska och 86 procent nådde målen i matematik. Den preliminära analysen tyder på att provbetygen i matematik och engelska var något lägre 1999 än 1998. Skillnaderna kan bero på elevkullarnas kunskaper men också på skillnader i svårighetsgrad i proven.

Trots det att naturvetenskap och matematik under lång tid har prioriterats återfinns i NO-ämnena den högsta andelen elever som inte uppnår målen i år 9 - mellan 6,7 och 8,5 procent. I en internationell jämförelse uppnår svenska elever genomsnittliga resultat i naturvetenskap. I svenska läro- och kursplaner betonas vardagsförståelse vilket också slår igenom i internationella jämförelser. Svenska elever presterar bra när det gäller uppgifter som har anknytning till vardagen och sämre när det gäller uppgifter av mer formell karaktär.

Enligt de kvantitativa forskningsinsatser som gjorts under 1990-talet för att kartlägga elevers utveckling i matematik finns en grupp elever på 15-20 procent som har svårigheter med matematikämnet.

Också i den nationella utvärderingen av grundskolan 1992 konstaterades att 20 procent av eleverna i år 9 hade svårigheter i matematik. Andelen elever med matematiksvårigheter tycks således vara relativt konstant över 1990-talet. För att kunna hjälpa eleverna vill lärarna fr a ha mer tid, specialundervisning och mindre undervisningsgrupper.

För att en elev ska vara behörig till gymnasieskolan krävs minst betyget G i ämnena svenska/svenska som andra språk, engelska och matematik. I landet var det läsåret 1997/98 91,4 procent av eleverna i år 9 som uppnådde denna behörighet. När det gäller eleverna i de kommunala skolorna är det de i storstads- samt förortskommunerna som i lägst utsträckning uppnår behörigheten, 88,6 resp. 90,9 procent.

1999-09-10

Tabell 20 Andel elever som är behöriga till gymnasieskolan med slutbetyg från grundskolan vårterminen 1998 per kommuntyp (procent).

Kommuntyp	Andel behöriga elever (%)
Storstäder	88,6
Förortskommuner	90,9
Större städer	91,3
Medelstora städer	92,6
Industrikommuner	91,1
Landsbygdskommuner	92,1
Glesbygdskommuner	92,1
Större övriga kommuner	92,3
Mindre övriga kommuner	93,4

Källa: Skolverkets rapport nr 159.

Som tidigare visats har elever i fristående grundskolor ett bättre genomsnittligt meritvärde än elever i kommunala skolor. Ändå är andelen elever som är behöriga till gymnasieskolan större i kommunala grundskolor än i fristående skolor med konfessionell inriktning och vid riksinternaten.

5.1.2 Stora variationer i resultat i grundskolan

Studier av skolors och kommuners resultat visar att det finns stora skillnader i resultat som i takt med ökande segregation i samhället växer. Även elevers resultat blir allt mer spridda. Bakgrundsfaktorer – främst föräldrarnas utbildningsbakgrund och socio-ekonomiska situation - förklarar drygt fyrtio procent av variationen i resultat. Barn till högutbildade med god inkomst når bättre skolresultat än barn till lågutbildade. Resultaten från de nationella proven i svenska, matematik och engelska för skolår 9 som genomfördes första gången våren 1998 visade att elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning hade de högsta betygen medan de vars föräldrar har förgymnasial utbildning hade de lägsta.

Elever i fristående skolor fick högre provbetyg i alla tre ämnesproven än elever i kommunala skolor. Detta gäller även om man tar hänsyn till att elever i de fristående skolorna oftare har högutbildade föräldrar.

Skillnaden i graden av måluppfyllelse är stor mellan skolor. Störst är variationen enligt ämnesproven i skolår 9 i matematik. I vissa skolor nådde alla elever målen enligt provbetyget medan det fanns skolor där mindre än

1999-09-10

70 procent nådde målen. Men av den totala variationen i resultat på ämnesproven i skolår 9 beror ca 90 procent på variation mellan elever, ca tio procent beror på variation mellan skolor och bara någon procent beror på variation mellan kommuner. De faktorer på skolnivå som inverkar på resultaten är huvudman och andelen pojkar. Elever på fristående skolor klarar sig oftast bättre än elever på kommunala skolor och elever på skolor med en stor andel pojkar klarar sig något sämre än elever på skolor med större andel flickor.

5.1.3 Socialgruppskillnader i grundskoleresultat

Det råder stora olikheter i kunskaper och studieförutsättningar mellan olika socialgrupper redan då barnen börjar skolan. Och skillnaderna i kunskaper ökar istället för att minska. En av de studier som gjorts visade att skillnaderna i matematik som fanns i årskurs 3 blev större i årskurs 6 och ännu större i årskurs 9 (Reuterberg, 1996).

5.1.4 Elevernas värdering av grundskolekunskaperna

Resultatet från ett av UGU-projekten om hur elever ser på sin tid i högstadiet tre år efter det att de lämnat grundskolan ger en positiv bild av grundskolan. En klar majoritet av eleverna tycker att de har fått goda kunskaper i svenska, engelska, matematik, SO och NO och mycket få anger att de hade några större problem under högstadietiden. Med högstadiet i backspegeln anser 5 procent eller färre att de haft några stora problem när det gäller enskilda skolämnen eller relationer till lärare eller kamrater. Matematiken är det enda undantaget där var tionde säger sig ha haft stora problem. Eleverna tycker att matematikämnet är viktigt men svårt och inte så roligt.

Huvuddelen av eleverna anger att de haft mycket eller ganska stor nytta av sina kunskaper i svenska, engelska och matematik. SO och NO har bedömts lägre i huvudsak därför att dessa ämnen spelar olika stor roll för gymnasiestudierna på den valda studieinriktningen (Reuterberg, 1998).

En jämförelse av resultaten från Skolverkets Skolbilsundersökningar genomförda vid två tidpunkter under 1990-talet (Skolverket, 1997) visar att andelen elever som tror att de kommer att ha nytta av det som de lärt sig i skolan har ökat markant. Föreställningen om nyttan av kunskaper har ökat hos alla oberoende av hur eleverna klarar sig i skolan. Även om eleverna inte är framgångsrika i skolan, har roligt i skolan eller tycker den är meningsfull tror eleverna att utbildning är lösningen för en framtida plats i samhället och på arbetsmarknaden. Åtta av tio elever trodde vid den senaste mätningen att de kommer att ha mycket eller ganska mycket nytta av det de lär sig i skolan.

1999-09-10

De som skolkar mycket och engagerar sig lite i skolarbetet ser mindre nytta av det de lär sig i skolan. Men ändå tror sex av tio elever att de kommer att ha nytta av de kunskaper de fått i skolan.

De allra flesta grundskoleeleverna – fler än nio av tio - bedömer att de måste läsa vidare för att ha en chans på arbetsmarknaden och nästan alla går också vidare till gymnasieskolan.

5.1.5 Gymnasieskolans resultat

Läroplanen för de frivilliga skolformerna LPF 94 lägger fast att gymnasieskolan med den obligatoriska skolan som grund ska fördjupa och utveckla elevernas kunskaper som förberedelse för yrkesverksamhet och studier vid universitet och högskolor m m och som förberedelse för vuxenlivet som samhällsmedborgare och ansvarig för sina egna liv.

Fler fick ut slutbetyg från nationellt program direkt efter år 3 våren 1998 jämfört med våren 1997 samtidigt som andelen elever som läst reducerat program minskat. Betygen är också generellt bättre våren 1998 vilket medfört att andelen elever med högskolebehörighet ökat. Gymnasiebetygen har blivit något bättre under det senaste året om man ser till genomsnittet för kommunerna men variationen är stor mellan kommuner.

Drygt två procent av de som gick ut gymnasiet våren 1998 gick på en fristående gymnasieskola. De fick i en betydligt lägre grad än eleverna i gymnasieskolor med kommunal huvudman ut slutbetyg efter år 3 – 68 procent jämfört med 83 procent – men uppnådde i högre grad behörighet till högre studier.

Totalt slutförde 78 200 elever sina gymnasiestudier vårterminen 1998, varav 74 000 från nationellt program. Nära hälften hade gått på samhällsvetenskapsprogrammet (27%) eller naturvetenskapsprogrammet (22%). Andelen elever som fått ut sitt slutbetyg från ett nationellt program i slutet av sitt tredje skolår, 84 procent, var fyra procentenheter fler 1998 än föregående år. Störst andel elever som fick ut slutbetyg fanns på naturvetenskapsprogrammet, medieprogrammets gren tryckmedia och humanistisk gren på samhällsvetenskapsprogrammet (92, 90 respektive 88%). På byggprogrammets gren byggnadsplåt erhöll endast 55 procent slutbetyg. På byggprogrammet minskade andelen elever som fick slutbetyg våren 1998 jämfört med våren 1997 med fyra procentenheter.

Betygsnivån, mätt som genomsnittlig betygspoäng, har ökat något 1997-1998 till 12,9 för samtliga program. Variationen mellan programmen var från 10,9 poäng (fordonsprogrammet) till 14,4 poäng (naturvetenskapsprogrammet). Betygsnivån har ökat för nästan alla program, i genomsnitt 0,3 betygspoäng, men inte så att spridningen mellan dem

1999-09-10

minskat. Den genomsnittliga betygspoängen var högre i fristående gymnasieskolor än i kommunala – 14,7 jämfört med 12,9.

Våren 1998 var fyra procent av betygen i kärnämneskurser Icke godkänd (5%), 47 procent Godkänd (52%), 37 procent Väl godkänd (34%) och tolv procent Mycket väl godkänd (9%). Siffrorna inom parentes avser motsvarande fördelning våren 1997.

Minskningen av andelen icke godkända betyg omfattar samtliga kärnämneskurser förutom idrott och hälsa A och B-kursen i svenska som andraspråk. Svårast hade eleverna i svenska B litteratur där sju procent fick betyget Icke godkänd och i matematik A och religionskunskap A (5,8 procent respektive 5,0 procent icke godkända betyg). I svenska A var 1,4 procent av betygen Icke godkänd, vilket tillsammans med kursen estetisk verksamhet var de kurser som flest elever uppnådde godkändgränsen i.

Skillnaden mellan program var stora. Runt en procent av betygen i kärnämneskurserna på naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammen var Icke godkänd. På bygg-, fordons- och industriprogrammen var motsvarande andel 13 procent. På byggprogrammet minskade dock andelen icke godkända betyg i kärnämneskurserna väsentligt jämfört med våren 1997 (-3,3 procentenheter). På livsmedelsprogrammet ökade andelen icke godkända betyg i kärnämneskurser från 6,8 procent till 10,7 procent.

Hälften av alla betyg i de obligatoriska kärnämneskurserna våren 1998 var Väl godkänd eller Mycket väl godkänd. Även här var skillnaderna mellan programmen stora. Tre av fyra elever på naturvetenskapsprogrammet fick något av de högre betygen vilket var störst andel av alla program. På bygg-, fordons- och industriprogrammen var nästan vart femte betyg i kärnämneskurserna Väl godkänd eller Mycket väl godkänd. Livsmedelsprogrammet utmärker sig genom att vara det enda program där andelen högre betyg ej ökat mellan 1997 och 1998.

Eleverna lyckades 1998 liksom 1997 bättre i de obligatoriska karaktärsämneskurserna än i kärnämnen. Andelen icke godkända betyg är oftast ett par procent av kursbetygen i de huvudsakliga karaktärsämneskurserna och är ungefär på samma nivå som föregående år. Samtidigt har andelen väl godkända och mycket väl godkända betyg ökat, framför allt betyget Väl godkänd.

I gymnasiesärskolan anser många lärare att det ställs alltför höga krav i flera kurser. Skolverkets bedömning är att gymnasiesärskolans betygsättning inte är likvärdig över landet.

Av eleverna som började på ett nationellt eller specialutformat program hösten 1997 gick 4,5 procent inte i gymnasieskolan hösten 1998. Ungefär 1

1999-09-10

procent gör ett års studieuppehåll medan övriga troligtvis har avbrutit gymnasiestudierna. Störst andel avbrott - 8 procent - hade omvårdnadsprogrammet.

5.1.6 Fullföljande av gymnasieutbildning

Andelen elever som fullföljt gymnasieutbildningen inom fyra år har successivt minskat under 1990-talet. Av de som började den första årskursen hösten 1992 hade 86 procent fullföljt inom fyra år. Andelen som fullföljde var 80 procent för de som började 1993 och 74 procent för de som började 1994. (Skolverkets rapport nr 165).

Skolverkets bedömer att minskningen av fullföljandegraden dels beror på att andelen elever på individuellt program har ökat och att gymnasieutbildningen har förlängts – de tvååriga utbildningarna har tagits bort. En tredje orsak kan vara att slutbetyg för elever som avgått från gymnasieskolan under läsåret inte inrapporterats. En orsak till att elever tar längre tid på sig för att slutföra sina studier är också att eleverna i större utsträckning byter program.

Andelen fullföljande är lägst i storstäder och variationerna mellan kommuner är stora – från 59 till 90 procent. Variationerna är också mycket stora mellan olika program och mellan elever med svensk och utländsk bakgrund. Fullföljandegraden är högst bland elever som går naturvetenskapliga programmet och har svensk bakgrund. Endast 24 procent av nybörjarna i gymnasieskolan som började på individuellt program 1993 hade fått slutbetyg fem år senare. Skillnaden i slutförandegrad efter tre år mellan svenska elever och elever med utländsk bakgrund för de som började gymnasiestudierna 1994 och 1995 var 25 procent - en ökning med från 1993 med 5 procentenheter. Skillnaden beror fr a på en låg fullföljandegrad för elever födda utomlands. 72 procent av elever med svensk bakgrund som började i gymnasieskolan 1995 slutförde studierna efter tre år. Av elever födda utomlands slutförde mindre än hälften studierna efter tre år. Skillnaderna i slutförandegrad minskar till viss del efter fyra år.

1999-09-10

Tabell 21 Elever som fått slutbetyg efter tre, fyra och fem år fördelat efter svensk eller utländsk bakgrund och föräldrarnas utbildningsnivå, %. Avser nybörjare 1993, 1994 och 1995.

Utländsk bakgrund/föräldrarnas utbildningsnivå	Inom 3 år			Inom 4 år		Inom 5 år
	Start 1993	Start 1994	Start 1995	Start 1993	Start 1994	Start 1993
otalt antal elever	90 497	97 967	100 167	90 497	97 967	90 497
av varav med slutbetyg, %	76	70	68	83	78	84
Antal elever med svensk bakgrund	79 664	83 912	85 619	79 664	83 912	79 664
<i>varav andel med slutbetyg, %</i>						
- Förgymnasial utbildning	70	64	62	76	70	78
- Gymnasial utbildning	77	72	69	84	79	85
- Eftergymnasial utbildning	82	79	78	91	88	91
- Uppgift om utbildningsnivå saknas	35	22	18	37	26	37
- Antal elever med utländsk bakgrund födda i Sverige	4 186	4 871	5 120	4 186	4 871	4 186
<i>varav andel med slutbetyg, %</i>						
- Förgymnasial utbildning	64	59	53	70	66	72
- Gymnasial utbildning	68	62	60	75	69	77
- Eftergymnasial utbildning	74	71	67	83	78	83
- Uppgift om utbildningsnivå saknas	52	56	53	60	61	61
Antal elever med utländsk bakgrund födda utomlands	6 647	9 184	9 428	6 647	9 184	6 647
<i>varav andel med slutbetyg, %</i>						
- Förgymnasial utbildning	46	42	43	55	53	58
- Gymnasial utbildning	62	59	56	72	67	73
- Eftergymnasial utbildning	67	66	62	79	75	81
- Uppgift om utbildningsnivå saknas	20	15	20	28	34	35

Källa: Skolverket, 1999:3.

5.1.7 Det individuella programmet

Det individuella programmet har ett flertal olika syften och rekryteringsbaser. IV syftar till att stimulera att en elev senare kan gå över till ett nationellt eller specialutformat program men också till att göra det möjligt för ungdomar att genom lärlingsutbildning (IVLL) förena en anställning som syftar till yrkesutbildning med studier av vissa ämnen i gymnasieskolan. IV syftar också till att utbilda udda yrken och att möta speciella behov hos eleven.

1999-09-10

Kommunen är skyldig att erbjuda plats på individuellt eller specialutformat program för elever som inte kommit in på ett nationellt program liksom för elever som avbrutit studierna på ett program. För nyanlända invandrare över 15 år som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket kan IV kombineras med sfi-undervisning. Invandrarintroduktion (IVIK) löper normalt på en eller två terminer. Av eleverna på IV har andelen invandrarintroduktion varit 10-19 procent under 1993-98 och som mest 1995 beroende på tillströmningen av nyanlända flyktingar från Bosnien (Skolverket, 1999:3).

Tabell 22 Alla elever i år 1 på individuellt program 1993-1998

År (okt.)	Antal elever på IV och dess inriktningar				Andel IVIK-elever av alla IV, %
	IV (ej IK/LL)	IVIK	IVLL		
1993	10 532	1 155	137	11 824	10
1994	11 339	2 512	45	13 896	18
1995	12 182	2 900	46	15 128	19
1996	11 721	2 030	30	13 781	15
1997	11 718	1 313	15	13 046	10
1998	14 006	1 325	14	15 345	9

Hösten 1998 gick drygt 14 000 elever sitt första år i gymnasieskolan på ett individuellt program – d v s 13 procent av samtliga elever i första årskursen. En mätning hösten 1998 visade att det i mer än 70 kommuner börjar mer än 10 procent av avgångseleverna från år 9 på individuellt program. Året innan var motsvarande antal kommuner 8. Antalet elever det första året på det individuella programmet ökade med 3000 elever jämfört med året innan. Till största delen antas det bero på de nya behörighetsreglerna till gymnasieskolans nationella program.

Ett mål för det individuella programmet är att stimulera till vidare studier på ett nationellt program. Det lyckades också till viss del. Knappt 38 procent av eleverna som gick första året på ett individuellt program hösten 1996 var fortfarande kvar på programmet efter ett år. Ungefär en tredjedel av eleverna som började på ett individuellt program hösten 1997 gick inte i gymnasieskolan ett år senare. Men något fler gick på ett nationellt eller specialutformat program.

Elever med utländsk bakgrund är överrepresenterade på det individuella programmet. Hösten 1997 hade 34 procent av eleverna på individuellt program utländsk bakgrund vilket kan jämföras med 15 procent för samtliga program.

1999-09-10

Drygt 50 procent av de elever som 1994 direkt efter gymnasieskolan började på ett individuellt program lämnade gymnasieskolan redan efter ett eller två år. En fjärdedel av eleverna har fått ett slutbetyg inom fyra år. Ca 35 procent av eleverna från individuellt program det första året går över till ett nationellt program efter ett år. Dessa elever går nästan uteslutande över till program med yrkesämnen. Det saknas uppgifter om hur dessa elever klarar sina studier på ett nationellt program.

Kvaliteten på det individuella programmet varierar mycket mellan olika kommuner. I vissa kommuner har utbildningen utvecklats i hög utsträckning och eleverna upplever att de får stöd, blir sedda och får en undervisning på sin egen nivå.

5.1.8 Studieavbrott i gymnasieskolan

UGU-projektet är ett longitudinellt forskningsprogram som gör en kontinuerlig utvärdering av skolans verksamhet baserad på riksrepresentativa stickprov av elever. En av undersökningarna visar att ca 20 procent av de elever som påbörjade gymnasieskolan hösten 1993 inte hade fullföljt sin utbildning under den avsedda studietiden inom det program de startat eller inom något närliggande program. Hälften av fallen rör sig enligt undersökningen om temporära studieavbrott och många beräknas komma att slutföra sin gymnasieutbildning med något års försening p g av byte av studieinriktning (Svensson, 1998). Enligt en jämförelse i mitten av 1990-talet med tidigare förhållanden var andelen avbrott inte högre än i det tidigare linjegymnasiet och betydligt lägre än i den typ av gymnasier som fanns några decennier tidigare (Beckne, 1995). Inte heller gick det att se förändringar vad gäller elevernas inställningar till skola och skolarbete vare sig bland fullföljare eller avbrytare inom någon studieinriktning.

Avbrottsfrekvensen ligger klart högre – särskilt vid det naturvetenskapliga programmet för elever med utländsk bakgrund, elever med arbetslösa föräldrar och elever till ensamstående föräldrar.

Avbrytarna startar med betydligt lägre grundskolebetyg vilket har som konsekvens att de i mindre utsträckning kommer in på de program som de har valt i första hand – och därmed trivs sämre.

Men även elever med grundskolebetyg över medeltalen för de som fullföljt hoppar av gymnasieskolan. Bland de kvinnliga avbrytarna finns många med goda betyg från grundskolan.

Det har sedan lång tid tillbaka funnits en ”nettoflykt” från det naturvetenskapliga programmet. Många elever byter från men ytterst få byter till det naturvetenskapliga programmet.

1999-09-10

Av nybörjarna 1993-95 med slutbetyg gjorde ca 2,5 procent ett eller ett par års studieuppehåll innan de slutförde studierna. Bland dem som inte fått slutbetyg bland de som började 1993 har nästan alla gjort studieuppehåll. Som skäl till studieavbrott nämns studiesvårigheter, koncentrationsvårigheter, allmän skoltrötthet, problem med lärare och kamrater och att man satsat på fel utbildning. Fel innebär i det här sammanhanget att utbildningen inte motsvarat förväntningarna eller leder till ett yrke med dåliga framtidsutsikter. På naturvetenskapligt och samhällsvetenskapligt program gjorde eleverna oftare uppehåll än elever på program med yrkesämnen. (Skolverket, 1999:3).

Avhoppen har ökat men utbildningssystemet har utvecklats mot att erbjuda "andrachanser" om man vill återuppta studier eller bättra på sina studieresultat. Antalet unga elever - upp till 19 år - har ökat kraftigt i komvux. Antalet 1997/98 var drygt 11 000 vilket är en femdubbling på ett år. Bland dessa finns troligtvis elever som inte fått ut slutbetyg från gymnasieskolan för att kursbetyg saknats och elever som kompletterar sina studier och "läser upp sina betyg" för att öka sina möjligheter till högre studier.

5.1.9 Högskolebehörighet

För att bli behörig till högskolan krävs godkänt betyg på kurser som omfattar minst 90 procent av programmets gymnasiepoäng. Av samtliga elever med slutbetyg 1998 blev över fyra av fem behöriga till högskolestudier, en ökning med 1,5 procentenheter. Ökningen ligger helt på program med yrkesämnen av vilka eleverna på flertalet program blev behöriga i en större omfattning. Fortfarande är dock skillnaden stor mellan program med yrkesämnen och övriga. På naturvetenskapsprogrammet erhöll nio av tio grundläggande behörighet, på fordonsprogrammet 67 procent.

Drygt två procent av de som gick ut gymnasiet våren 1998 gick på en fristående gymnasieskola. De fick i en väsentligt lägre grad än eleverna i gymnasieskolor med kommunal huvudman ut slutbetyg efter år 3; 68 % jämfört med 83%. Samtidigt var andelen elever som uppnådde grundläggande behörighet till högre studier högre (drygt 91 procent) och betygspoängen var högre än i kommunala, 14,7 jämfört med 13,0.

Männen har slutfört studierna i en lägre grad 1998 än 1997 (77% våren 1998 jämfört med 78% våren 1997). Drygt 82 procent av kvinnorna slutförde år 3, vilket är en liten ökning. Det finns stora skillnader mellan kvinnor och män i andelen behöriga till högre studier. Genomsnittet för kvinnor var drygt 84 procent och för män 79 procent.

1999-09-10

5.1.10 Övergången till högskolan och chansen att få arbete

Övergången från gymnasiet till högskolan har ökat i alla kommungrupper och mest i glesbygdskommunerna. Men variationen är mycket stor i landet. Genomsnittssiffran för övergången till högskolan är 45 procent men varierar från 17 till 70 procent mellan kommunerna. Endast en mindre andel gymnasieelever med yrkesutbildning går över till högskolan.

Skolverket och Högskoleverket har i en gemensam rapport konstaterat att det är större chans att få arbete om man har studerat på högskola jämfört med om man har gått ut gymnasiet. 80 procent med högskoleexamen och 60 procent med gymnasieexamen som inte gick över till högskolan förvärvsarbetade ett och ett halvt år efter avslutad utbildning.

De gymnasieutbildade arbetade i större utsträckning i det privata näringslivet – ofta i hotell- och restaurangbranschen och inom små företag. Hälften av de gymnasieutbildade fick arbete i små företag med färre än 50 anställda. Högskoleutbildade rekryteras oftare till offentlig sektor och i de största företagen med minst 500 anställda.

De elever som valde program med yrkesämnen i den nya gymnasieskolan fick jobb i den bransch som utbildningen riktas mot (Skolverket, 1999).

5.1.11 Kursavbrott, studieavbrott och resultatet av vuxenutbildning

Av samtliga elever i gymnasial vuxenutbildning genomförde 77 procent samtliga påbörjade kurser. Av de som avbröt var det 10 procent som avbröt samtliga kurser.

Tabell 23 Studieavbrott hösten 1998

Antal avbrott	Andel av eleverna, %	Genomsnittligt antal påbörjade kurser	Genomsnittligt antal avbrutna kurser	Andel av kursdeltagarna %
Inga avbrott	77	4,2 kurser	0 kurser	89
Avbryter alla	10	2,7 kurser	2,7 kurser	6
Avbryter någon	13	5,7 kurser	1,8 kurser	5
Totalt	100	4,3 kurser	0,5 kurser	100

Källa: Skolverket, 1999:6.

Av dem som började Kunskapslyftet 1997 hade 40 procent arbete drygt ett år efter studierna och lika många hade fortsatt studera. Ca 15 procent studerar på högskolenivå och 20 procent är arbetslösa. Före studierna var 55 procent arbetslösa och 20 procent arbetade. 10 procent studerade även innan och 15 procent återfanns i andra slags aktiviteter.

1999-09-10

5.2 Jämställdhet och skillnader i attityder och resultat

5.2.1 Arbetet för jämställdhet

En viktig välfärdsaspekt är jämställdhet i meningen att kvinnor och män ska ha lika rätt att delta i samhället med samma skyldigheter och rättigheter, med lika värde och på lika villkor dela makt och ansvar på alla områden. Jämställdhet i betydelsen lika rättigheter för kvinnor och män är fastställd i lag i Sverige.

I förskolans och skolans läroplaner slås fast att en viktig uppgift för verksamheten är att grundlägga och förankra de värden som vårt samhällsliv vilar på. I läroplanerna definieras dessa som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan könen samt solidaritet med svaga och utsatta. Förskolan och skolan ska motverka traditionella könsmönster och könsroller och ge flickor och pojkar samma möjligheter att pröva och utveckla förmågor och intressen utan begränsningar utifrån stereotypa könsroller.

En intervjuundersökning pekar på en allmän tendens att lärare och skolledare i stor utsträckning satsar mest resurser på arbetet med mobbning, våld, främlingsfientlighet och rasism. Jämställdhetsfrågorna förefaller ha kommit helt i skymundan. Många lärare och rektorer anser inte att de behöver arbeta särskilt med just jämställdhetsfrågor eftersom de upplever att vi lever i ett så gott som jämställt samhälle där jämställdhet mellan könen är en självklarhet. De tycker inte heller att det finns några problem på den egna skolan när det gäller jämställdhet. Flera lärare och rektorer lyfter upp sociala skillnader mellan eleverna som det kanske största problemet i dagens skola. De har mycket mer problem med klassklyftor än med t ex främlingsfientlighet eller brist på jämställdhet. (Skolverkets rapport till regeringen Skolornas arbete med värdefrågor).

Skolbilsundersökningen visar att skolan av allmänheten anses vara bra på att verka för jämställdhet mellan pojkar och flickor och betydligt sämre på att träna eleverna i att ta ställning i etiska och moraliska frågor. 40 respektive 15 procent anser att skolan lyckas med respektive uppgift.

1990-talets samhällsekonomiska läge som har inneburit besparingar och omstruktureringar av verksamheter har bidragit till att en biologisk kunskapssyn har vunnit terräng. I det synsättet understryks att pojkar och flickor är olika från födseln och skillnader i hjärnans organisation och utveckling liksom i hormonellt flöde används som förklaringsmodell för olikheter i handlingssätt och beteenden. På grund av olikheterna förstås likaställning i termer av särart vilket enligt det synsättet inte motiverar att

1999-09-10

traditionella mönster ändras. I biologismens spår har segregationspedagogiken med pojk- och flickgrupper redan i förskolan vuxit fram. (Skolverket, 1999). Särgruppsundervisning har använts för att stärka flickors identitet och som medel för att ge kompenseringsträning på speciella områden. I några studier som gjorts av särgruppsundervisning konstateras att den aktivitet och säkerhet som flickor utvecklat i särundervisning inte sprider sig till samundervisningssituationer. Det finns också tendenser till att flickor och lärare föredrar enkönade grupper medan högpresterande elever och svårdisciplinerade pojkar fungerar mindre bra i sådana grupper. (Skolverket, 1998:3).

Många barn och ungdomar med invandrarbakgrund kommer från kulturella miljöer där jämställdhet i den tolkning som Sverige ger begreppet strider mot kulturella och religiösa normer. Flickor från t ex många medelhavskulturer förväntas spela en passiv och underordnad roll som avviker från den svenska skolans jämställdhetsideologi. Därför kan mötet med den svenska skolan för elever med invandrarbakgrund bli konfliktfyllt eftersom de där möter andra normer för beteende än de som gäller hemma (SOU 1996:143).

Förskolan är fortfarande, trots stora ansträngningar att rekrytera och behålla män, en i stort sett enkönad arbetsplats där majoriteten av personalen är kvinnor. Andelen manliga pedagoger ligger kvar på en nivå mellan 3 och 6 procent. Men jämställdhet handlar främst om hur individer av olika kön förhåller sig till varandra och om de vuxnas värderingar. Ett traditionellt könsrollstänkande kan bevaras och t o m förstärkas i könsblandade arbetslag. (Skolverket, 1999).

I grundskolan har andelen manliga lärare sjunkit med två procentenheter sedan mitten på 1990-talet och var 26 procent läsåret 1997/98. I gymnasieskolan finns något fler manliga än kvinnliga lärare. Andelen manliga lärare i gymnasieskolan har legat på 52 procent sedan 1995. Andelen manliga lärare i komvux har under senare delen av 1990-talet varit 42 procent. (Skolverkets rapport nr 157).

5.2.2 Attityd- och resultatskillnader

I grundskolan har under 1990-talet prov- och betygsresultaten varit bättre för flickor än för pojkar i alla ämnen utom i idrott och hälsa. Flickornas genomsnittliga meritvärde 1998 var 212 jämfört med pojkarnas 191. Pojkarna har genomgående en högre andel med betyget G i alla ämnen, med undantag för ämnet idrott och hälsa. Endast i ämnena idrott och hälsa, fysik och teknik har flickorna en lägre andel MVG än pojkarna. Idrott och hälsa är det enda ämne där en större andel flickor än pojkar inte når målen.

Genom ett representativt urval av 34 skolor har provbetygen på de nationella proven 1998 i svenska, matematik och engelska kunnat skattas. Resultatet

1999-09-10

visar att flickorna uppnår målen i större utsträckning och att en större andel flickor får provbetygen VG och MVG.

Även i gymnasieskolan finns resultatskillnader. Inom alla gymnasieprogram finns klara könsskillnader när det gäller resultatet. Generellt får kvinnorna högre betyg än männen och dessutom tycks kvinnornas betygmässiga försprång öka under gymnasietiden vid program med en humanistisk, ekonomisk, samhällsvetenskaplig eller social inriktning.

De traditionella valen till gymnasieskolan består. Endast sex av 16 program har en relativt jämn könsfördelning.

Det finns också en skillnad i hur kvinnor resp. män värderar utbildningen. Var tredje manlig gymnasieelev men bara var femte kvinnlig elev skulle hellre jobba än gå i skolan.

För att komma in på högskolan kan man antingen söka med hjälp av gymnasiebetyget eller kan man genomgå högskoleprovet. Till skillnad från gymnasiebetyget får männen klart bättre resultat än kvinnorna på högskoleprovet. Det resultatet kan inte förklaras av att de män som tar högskoleprovet är hårdare gallrade eller har en annan gymnasiebakgrund (Reuterberg, 1997).

Skolverket och Högskoleverket har konstaterat att det finns en könsskillnad i utbildningsvalet som börjar i gymnasieskolan, fortsätter i högskolan och förstärks på arbetsmarknaden. Av de högskoleutbildade som examinerades 1995 fick 70 procent av kvinnorna anställning i offentlig sektor men bara 36 procent av männen (Skolverket, 1999).

5.3 Socialgruppskillnader

Inom alla gymnasieprogram får socialgrupp 1 högre betyg än grupp 3. De betygmässiga socialgruppskillnaderna ökar vid de naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga programmen.

För skillnaderna mellan socialgrupperna går differenserna i betyg och högskolepoäng åt samma håll. Eleverna från socialgrupp 1 är inte lika överlägsna men når klart bättre resultat än eleverna från grupp 3. Den samverkande effekten är troligtvis en av de viktigaste orsakerna till den starka sociala snedrekryteringen till de hårdast spärrade högskolestudierna. Exempelvis har antalet studerande vid läkarutbildningen varit ca tio gånger större från socialgrupp 1 än från socialgrupp 3 trots att socialgrupp 3 utgör en betydligt större del i den totala befolkningen (SCB, 1994).

1999-09-10

5.4 Resultatet för elever med invandrabakgrund

Betygsstatistiken visar att elever med invandrabakgrund enligt det relativa betygssystemet hade något lägre betygsgenomsnitt än elever med svensk bakgrund. Skillnaden var 0,25 betygssteg och betygsskillnaderna fanns i alla ämnen. De elever som varit i Sverige kortast tid hade de lägsta betygen. Ungefär 800 eleverna som gick ut år 9 våren 1998 hade invandrat till Sverige under grundskolans tre sista år. Av dessa uppnådde inte 60 procent målen i två eller fler ämnen. Andra generationens invandrare som är födda i Sverige skiljer sig i stort inte från svenska elever vad gäller slutbetyg från högstadiet.

En analys av faktorer på elevnivå som påverkar resultatet på ämnesprovet i matematik visar att invandrarfaktorns betydelse för provresultatet varierar mellan skolor. På många skolor har faktorn att vara född utomlands antingen ingen inverkan eller positiv inverkan på provresultaten vilket eventuellt kan förklaras av variationer i ursprungsländer.

Den generella bild som Skolverkets studier ger av studieresultat är att elever med utländsk bakgrund – även när de är födda i Sverige och när hänsyn tagits till skillnader som finns i betygsresultat vid olika social bakgrund - i större utsträckning än övriga elever har ofullständiga slutbetyg och lägre medelbetyg. Men statistiken visar också att 18 procent av eleverna med utländsk bakgrund hade ett meritvärde inom den högsta kvartilen när de lämnade grundskolan våren 1998. ((Skolverket, 1999:8).

Elever med invandrabakgrund är också överrepresenterade i gruppen elever som har ofullständiga betyg. Av det totala antalet elever som saknade betyg i ett eller flera ämnen 1997 i grundskolan hade 40 procent utländsk bakgrund.

Sju till nio procent av nybörjareleverna på gymnasiet är födda utomlands och har invandrat till Sverige. Fem procent av eleverna är födda i Sverige av föräldrar som båda är födda utomlands (Skolverket, 1999:3). 43 procent av elever med invandrabakgrund går inte ut gymnasiet på fyra år.

Många elever med invandrabakgrund kommer från hem med relativt låg utbildningsnivå. Enligt Skolverkets analyser är det vanligare att svenska gymnasieelever än elever med utländsk bakgrund har föräldrar med eftergymnasial utbildning (Skolverket, 1999:3). Socialgruppsstillhörighet är även för invandrarelever den viktigaste faktorn för skolframgång men även om hänsyn tas till social bakgrund och kön har elever med invandrabakgrund ett lägre betygsgenomsnitt än elever med svensk bakgrund, men skillnaden är betydligt mindre. Den vanligaste anledningen till att elever med invandrabakgrund saknade fullständiga betyg var minskad studiekurs för att läsa mer svenska eller modersmål.

1999-09-10

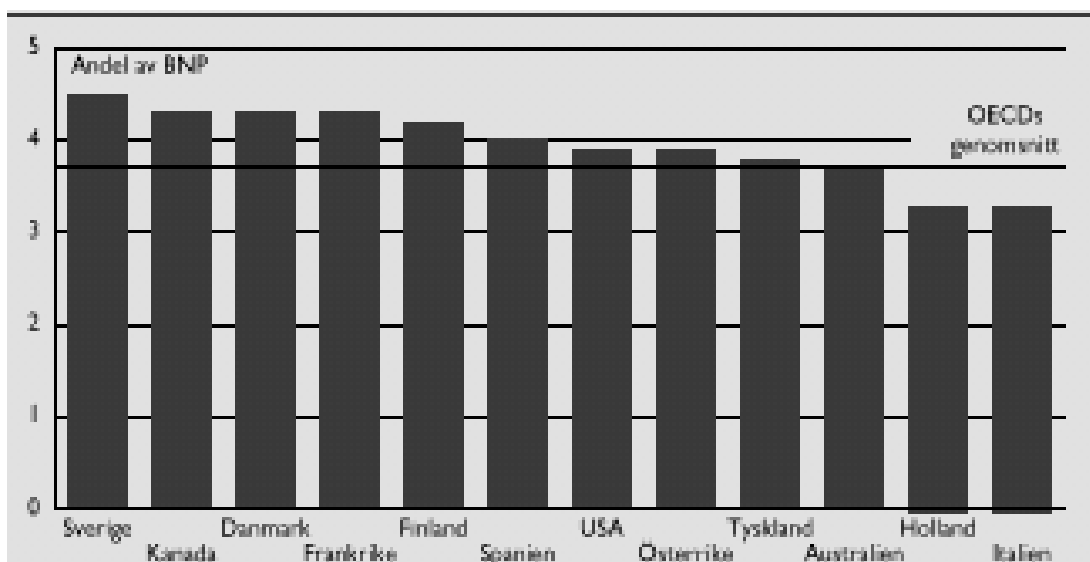
Läsåret 1997/98 deltog ca 6 procent av grundskoleeleverna i svenska som andraspråk. Undervisningen i svenska som andraspråk är obligatorisk för elever som behöver undervisningen men det finns uppgifter om att inte alla elever som skulle ha behov av det läser svenska som andraspråk.

En studie av SCB genomförd 1990-95 där elever med utländsk bakgrund har jämförts med svenska elever visade att studieavbrott förekom oftare bland ungdomar med utländsk bakgrund. 84 procent av ungdomarna med utländsk bakgrund och 91 procent av de svenska ungdomarna som hade antagits på en gymnasielinje 1988 hade avslutat gymnasieutbildningen sju år senare. Studien visade att utbildningsnivån samvarierade med hur länge ungdomarna hade vistats i Sverige. Ungdomar födda av föräldrar med utländsk bakgrund hade ungefär samma utbildningsnivå som ungdomar födda av föräldrar med svenskt ursprung. SCB och Skolverket har dragit slutsatsen att kunskaperna i svenska i stor utsträckning har betydelse för studieresultaten. SCB-studien visade också att ungdomar med utländsk bakgrund hade svårare än andra att få arbete och att det försämrade arbetsmarknadsläget hade drabbat ungdomar med utländsk bakgrund särskilt. Enligt Storstadskommittén ökade arbetslösheten bland utländska medborgare totalt mellan åren 1990 och 1996 från 4 till 22 procent. För de utomnordiska medborgarna halverades sysselsättningsfrekvensen. Andelen sysselsatta sjönk under perioden 1990 till 1996 från ca två tredjedelar till ca en tredjedel. Andelen sysselsatta i befolkningen som helhet var 71 procent år 1996. (SOU 1998:25).

5.5 Internationella jämförelser

I förhållande till sin bruttonationalprodukt är Sverige det OECD-land som satsar mest resurser på grundskoleutbildning. Den svenska grundskolan har under år 1-6 i genomsnitt 50 procent mer resurser per elev och år och 28 procent högre lärartäthet. Under skolåren 7 till 9 är lärartätheten 20 procent högre än genomsnittet inom OECD. (OECD, 1998).

Diagram 13 Totala utgifter för utbildning på grundskole- och gymnasienivå av BNP år 1995. US-dollar. Källa: OECD, 1998.



1999-09-10

Kostnadmässigt varierar skolans åtaganden mellan länderna. I de flesta andra länder ingår inte som i Sverige kostnader för skolmåltider, läromedel, skolskjuts m m vilket motsvarar ca 29 procent av den svenska elevkostnaden.

Sverige har under 1990-talet deltagit i internationella undersökningar av läskunnighet samt matematik och naturvetenskap. Undersökningarna har genomförts av IEA (The international Association for The Evaluation of Educational Achievement). Enligt en av undersökningarna genomförd 1990/91 där läskunnigheten bland nio- och fjortonåringar i Sverige jämfördes med den bland motsvarande åldersgrupper i 30 andra länder läser svenska elever mycket bra med undantag av faktatexter. Jämfört med invandrarelever i andra länder presterade invandrareleverna ett bättre resultat än medelvärdet. (Skolverkets rapport nr 79.)

Enligt en IEA-studie av matematik och naturvetenskapliga ämnen 1995 – Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) – där 13-åringar från 26 undersökta länder jämfördes placerade sig de svenska eleverna i mitten både när det gällde matematik och naturvetenskap med variationer för olika ämneskategorier. De svenska elevernas resultat var mer homogent än i andra länder men låg i linje med de ambitioner som fanns i Lgr 80. Resultatet hade tydligt förbättrats i matematik och låg på samma nivå i naturvetenskap. Att resultatet var mer homogent innebär att lågpresterande svenska elever nådde bättre resultat än lågpresterande elever i andra länder och att högpresterande svenska elever nådde sämre resultat än högpresterande i andra länder. (Skolverkets rapport nr 114.)

Läsåret 1995/96 genomfördes en jämförande studie bland elever i grundskolans år 8 och motsvarande i Sverige, Frankrike och Spanien. Uppgifterna som gavs till de franska och de svenska eleverna kom från det svenska standardprovet och ett motsvarande franskt prov. Uppgifter som gavs till alla tre länder kom från det franska provet. I den svenska undersökningen riktades enkäter till 977 elever varav 95 procent deltog. De svenska eleverna löste i genomsnitt fler av uppgifterna korrekt än eleverna i Frankrike och Spanien. De svenska eleverna löste i genomsnitt 61 procent av uppgifterna rätt medan de franska eleverna löste 48 procent och de spanska 49 procent av uppgifterna rätt. Det svenska resultatet var även i denna studie relativt de andra länderna homogent. (Skolverkets rapport nr 154.)

När det gäller problemlösning och läsförståelse i åldern 16-65 år ligger Sveriges resultat i täten.

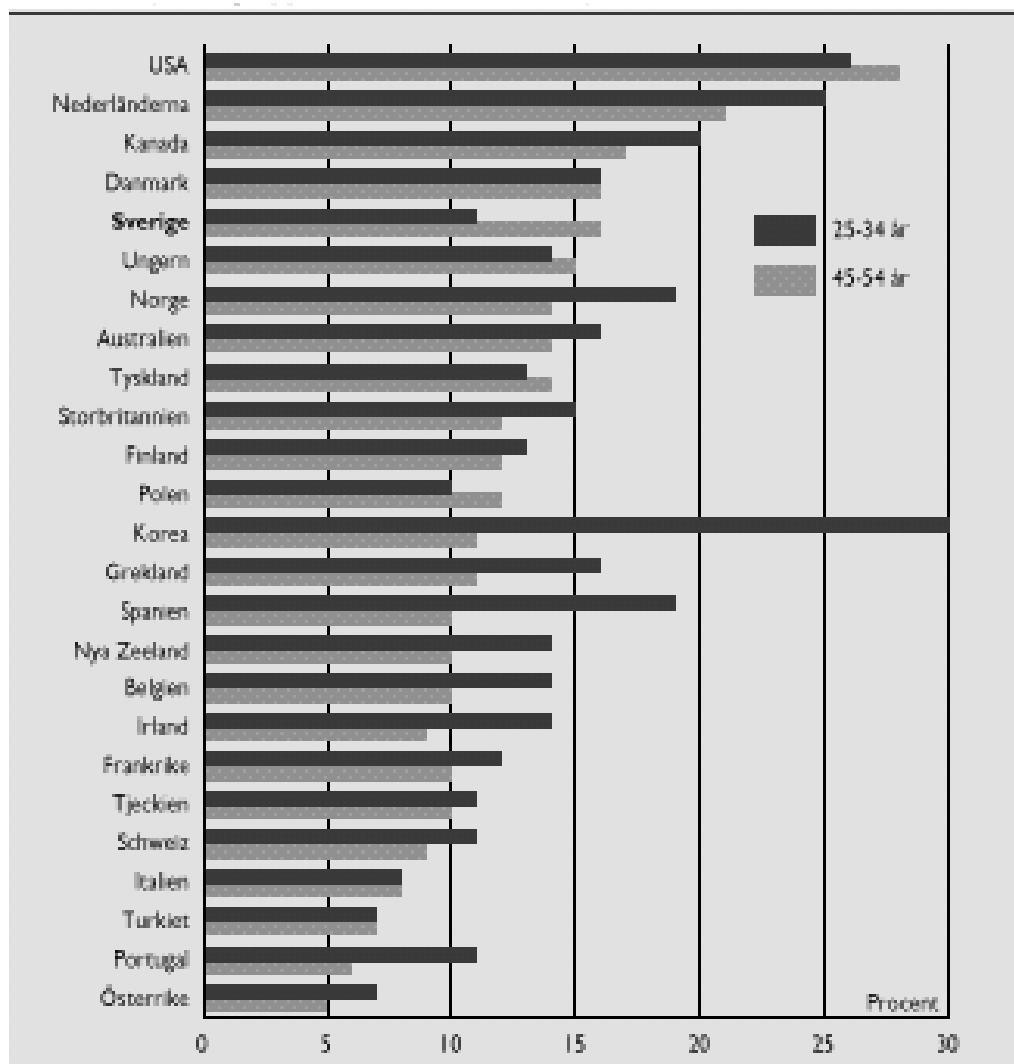
Resultatet av en internationell studie av hur utbildningsnivån generellt ändrades under perioden 1985-1996 i Frankrike, Tyskland, Nederländerna, Portugal, Storbritannien och Sverige visar att i alla studerade länder hade andelen lågutbildade minskat och andelen högutbildade ökat men i olika

1999-09-10

takt. Fortfarande finns stora skillnader i utbildningsnivåer mellan länder och grupper. I vissa länder - av de studerade Frankrike, Portugal och Sverige - har fler kvinnor än män en högre utbildningsnivå (ISCED 5/6/7) medan förhållandet är det omvända i andra länder. Mot bakgrund av utvecklingen 1985-1996 förväntas 10 procent eller färre i åldersgruppen 25-28 i Sverige, Frankrike, Nederländerna och Tyskland år 2010 vara i gruppen lågutbildade (ISCED 0/1/2). I Sverige var andelen lågutbildade i åldersgruppen 25-28 år 22 procent 1985 och hade sjunkit till 13 procent år 1996. Enligt prognosen kommer i dessa länder inga eller mycket få unga att sakna gymnasieutbildning och en stigande andel unga kommer att genomgå högskoleutbildning. En utjämning mellan länder förutspås så att andelen lågutbildade i de länder - Sverige och Tyskland - som redan tidigare hade en liten andel lågutbildade kommer att minska andelen i en lägre takt. (TSER, 1998.)

1996 fanns flera OECD-länder som hade en större andel högskoleutbildade i åldersgruppen 25-54 år än Sverige enligt diagrammet nedan.

Diagram 14 Andel högskoleutbildade i åldersgrupperna 25-34 år och 45-54 år. Källa: OECD, Education at a Glance, 1998.



1999-09-10

6. Situationen under utbildningens gång

De flesta eleverna trivs och når goda resultat i skolan. Men 10-20 procent av eleverna mår inte bra i/av skolan.

De flesta eleverna tycker att skolan ställer rimliga krav men godkändgränsen är en stressfaktor.

Fungerande former för elev- och föräldrainflytande har börjat växa fram. Elevinflytandet har stärkts under 1990-talet men elever och föräldrar vill ha större inflytande.

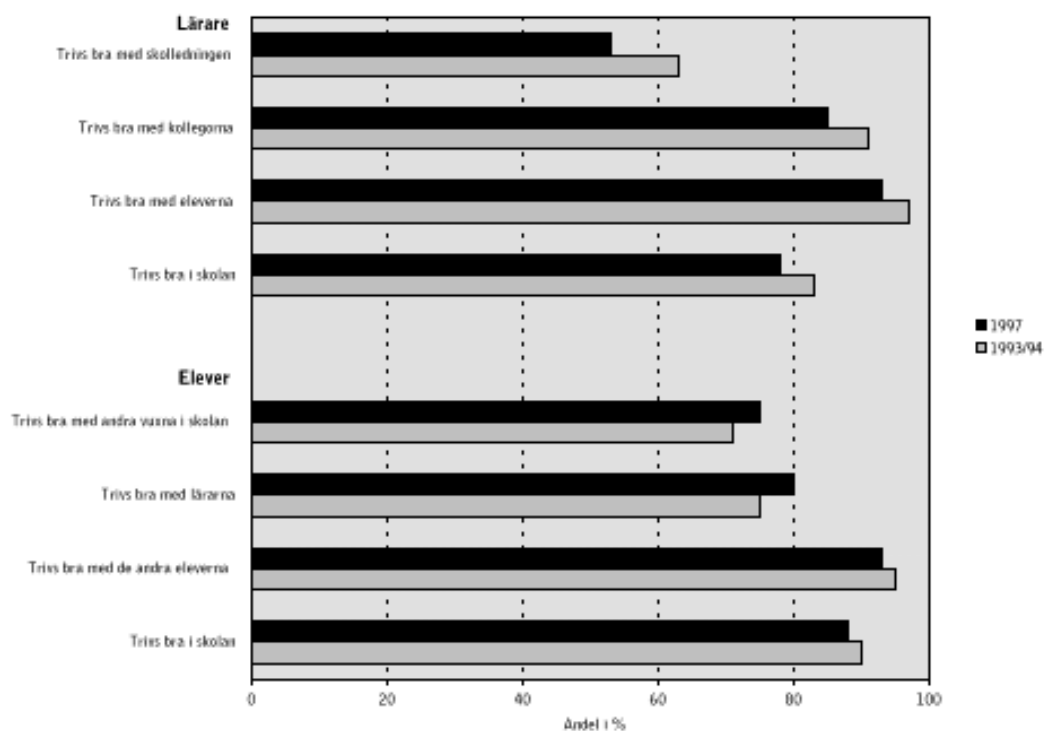
Det finns indikationer på att andelen elever i behov av stöd har ökat under 1990-talet. Men detta måste ställas i relation till bl a samhällsutvecklingen och genomförda reformer. Speciellärarresursen har minskats kraftigt men det finns tecken på att kommunerna nu har börjat satsa mer resurser på elever i behov av stöd.

Kraven har blivit och tydligare och möjligheten till "en andra chans" har ökat.

6.1 Många trivs men inte alla

Grundskolan genomgår enligt de flesta bedömare en snabb utveckling. Men utvecklingen i kommuner och skolor sker i olika takt, på olika sätt och med olika styrka. Den bild som olika undersökningar om skolbarns trivsel, hälsa och välbefinnande ger - till skillnad mot den massmediala - är övervägande positiv. Flertalet barn trivs i skolan med skoltimmarna, rasterna, lärarna, skollokaler och skolmaten. De flesta känner trygghet, är friska och känner framtidstro.

Diagram 15 Elevers och lärares trivsel i skolan 1993/94 och 1997. Andel som trivs mycket bra eller ganska bra. Grundskolan år 7-9 samt gymnasieskolan. Källa: Skolverkets rapport nr 144.



1999-09-10

Majoriteten utvecklas positivt både socialt och kunskapsmässigt. Men det finns oroande tendenser till ökande klyftor mellan barn i olika uppväxtmiljöer och det finns en grupp om mellan 10 och 20 procent som inte mår bra i skolan. De trivs inte i skolan, känner sig otrygga, tycker inte att de passar in eller tycker att skolan är tråkig och meningslös. Orsaker är mobbning, vanmakt inför skolans krav, att de känner att de inte duger och att de inte räcker till. Invandrar- och flyktningbarn har ofta en sämre situation än svenska barn. Problemen varierar kraftigt mellan olika skolor och har delvis att göra med yttre förutsättningar och elevunderlag. Men det finns också skolor som lyckats åstadkomma ett mycket positivt skolklimat trots att deras elever kommer från socialt utsatta områden.

För att få en bild ur ett elevperspektiv av skolans vardag har Skolverket i en unik studie brevväxlat med 46 elever fem terminer från 1995 (Skolverkets rapport nr 164). Av de 46 eleverna hade 7 invandrarbakgrund. Eleverna fördelades sig över tre kohorter varav en grupp började skriva i år 5 och fortsatte till år 7. De två andra grupperna skrev från år 7 till år 9 respektive från år 9 till årskurs 2 på gymnasiet. Breven speglar både skolans värld och händelser utanför skolan – bl a svåra upplevelser - som sätter sin prägel på elevernas tillvaro. Breven handlar mycket om det sociala livet i skolan - kompisar, raster, musikens betydelse. De handlar också om strategier för att klara sig och om att få stöttning när man inte klarar sig. Breven visar att skolan ger rika tillfällen att utvecklas som social varelse. Breven tyder på ett hårt klimat där utvecklingen av identitet och värdegrund formas på en social arena utanför det officiellt sanktionerade utrymmet.

I en internationell jämförelse anser sig de svenska ungdomarna vara friskast. Men enligt studien Skolbarns hälsovanor som genomförts vart fjärde år sedan läsåret 1985/86 på initiativ av WHO har svenska niondeklassares psykosociala hälsa – mätt i andelen ungdomar som har ont i huvudet, ont i magen, har sömnsvårigheter, är nedstämda, etc - försämrats under de senaste 12 åren. Generellt har flickorna fler psykosomatiska symtom och skillnaden mellan pojkars och flickors hälsa har ökat. Pojkarna reagerar på ett mer utåtagerande sätt på stress och visar inte lika många psykosomatiska symtom som flickor.

6.1.1 Godkändnivån en stressfaktor

Enligt Skolverket skolbildsundersökning upplever de allra flesta eleverna i grundskolans år 7-9 och i gymnasieskolan att de krav som ställs på dem är lagom stora. Bara 11 procent av eleverna upplever att de krav som ställs på dem i skolan är för höga och 5 procent anser att kraven är för låga. De elever som upplever att kraven är för höga skolkar också oftare. (Skolverket, 1997).

1999-09-10

Det nya betygssystemet har tydliggjort problemet med att en grupp elever inte når tillräckliga kunskaper. Många kommuner och skolor har gjort omprioriteringar och en rad insatser för att hjälpa elever i behov av stöd. Men betygssystemet med en klar gräns för godkänt har haft den negativa effekten att den har känts som en stressfaktor av både elever och lärare. Eleverna har upplevt det som värre att inte få betyget godkänt än att som i det gamla systemet få en etta eller tvåa.

6.1.2 Lust att lära och meningsfullhet

Det finns en stor grupp elever som tycker att skolan misslyckas i att väcka lust att lära. Den som ofta upplever att skolan är meningsfull tycker också att skolan ger honom/henne lust till fortsatt lärande (Skolverket, 1997).

Anledningar till att inte uppleva lust till lärande är bl a att man inte får utnyttja sin fantasi i skolarbetet och att skolarbetet sällan rör verkliga livet (Andersson, 1994). En av tre känner meningsfullhet bara då och då och var tionde sällan eller aldrig. Och var fjärde gymnasieelev skulle hellre jobba än att gå i skolan om det fanns jobb.

6.1.3 Skolk

Andelen elever som skolkar tycks inte ha ändrats under 1990-talet. De mätningar som gjorts och som bygger på elevernas uppgifter indikerar att 6-7 procent av eleverna skolkar mycket eller ganska ofta. 66 procent av eleverna uppgav 1997 att de engagerar sig väldigt eller ganska mycket i skolan vilket är en större andel än i början av 1990-talet. Drygt en fjärdedel av gymnasieeleverna skulle absolut eller kanske hellre vilja jobba än att gå i skolan. Skolkarna finns i större utsträckning bland de som inte trivs, inte engagerar sig och hellre skulle göra något annat än att gå på gymnasiet (Skolverket, 1997). Den vanligaste orsaken till skolk var enligt eleverna i en av de skolkstudier som genomförts att undervisningen var ointressant vad beträffar innehåll och jobbig när det gäller utformning (Jönsson, 1990).

Men skolk är inget entydigt begrepp och skolkarna är en heterogen grupp. Det kan vara sk Anpassningsfrånvaro eller också pedagogisk frånvaro då eleven uteblir från undervisning för att förbereda sig inför ett prov eller en redovisning. Skolorna skiljer också mellan ströskolkare och långskolkare och där långskolk innebär avbrott i gemenskapen och kontakten med kamraterna och skolan.

1999-09-10

6.1.4 Elevernas bedömning av grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen

I grundskolans år 7-9 och i gymnasieskolan anser de flesta elever att deras lärare undervisar på ett bra sätt och att de har tillräckliga kunskaper i och är engagerade i de ämnen de undervisar i. Gymnasieeleverna är något mer kritiska än eleverna i grundskolan. Eleverna på de studieförberedande programmen är minst tillfreds med sina lärares undervisning. Fr a eleverna på de studieförberedande programmen upplever att undervisningen är splittrad.

Tabell 24 År 7-9 och gymnasieelevers uppfattningar om lärares undervisning, läromedel och arbetssätt.

	1993/94	1997
Andel (%) av eleverna som tycker att alla eller de flesta lärare		
- undervisar bra	58	67
- är engagerade i sitt ämne	73	77
Andel (%) av eleverna som tycker att i alla eller de flesta ämnena		
- är läromedlen och böckerna bra	59	65
- är arbetssättet bra	69	71

Källa: Skolverkets rapport nr 144.

Enligt Skolverkets utvärdering av gymnasieprogram är en vanlig uppfattning bland elever att det första året på gymnasiet blir för grundskolelikt. Det blir som en "repetitionskurs" av grundskolan åtföljt av stress och provraseri i slutet av utbildningen. En annan återkommande bild – bl a om det samhällsvetenskapliga programmet är att det är svårt att se en bärande idé och ett djupare syfte med utbildningen. På de program där eleverna tidigt får uppleva programmets målsättningar blir utbildningen också motiverande. (Skolverkets rapport nr 163). Rättvisan och likvärdigheten i betygsättningen ifrågasätts av många elever. (Skolverkets rapport nr 149.) Enligt Skolbilsundersökningen har många elever svårt att se nyttan och meningen med kärnämnen samtidigt som det finns elever som ser värdet med kärnämnen och som uppskattar den allmänbildning som kärnämnen ger och det kunskapsinnehåll som ämnena representerar. (Skolverkets rapport nr 144). Elevbrev tyder på att många "yrkeselever" känner sig sämre behandlade än andra elever. De upplever sig inte riktigt accepterade vare sig av lärarna eller av andra elever. Låg acceptans som kan leda till avhopp upplevs också av elever som går på gymnasieprogram som kraftigt

1999-09-10

domineras av det motsatta könet – t ex flickor på Fordonsprogrammet och Byggprogrammet och pojkar på Omvårdnadsprogrammet. Det förekommer naturligtvis också att dessa ”avvikare” blir mycket väl behandlade. (Skolverket, 1998:7).

En utvärdering av Kunskapslyftet visar att av dem som började hösten 1997 är 80 procent nöjda. 10 procent har avbrutit studierna och 15 procent anser att de borde gjort något annat.

6.2 Möjligheter att påverka

Beskrivningarna och analysen bygger till stora delar på Skolverkets Skolbilsundersökningar genomförda 1997 och 1994. Studierna riktas till ett slumpmässigt urval elever, lärare, föräldrar och allmänhet. Totalt ingick drygt 6000 elever i 1997 års studie. (Skolverkets rapporter nr 72 och 144).

6.2.1 Elevinflytande

I vårt samhälle har skolan en viktig demokratisk funktion. Elever har rätt till inflytande och ansvar i skolan och varje elev skall omfattas av de demokratiska principerna. Skolan ska ge eleverna nödvändig kunskap för arbetsliv och medborgarroll.

Det finns flera olika motiv varför elever skall ha inflytande. Elevinflytande utgör basen för elevernas medborgarfostran. Det räcker inte enbart med att undervisa om de demokratiska värden som vårt samhälle vilar på. Eleverna måste praktiskt få erfara vilka möjligheter och begränsningar det finns för elevinflytandet i skolan så att deras förutsättningar att fungera som samhällsmedborgare i demokratisk anda kan stärkas. Elevinflytandet handlar om att främja elevernas utveckling till ansvars-kännande människor motiverade att lära mer och mod att påverka. Elevinflytandet utgör en viktig aspekt utifrån principen ett livslångt lärande. Eleverna skall förberedas för ett samhälls- och arbetsliv i stark förändring och som ställer stora krav på genomtänkt demokratisyn, yrkeskompetens, samarbetsförmåga och enskilt ansvar.

Elevers inflytande varierar beroende på hur gamla eleverna är och om de går i grundskolan eller i gymnasieskolan. Erfarenheterna visar att även små barn mycket väl kan ta ansvar för sitt lärande och sin miljö. Många undersökningar visar också att inflytandet över planering och genomförande av undervisningen fungerar bättre i de lägre klasserna, men sämre ju äldre eleverna blir. En förklaring är att uppsplittringen av tid och ämne och antal lärare påverkar elevinflytandet negativt. Ytterligare en förklaring är att arbetet i de lägre årskurserna bedrivs på ett mer elevfokuserat sätt samt att de

1999-09-10

organisatoriska förutsättningarna och villkoren främjar elevers inflytande. Där är det vanligare att eleverna deltar i planering och utvärdering.

Flertalet elever i grundskolan vill vara med och bestämma över skolans verksamhet och ramarna för denna. Men de är inte lika angelägna att utöva sitt inflytande i formaliserade former. Det är inte ovanligt att elever uppfattar det formella inflytandet som något pådyvlat och att möjligheterna att påverka med hjälp av elevråden är små, även om det finns elever som tycker att t ex elevråd och klassråd är betydelsefulla.

De flesta kommuner berör i sina skolplaner frågor om elevinflytande i någon form. Fortfarande förekommer det att man i skolplanerna nöjer sig med att upprepa läroplanernas formuleringar om elevers ansvar och inflytande. Många kommuner tar upp aspekter om elevernas fostran till demokratiska medborgare och deras deltagande i olika beslutsorgan. Allt fler kommuner har börjat att behandla inflytandet som en pedagogisk fråga knuten till det dagliga arbetet i skolan kopplad till åtgärder. En undersökning visar att två tredjedelar av landets kommuner har skolplaner, där målen för elevinflytandet anses utvärderingsbara.

Det finns också kommuner som valt att betrakta frågan om elevinflytande som en del i ett större arbete med barns och ungas inflytande i samhället. Man ser skolan som en del i det omgivande samhället och menar att barns och ungas inflytande inte kan begränsas till skolan. Men det är ovanligt att elever är med vid målformuleringar såväl på kommun- som skolnivå.

En kommunal utvärdering visar att det finns en klyfta mellan en "formuleringsarena" som företräds av politiker och tjänstemän och en "realiseringsarena" företrädd av skolans pedagoger, när det gäller elevinflytandet, vilket upplevs som ett hinder. Det är fortfarande svårt att få genomslag för ett reellt elevinflytande i skolan men det finns tendenser till förbättringar. Det största hindret för ett ökat elevinflytande är lärarnas attityder. Särskilt ämneslärarna i de högre årskurserna prioriterar elevinflytandet lågt. Man kopplar inte elevinflytandet till skolans uppdrag kring värdegrundsfrågor och fostran till demokrati. Elevinflytande upplevs av en del lärare i de högre årskurserna som ett hot mot att "hinna med kursen" och i de lägre kurserna som en nackdel för oroliga och otrygga barn.

Elevinflytandet har många gånger en annan karaktär i gymnasieskolan än i grundskolan. Utbildningen är såväl socialt och kulturellt uppdelad som könssegregerad. Dessutom är eleverna äldre och i många fall myndiga. De flesta gymnasieskolor har bildat olika typer av samverkansorgan där eleverna är representerade. De aktiva eleverna kommer vanligtvis från de teoretiska programmen. Eleverna upplever dessutom i flera fall de informella möjligheterna att påverka som betydligt större än de formella. Den demokratiska processen på många skolor fungerar dåligt. Den tid som

1999-09-10

avsatts för gemensamma samrådsträffar är begränsad och kanalerna till övriga elever otydliga.

Eleverna på de flesta gymnasieprogram anser att de har stort inflytande över arbets sättet. Det är också många elever som tycker att de har stora möjligheter att påverka innehållet i karaktärsämnena. Däremot är det få elever som anser sig kunna påverka innehållet i undervisningen i kärnämnen. Få elever i gymnasieskolan anser sig ha möjlighet att diskutera de kunskaper de redan har, skulle kunna ha eller borde ha utifrån egna behov och önsknin gar. Eleverna anser att det är viktigt att de ges möjlighet till inflytande över undervisningen men har svårt att förklara på vilket sätt och i vilka former. Möjligheterna till inflytande i kärn- respektive karaktärsämnena är generellt sett olika. Eleverna anser i allmänhet att deras möjligheter till inflytande är större i karaktärsämnena. Den bild som framträder tydligast i en utvärdering av gymnasieskolan, är den där läraren styr och bestämmer i och skolledaren utanför klassrummet. Eleverna har heller inte mycket att säga till om när det gäller prov och hemuppgifter. Hur eleverna kan påverka undervisningen fungerar också olika inom en skola beroende på lärare och kurs.

Det finns också elever som tycker att deras inflytande är tillräckligt stort och att elever inte behöver ha något större inflytande. De menar att det är bra att lärarna bestämmer t ex lektionens innehåll, för då slipper eleverna själva tänka och komma med förslag. Andra menar att det går snabbare och blir ett mer effektivt lärande om läraren bestämmer det mesta. Eleverna verkar ha accepterat att det är lärare, scheman och böcker som styr. Ur detta perspektiv blir inflytande något pådyvlat, en slags skolkunskap om inflytande på samma sätt som kunskap om matematiska regler. Denna typ av resonemang förekommer oftare på de teoretiska programmen och då särskilt på Naturvetenskapsprogrammet.

När det gäller lokala styrelser med elevmajoritet är hittills 24 gymnasieskolor med i försöksverksamheten.

Elevernas inflytande över sin utbildning varierar mellan olika gymnasieskolor beroende på olika kursutbud och möjligheter till kursval och kurskombinationer. Många elever uppger att valfriheten kan upplevas som problematisk och pekar på brister i studiehandledningen. De anser att de inte får tillräcklig information och att de har svårigheter med att värdera den information de får.

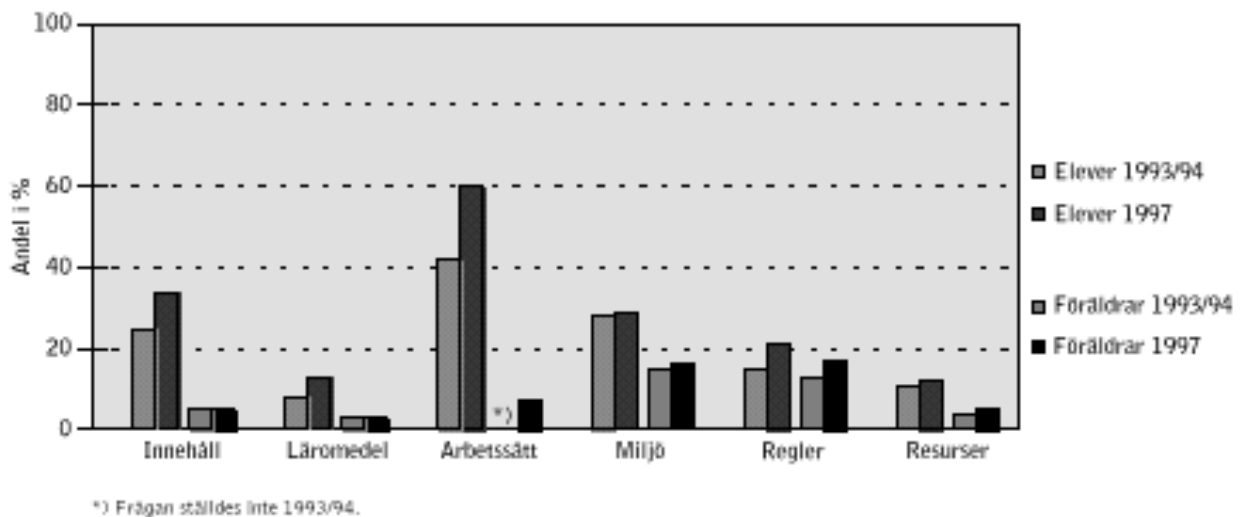
När det gäller elevinflytandet inom vuxenutbildningen visar utvärderingar att elevrådsverksamhet och formellt inflytande spelar en ganska obetydlig roll. Det är de informella kontakterna med rektor och övrig personal som de vuxenstudierande framhåller och som de säger sig vara nöjda med. Den dominerande typen av elevinflytande är den som utövas i klassrummet i

1999-09-10

mötet mellan lärare och elev. Inflytandet över arbetsätt och redovisningsformer är marginellt. De vuxnas erfarenheter tas sällan tillvara i undervisningen och den starkt lärarstyrda undervisningen är den förhärskande. De studerande är i allmänhet nöjda med det inflytande de har och lämnar gärna över planeringsansvaret till lärarna.

De attitydmätningar som Skolverket genomfört indikerar att elevinflytandet totalt sett har stärkts under 1990-talet. En klart större andel elever upplever idag jämfört med början av 1990-talet att de har inflytande över arbetsätt och i viss mån över undervisningens innehåll (Skolverket, 1997).

Diagram 16 Andel elever i år 7-9 och gymnasieskolan samt föräldrar som anser att de kan vara med och bestämma väldigt mycket eller ganska mycket i skolan. Jämförelse mellan 1993/94 och 1997.



Källa: Skolverkets rapport nr 144.

6.2.2 Föräldrainflytande

I Sverige finns en lång tradition när det gäller samarbete mellan barnomsorg och hem. Den nyligen införda läroplanen för förskolan betonar särskilt att arbetet i förskolan ska bedrivas i ett förtroendefullt samarbete med hemmen. Samarbetet kan anta olika former beroende på föräldrarnas vilja till engagemang och inflytande – från i princip inget engagemang till delaktighet i budgetdiskussioner och i den dagliga verksamheten. I samband med hämtning och lämning av barnen och vid föräldrasamtal ca två gånger om året ges alla föräldrar möjlighet till inflytande. Förutom det förekommer gruppmöten med föräldrar och personal för information och diskussion.

1999-09-10

1997 fanns mer än 1000 föräldrakooperativa daghem där 21 000 barn gick. I föräldrakooperativ är delaktighet från föräldrarnas sida en förutsättning för verksamheten. Ofta deltar föräldrarna en till två veckor per år i den dagliga verksamheten.

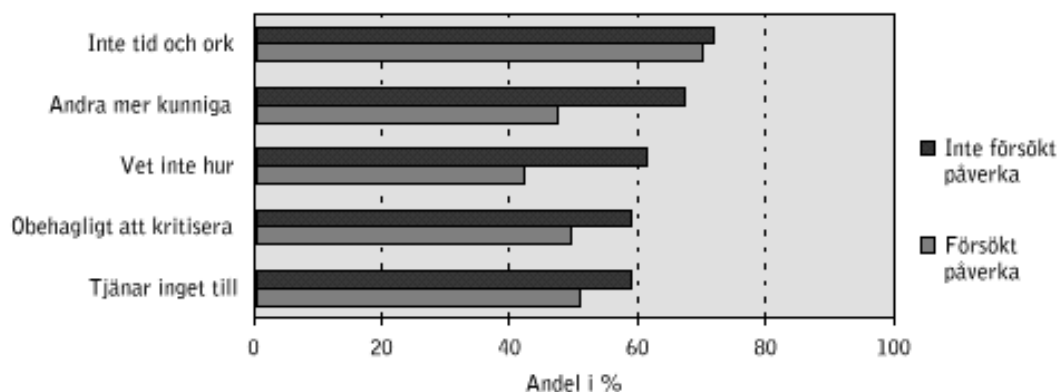
I grundskolan förekommer idag olika former av samrådsförfarande som förvaltningsråd, samrådsgrupper, skolråd, enhetsråd, föräldraråd m m och försöksverksamhet med föräldramajoritet. I augusti 1999 hade i 25 procent av Sveriges kommuner - totalt 167 grundskolor - lokala styrelser med föräldramajoritet. I en lokal styrelse ingår representanter för föräldrar och personal. Rektorn skall alltid ingå som ledamot i styrelsen. Vid försöksverksamhetens början hade eleverna bara närvaro- och yttranderätt, men från juni 1997 har de även rätt att rösta. Föräldrarna ska alltid vara i majoritet.

Skolverkets senaste skolbilsundersökning Vem tror på skolan? Attityder till skolan 1997 (Skolverkets rapport nr 144, 1998) visar att föräldrars intresse av att vara med och bestämma kraftigt varierar beroende på vad det gäller. Allra viktigast anses det bland föräldrar vara att kunna påverka det egna barnets möjligheter till extra stöd. En stor del av föräldrarna vill också kunna påverka val av skola, klasstorlek och normer och regler i skolan. Läromedel, undervisningens innehåll och arbetssättet bedöms inte vara lika viktigt att påverka.

Generellt bedömer föräldrarna sina möjligheter att vara med och bestämma som mycket små. Ett undantag är val av skola där 40 procent anser sig kunna påverka. Men även om antalet föräldrar som väljer en annan skola för sina barn har ökat under senare år, är antalet fortfarande lågt. Detta kan tolkas som att föräldrarna i första hand vill ha inflytande i den skola barnet går.

Flera undersökningar ger bilden att föräldrar vill ha mer inflytande på olika områden i skolan men att de anser sig ha små möjligheter att kunna vara med och påverka. Det främsta hindret är att man inte har tid och ork. Andra orsaker är att andra upplevs som mer kunniga, att det inte tjänar någonting till, att det skulle upplevas som obehagligt att kritisera lärare och skola och att man inte vet hur man ska gå tillväga.

Diagram 17 Andel föräldrar som instämmer helt eller delvis i följande skäl att inte försöka påverka skolan. Källa: Skolverkets rapport nr 144.

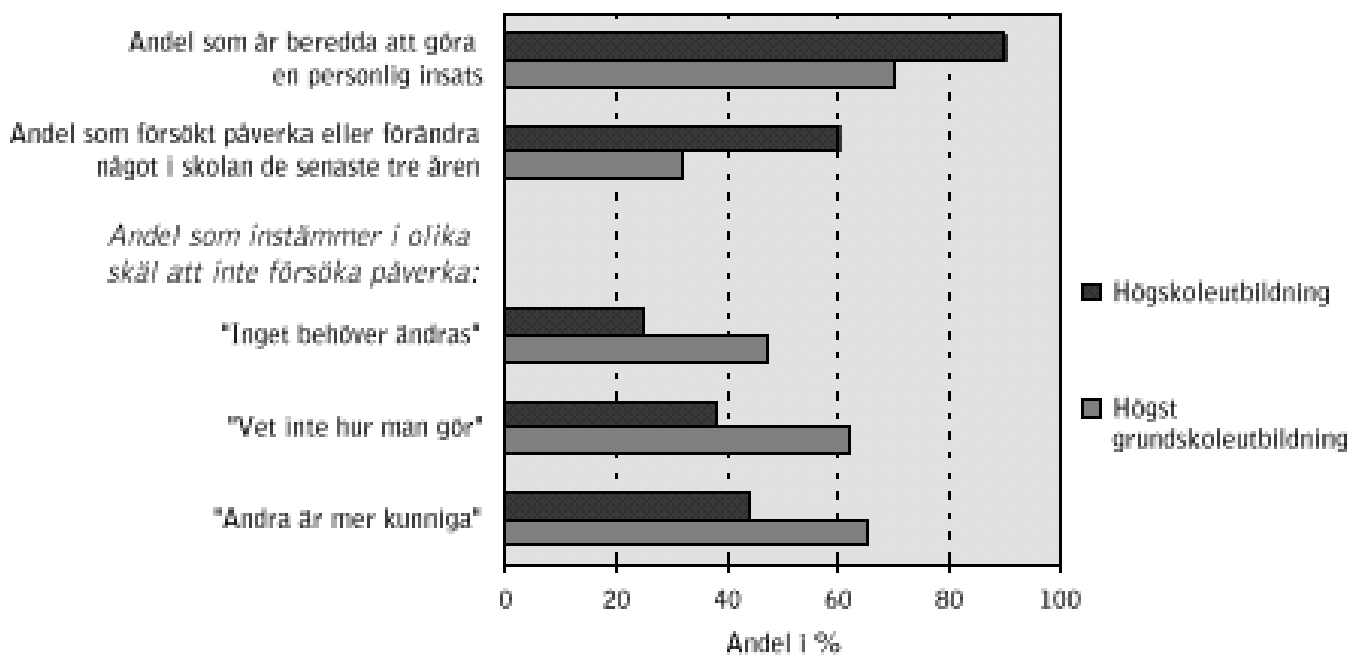


1999-09-10

Enligt Skolverkets attitydundersökningar (Skolverket, 1997) har inte föräldrarnas vilja att påverka verksamheten ökat under 1990-talet. De upplever också i lika liten utsträckning att de har något att säga till om i skolans värld. Däremot har föräldrarnas position stärkts när det gäller möjligheten att välja skola.

Skolbilsundersökningen visar att föräldrar med högskoleutbildning i större utsträckning än föräldrar med högst grundskoleutbildning är beredda att utöva inflytande genom att göra en personlig insats.

Diagram 18 Föräldrars beredskap att påverka skolan och synen på skäl att inte försöka påverka. Jämförelser mellan föräldrar med högskoleutbildning och högst grundskoleutbildning.



Källa: Skolverkets rapport nr 144.

En majoritet av föräldrarna som försökt påverka eller förändra något i skolan har positiva erfarenheter. Två tredjedelar av föräldrarna menar att de hade framgång medan en fjärdedel anser att de misslyckades.

1999-09-10

6.2.3 Utvecklingssamtal

Under 1990-talet har utvecklingssamtalet införts vilket har blivit det viktigaste inslaget i kontakterna mellan eleven, föräldrarna och skolan. Minst en gång varje termin ska läraren, eleven och vårdnadshavaren ha utvecklingssamtal där elevens utveckling och skolgång står i centrum. Utvecklingssamtalen upplevs av skolledare och lärare som ett sätt att identifiera elever i svårigheter. Genom samtalen informeras föräldrar och elever om problem och åtgärder diskuteras. Utvecklingssamtalen har blivit en kontaktväg mellan lärare, elever och föräldrar där också skolans verksamhet kan diskuteras.

Skolverkets attitydundersökning (Skolverket, 1997) visar att både elever och föräldrar är nöjda med utvecklingssamtalen. Utvecklingssamtalen som är en del av skolreformen har tveklöst slagit väl ut. Nio av tio elever i grundskolans år 7 och 8 tycker att utvecklingssamtalen är bra. Bland föräldrarna är de som har yngre barn mest nöjda och i genomsnitt för alla föräldrar med barn i skolan år 1-8 är 75 procent nöjda med de utvecklingssamtal de haft tillsammans med sitt barn och läraren.

Meningen är att det som överenskommits under utvecklingssamtalen ska följas upp. Den delen tycks fungera sämre - färre föräldrar är nöjda med uppföljningen.

6.3 Relationen personal – elev

De flesta elever och lärare uppger att de trivs bra i sina skolor och med varandra. Vad gäller relationen mellan elever och lärare säger sig lärarna trivas bättre med eleverna än tvärtom. Bland eleverna finns enligt Skolverkets attitydundersökningar tecken på att andelen som trivs bra i sina skolor och med andra elever har minskat under 90-talet. Andelen elever som trivs bra med sina lärare och andra vuxna på skolan har ökat (Skolverket, 1997).

Tabell 25 Andel (%) elever som uppger sig ha mycket lätt eller ganska lätt att vända sig till någon vuxen i skolan om de får problem i skolan.

	1993/94	1997
Någon lärare	50	65
Elevvårdspersonal	64	70
Annan vuxen i skolan	45	47

Källa: Skolverkets rapport nr 144.

1999-09-10

Men trots att relationen mellan lärare och elever i huvudsak verkar vara god uppger fyra procent av eleverna att de känner sig mobbade eller utsatta av någon av sina lärare. Det är dubbelt så många som känner sig mobbade av andra elever. En norsk studie av lärares mobbning genomförd i mitten på 80-talet visar också att elever då – fast en mindre andel om 2 procent – drabbades av hånfulla omdömen och kränkande tilltal. Enligt den studien mobbade 10 procent av lärarna elever (Olweus, 1996).

6.4 Arbetsmiljön

Vid tre tillfällen under 1990-talet - 1991, 1992 och 1996 - har Arbetarskyddsstyrelsen sänt ut en enkät till landets alla rektorer om skolans arbetsmiljö. Genomgående är det ventilationen och luften i skolan som är det främsta problemet. Två av tre rektorer har haft anmärkningar. En av fyra rektorer har också anmärkt på ljud och buller. Elever, lärare och rektorer är överens om dessa problem.

Barnombudsmannens studie av 10-åringar visar att flertalet är nöjda med skolmiljön. Men en femtedel av barnen tycker att själva skolan är sliten och nött och fem procent av barnen tycker att deras skola är nerklottrad och förstörd. I områden med stor arbetslöshet och/eller stor omflyttning svarar nästan var tionde elev att den är nerklottrad och förstörd. En tredjedel av barnen är missnöjda med omklädningsrum och duschar och tycker att de är slitna.

60 procent tycker att det är bråkigt i korridorerna och 14 procent anser att lektionerna oftast är bråkiga. När barnen pratar om ”bråk” menar de att man retas med varandra (Barnombudsmannen, 1998). Skolverkets skolbildsundersökning visar att eleverna i större utsträckning än lärarna upplever lektionerna som stökiga. Ca 90 procent av lärarna men bara 55 procent av eleverna i år 7-9 instämmer i att det är lugnt på lektionerna.

I Skolverkets attitydundersökning genomförd 1997 tyckte 2/3 av eleverna på högstadiet och gymnasiet att skolmiljön generellt är bra eller mycket bra. 17 procent – en ökning två procent sedan mätningen 1993/94 - tycker att ”klassen” är för stor men de flesta tycker att det är bra som det är. Klasstorleken uppfattas som ett större problem bland eleverna på de studieförberedande gymnasieprogrammen än bland dem på de övriga gymnasieprogrammen och i grundskolans år 7-9.

Sammantaget pekar Skolverkets indikatorer när det gäller elevernas inställning till skolmiljön i vid bemärkelse mot att denna är relativt oförändrad. Skolverket vill dock inte utesluta att de ekonomiska nedskärningar som drabbat skolan under 1990-talet och som bland annat har resulterat i att antalet lärare har minskat i förhållande till antalet elever har

1999-09-10

lett till att elevernas anspråk på skolmiljön har anpassats till en lägre nivå än tidigare (Skolverkets rapport nr 144).

6.5 Skolmaten

Enligt en undersökning bland 10-åringar tycker två tredjedelar av barnen att skolmaten är god. Speciellt uppskattad är skolmaten bland barn med utländsk bakgrund och barn som ligger i skolor som ligger i invandrartäta bostadsområden. Hälften av 10-åringarna tycker att skolluncherna är lugna. En av tio anser att skolluncherna är bråkiga (Barnombudsmannen, 1998). 18 procent av flickorna och 24 procent av pojkarna anser att de inte kan äta lunch i lugn och ro utan att känna sig stressade.

Bland högstadie- och gymnasieeleverna har elevernas inställning till skolmaten blivit mer negativ under 1990-talet. Enligt Skolverkets attitydundersökningar genomförda 1993/94 och 1997 har andelen som tycker att skolmaten är mycket eller ganska bra sjunkit från 53 till 40 procent. .

Tabell 26 Andel (%) som anser att skolmiljön, möjligheten att få stöd i skolan och skolmaten är mycket bra eller ganska bra.

	1993/94	1997
Skolmiljön	63	63
Möjligheten till stöd	60	62
Skolmaten	53	40

Källa: Skolverkets rapport nr 144.

6.6 Trygghet – fysisk och psykosocial

Enligt den senaste skolbilsundersökningen (Skolverket, 1997) uppger de allra flesta - 90 procent - av eleverna, lärarna och föräldrarna att de känner sig lugna och trygga när de är respektive när deras barn är i skolan. 70 procent av eleverna och lärarna tycker också att det är en positiv anda och god sammanhållning på skolan. Detta indikerar en svag tendens till minskning sedan förra skolbilsundersökningen. Skolandan är bäst under de första skolåren.

1999-09-10

Resultaten från undersökningar av mobbningen i skolan visar att den ligger kvar på ungefär samma nivå som för 10-15 år sedan. Ungefär var tionde elev och lärare menar enligt skolbilsundersökningen 1997 (Skolverket, 1997) att mobbning är ett stort problem på den egna skolan. Det är dubbelt så vanligt att elever känner sig mobbade av lärare än av andra elever. Skolverkets undersökning tyder på att två procent av eleverna känner sig mobbade eller utsatta av andra elever medan fyra procent känner sig utsatta i skolan. Enligt Barnombudsmannen (1997) är det under ett år ungefär 100 000 elever som mobbas i skolan. Skolverkets undersökning med nedslag vid ett tillfälle fångar antagligen endast upp en del av dessa elever.

17 procent av lärarna menar att de under det senaste året blivit utsatta för våld, hot eller trakasserier av någon på sin arbetsplats - i första hand av elever.

Nästan alla lärare tycker att arbetsbelastningen har ökat under 1990-talet. Lärarna upplever fler arbetsuppgifter, tidsbrist, splittrade och svaga elever och stora klasser. Den svenska skolan blir alltmer mångkulturell men bara 25 procent av lärarna tycker sig kunna tillräckligt om integrering av olika kulturer i skolan. Hälften av lärarna tycker också att de saknar kunskaper om det elevsociala arbetet. I glesbygd finns fler obehöriga lärare och här upplever också fler lärare att de inte kan tillräckligt om integrering och om elevsocialt arbete.

6.7 Trygghet – att få hjälp och att få en andra chans

En likvärdig utbildning förutsätter ett särskilt stöd till de elever som har svårt att nå målen för utbildningen. Skolan har också enligt skollagen ett särskilt ansvar för dessa elever.

Oberoende av metoder och vilka som bedömt barnen i skolmiljön finns i alla skolbarnsundersökningar 10-20 procent elever med skolsvårigheter (Lagerberg & Sundelin, 1990). Det gemensamma för dessa elever är att de inte klarar sin skolgång på ett sätt som omgivningen förväntar sig. Det kan röra sig om läs- och skrivsvårigheter, matematiksvårigheter och beteende- och koncentrationssvårigheter som har varierande botten. En mindre grupp elever har en sammansatt problembild med svårigheter inom motorik, koncentration, läs- och skrivinlärning och beteende.

Studier från 1990-talet visar att många lärare anser att andelen ”splittrade” barn och barn med svårigheter har ökat. Orolighet och koncentrationssvårigheter tycks ibland vara synonymt. Många olika källor uppger att elever i behov av stöd generellt har ökat men storleken på

1999-09-10

ökningen varierar bl a beroende på om uppgifterna kommer från kommun- eller skolnivån. Förutom den rapporterade ökningen av elever i behov av stöd i grundskolan finns också uppgifter om att antalet elever i särskolan har ökat. Dessutom ökade eleverna i specialskolan med 15 procent mellan 1991/92 och 1996/97. (Skolverket, 1997:2)

Skolverket ifrågasätter inte uppgifterna om att antalet barn i behov av stöd har ökat men gör bedömningen att ökningens storlek och orsaker är osäker. Ambitionsnivåer, krav och fokusering liksom besparingar spelar in. Och bedömningen av vilka elever som ska få särskilt stöd hänger samman med hur normalitet och avvikelse definieras. Diagnoser har under 1990-talet - delvis som ett resultat av besparingarna - börjat användas i ökad omfattning för att få expertbedömningar av elever med dolda funktionsnedsättningar och antagligen också för att få objektiva mått på avvikelser vid prioriteringar. Ökningen av elever i behov av särskilt stöd som rapporteras från flera håll hänger också till stor del samman med att skolan nu i slutet av 1990-talet genom nya läroplaner, nytt betygssystem och anpassning till en ny omvärld ställer större och tydligare krav på eleverna. Ett utbildningspolitiskt mål är att alla elever ska ges förutsättningar att nå skolans kunskaps- och värdemål. Skolverket menar också att det är väsentligt att ställa uppgifterna om de ökade problemen mot den oro för ungdomens utveckling som alltid har funnits och att talet om ökningen blivit legio.

Även Socialstyrelsen har konstaterat när det gäller barnomsorgen att det är problematiskt att jämföra kartläggningar av barn i behov av stöd från olika kommuner och olika tidpunkter. Begreppet ”barn i behov av stöd” är oklart. Ofta brukar barnomsorgsansvariga eller föreståndare göra bedömningen att andelen ligger mellan 5 och tio procent. Betydligt högre andelar redovisas från vissa storstadsområden – 20 procent i Botkyrka och 26 procent i Malmö. Enligt Socialstyrelsens bedömning finns tydliga tecken på att det finns mycket stora skillnader i ”svårighetsbelastning” på barnomsorgen i olika kommun- och stadsdelar. Kartläggningen som gjordes 1993-95 ger inte belägg för att andelen barn i behov av särskilt stöd generellt har ökat. En kraftig ökning har dock skett i vissa storstadsområden och antalsmässigt. Den antalsmässiga ökningen uppges av enhetschefer inom barnomsorgen bero på det ökande antalet flyktingbarn, lågkonjunkturen/arbetslösheten och de stora barngrupperna. En stor del av barnen som bedöms behöva särskilt stöd är barn med språk- och talsvårigheter och flyktingbarn. 1990-95 kom ca 40 000 flyktingbarn 1-6 år och ca 33 000 barn 7-12 år till Sverige. Modersmålspråksstödet för flyktingbarn har skurits ner kraftigt under 1990-talet. Många av barnen med tal- och språksvårigheter är flyktingbarn men i gruppen finns också svenska barn. Möjliga förklaringar till att antalet barn i barnomsorgen som bedöms ha tal- och språksvårigheter har ökat är bl a att kraven på barnomsorgen att vara skolförberedande har ökat. Drygt hälften av kommunerna har måldokument – som ofta är allmänna och inte resursrelaterade – för barn i behov av särskilt stöd (Socialstyrelsen, 1997).

1999-09-10

Under 1990-talet har synsättet – som började få genomslag under 1970-talet - alltmer utvecklats att elevers skolsvårigheter inte enbart beror på orsaker som går att finna hos eleven. En gynnsam skolmiljö ses som en framgångsfaktor för elevernas utveckling. Man har också börjat använda uttrycket elever ”i behov av stöd” istället för ”med behov av stöd” vilket implicerar att behovet av stöd kan vara tidsbegränsat och att problem kan överbryggas. Elever i behov av stöd har enligt skollagen en absolut rätt att få stöd men i och med att kommunaliseringen av skolan under 1990-talet har fört ner ansvaret på kommunal och skolnivå har skolan frihet att besluta hur stödet ska fördelas och ges.

6.7.1 Att möta elever i behov av särskilt stöd

Tre av fem lärare i Skolverkets attitydmätning 1997 anser att de är bra på att upptäcka och ta hänsyn till elever i behov av särskilt stöd. I gymnasieskolan anser 43 procent att de inte kan tillräckligt om att möta elever i behov av särskilt stöd.

I en studie där utvecklingen av stödundervisningens organisering åren 1985, 1993 och 1995 jämförts visar att specialläraren och rektorn är nyckelpersoner vid skolorna och att de roller dessa intar får stor betydelse för specialundervisningens utformning. Specialläraren kan fungera antingen som stödresurs, konsult och/eller som specialist.

Trenden över åren är att inventeringen av elevernas behov mer blivit en angelägenhet för elevvårdspersonalen på skolorna och att rektor fått en starkare roll när det gäller hur olika insatser prioriteras. Det finns en tydlig tendens till att kommunerna överlåter resursprioriteringarna till skolorna.

Ett resultat från studien av utvecklingen av specialundervisningen är att grupperna i specialundervisningen ökade under tioårsperioden. I studien konstateras att grupperna hos speciallärarna ibland fick bli så stora att verksamheten inte längre blev meningsfull. En pågående Skolverksstudie visar också att vissa skolor har så stora specialundervisningsgrupper att lärare har svårt att stödja de elever som behöver mest stöd.

Ett problem är att 40 procent av gymnasieskolans speciallärare saknar formell speciallärar/specialpedagogutbildning och att samarbete mellan lärare sker i liten utsträckning kring elever i behov av särskilt stöd.

6.7.2 Åtgärdsprogram och handlingsplaner

Flertalet kommuner uppger att de inom barnomsorgen har rutiner för att det upprättas handlingsplaner för barn i behov av särskilt stöd. Men även om

1999-09-10

rutiner finns så kan det finnas tidsmässiga hinder som gör att handlingsplaner inte kommer till stånd och att kvaliteten skiftar (Socialstyrelsen, 1997).

Enligt grundskoleförordningen har kommunerna en skyldighet att upprätta åtgärdsprogram för elever i behov av stöd i grundskolan. Motsvarande skyldighet finns inte för gymnasieskolan men där ska individuella studieplaner upprättas för alla elever. En motsvarighet till grundskolans åtgärdsprogram har föreslagits i FUNKIS-propositionen för gymnasieskolan. Där föreslås också att föräldrarnas inflytande ska stärkas i meningen att föräldrarna ska ges rätt att initiera åtgärdsprogram i grundskolan (Regeringens proposition 1998/99:105).

Enligt Skolverkets utvärderingar saknas åtgärdsprogram på många skolor men allt fler har börjat upprätta åtgärdsprogram. Motståndet mot åtgärdsprogram har bl a bottnat i resursbrist – om eleven ändå inte kan få stöd känns det meningslöst att upprätta en plan (Skolverket, 1998).

6.7.3 Särskilt stöd i skolan

Tidigare under 1990-talet har det rapporterats från olika källor att antalet elever i behov av särskilt stöd ökat inom skolan och skolornas resurser har av skolpersonal uppfattas som otillräckliga för att möta upp mot behoven. Under 1998 har bilden ljusnat något. Kommunerna satsar mer pengar på skolan och ”Perssonpengarnas” prioritering av området elever i behov av särskilt stöd har troligen också bidragit till att läget förbättrats. Samtidigt är spridningen stor och många skolor har fått ett resurstillskott som endast i liten mån uppväger besparingarna. Besparingarna har också på sina håll lett till nytänkande och förändring av invanda rutiner.

Kommunernas kostnad för insatser för barn i behov av särskilt stöd var 1995 i genomsnitt 3 000 – 5 000 kr per inskrivet barn i barnomsorgen 1-6 år. Kostnaderna varierade mellan kommungrupperna där kommungrupper med stor andel invandrare och många barnfamiljer med socialbidrag hade något lägre kostnader än övriga kommuner. Drygt 90 procent av kommunerna hade 1995 särskilda medel avsedda för barn i behov av särskilt stöd. I motsats till de generella besparingarna inom barnomsorgen tycks resurserna för barn i behov av stöd inte ha minskat under 1990-talet. Däremot kan antas att möjligheterna att hjälpa barn med svårigheter inom ramen för de generella resurserna har minskat. De särskilda resurserna kommer relativt få barn till godo och framförallt barn med funktionshinder vilket gör att den generella kvaliteten är avgörande för många barn som har problem som inte låter sig diagnosticeras. När det gäller skolbarnsomsorgen – som under 1990-talet har ökat sina barngrupper ännu mer än förskolan – anger vissa kommuner att de har minskat sina kostnader för barn i behov av särskilt stöd.

1999-09-10

Utbildningsinspektörernas nationella kvalitetsgranskning visar att elever i behov av särskilt stöd i regel är ett prioriterat område i skolplaner och eller på skolor. Den pedagogiska ledningen av skolornas stödundervisning behöver emellertid utvecklas. Skolorna lägger stor möda vid att genom besök i och samtal med förskolan och genom tester och diagnoser hitta elever i behov av särskilt stöd tidigt. Mångfalden tester motsvaras dock inte av pedagogiska insatser som effektivt kan stödja elevernas lärande. Många engagerade lärare gör stora insatser men det finns en brist på varierade pedagogiska strategier samt uppföljning och utvärdering av insatserna. Stödundervisningen bedrivs alltför ofta som ensidig färdighetsträning och behöver sättas in i ett sammanhang av kommunikation och meningsfullt lärande, för att ge ett kvalitativt tillskott till den vanliga undervisningen. (Skolverkets rapport nr 160).

Under 1998 har Skolverket påbörjat revidering av kursplanerna i modersmål och svenska som andraspråk. I samband med det arbetet har Skolverket haft kontakt med ett stort antal kommuner och därigenom fått en mängd aktuell information om undervisningssituationen för elever med invandrarbakgrund. Bilden är splittrad och på många håll upplever lärare och skolledning att man har stora svårigheter när det gäller att erbjuda nyanlända elever med bristande skolbakgrund och begränsad språkfärdighet i svenska det stöd de behöver. Men det finns samtidigt även tydliga tecken på att det är vanligt med en i vid mening god lärandemiljö på just de skolor som har många elever med annat modersmål än svenska. Sådana skolor kännetecknas av en tydlig ledning, en öppen atmosfär och en inställning att alla barn ska nå de uppställda målen. Samma bild finns också i Utbildningsinspektörernas rapport från Nationell kvalitetsgranskning av skolan. (Skolverkets rapport nr 160).

Skolverket har under året genomfört ett antal utvärderingar som rör särskolan. De elever som med stöd av lagen om ökat föräldrainsflytande över utvecklingsstörda barns skolgång går i grundskolan i stället för särskolan har stora svårigheter att nå grundskolans mål. För en del elever sänks kraven och eleverna får arbeta helt efter individuella mål. Föräldrar upplever det svårt att genom grundskolans försorg erhålla tillräckligt stöd för sitt barn med utvecklingsstörning. (Skolverket, 1999:9)

Ungefär 14 procent av eleverna med funktionshinder gick i särskild undervisningsgrupp under en stor del av skoltiden vilket är en viss ökning som gäller genomgående för alla funktionshinder. Undervisningsgrupper och gruppindelningar är i stor utsträckning flexibla och varierar över tid och mellan olika typer av undervisning.

En rad forskningsresultat pekar på att elevers prestationer är bättre om de går i sina ordinarie klasser än i särskilda undervisningsgrupper. Det finns forskare som menar att undervisning i särskild grupp på sikt skapar ett

1999-09-10

utbildningshandikapp. Enligt den sk stämplingsteorin sänks ambitionsnivå, krav sänks och eleverna lär sig att betraktas som avvikande. För elever utanför den särskilda undervisningsgruppen kan undervisningsgrupperna vara negativa eftersom eleverna lär sig att sortera bort avvikande kamrater. Paradoxalt nog visar forskningen att eleverna mår bättre i en särskild undervisningsgrupp p g av den vikt som läggs vid social samvaro och personlig utveckling. (Skolverket, 1998:1).

Lärarna anger som det viktigaste skälet till att ha särskilda undervisningsgrupper att det finns elever som inte klarar av att gå i stor klass och att elever i svårigheter inte behöver möta så många elever och lärare. Eleverna beskriver sina svårigheter till koncentration i klassrummet med många elever och högt uppdrevet tempo. Den segregering som skolan erbjuder för att kompensera för misslyckade insatser genom tätare lärarkontakt, datorer och individuella lösningar. Men det finns också skolor som inte anordnar särskilda undervisningsgrupper utan satsar istället på små grupper/klasser. En viktig orsak är att man vill undvika stämpling av elever. Speciallärarna på dessa skolor arbetar både i klassrummet och i enrum med eleverna under vissa timmar. (Skolverket, 1998:1).

Inom barnomsorgen finns en lång erfarenhet av att barn med särskilda behov går i vanliga barngrupper. Barnstugeutredningen formulerade att barnomsorgen ska vara öppen för alla barn, även de med svårigheter och funktionsnedsättningar. Men integrering sker inte med automatik. Det kräver planering, kompetens och aktiva insatser från personalens sida. Det måste också finnas tillgång till utbildning av och handledning för personalen. Det bör inte finnas för många barn i behov av särskilt stöd på samma avdelning. Inom barnomsorgen har andelen kommuner som har specialavdelningar ökat sedan 1991. Vanligast är att specialavdelningar inrättas för barn med autism, förståndshandikapp eller multihandikapp och flyktingbarn.

Stödinsatserna i gymnasieskolan handlar framför allt om att ge längre tid för inläsning av kurser, anordnande av "stödugor" i olika ämnen och nivågrupperingar. Men stödformerna och lösningarna i gymnasieskolan varierar mellan programmen. På naturvetenskapsprogrammet finns en tradition att lösa problemet med elever som inte hänger med genom byte av program. På samhällsprogrammet erbjuds stöd i form av räknestugor och språkstugor dit eleverna förväntas ta sig på lediga stunder. Vid de yrkesförberedande programmen är man van vid elever som behöver stöd och integrerar ofta stödet i den vanliga undervisningen (Skolverket, 1999. Rapport nr 163).

För att förbättra läs- och skrivutvecklingen i alla ämnen och under hela skoltiden föreslås mot bakgrund av utbildningsinspektörernas granskning bl.a. en särskild granskning inom gymnasieskolan med fokus på de elever som har svårigheter med sin språkutveckling. De lärandemiljöer som främjar

1999-09-10

god läs- och skrivförmåga har utbildningsinspektörerna främst funnit i grundskolans tidigare år. I sådana miljöer är lärarna medvetna om att språkutveckling är komplext och sker både i läsandet, skrivandet och samtalandet, inte genom isolerad träning i t.ex. stavning eller grammatiska enskildheter. Stöd för begreppsutvecklingen sker bäst där lärarna i olika ämnen är medvetna om att varje ämne har sitt särskilda språk. För att skapa bättre förutsättningar för alla elever att nå en god läs- och skrivförmåga föreslås uttalade mål för språkutvecklingen i de nationella kursplanerna i varje ämne. Även här föreslås kompetensutveckling såväl för blivande lärare i grundutbildningen som insatser i fortbildande syfte för andra lärare än de som undervisar i modersmålet.

6.7.4 Funktionshindrade vuxna elever

En studie av funktionshindrade vuxnas möjligheter att studera tyder på att den kommunala vuxenutbildningen i sin helhet är tillgänglig för funktionshindrade personer (Skolverkets rapport nr 162). Mätt i studiedeltagande är funktionshindrade grupper väl representerade på komvux och komvuxdeltagandet bland funktionshindrade grupper tycks under det senaste decenniet ha ökat. Under perioden som kommunerna haft huvudmannaskapet för skolan har deltagandet bland de ”resurssvaga” funktionshindrade vuxengrupperna ökat.

Fortfarande har vuxna funktionshindrade en lägre utbildningsnivå än andra. Totalt sätt är andelen med låg utbildning i alla funktionshindrade grupper högre än i hela befolkningen och även då hänsyn tas till ålder. Minst 10 procent färre i många funktionshindrade grupper, än jämnåriga i befolkningen i stort, har 3-årig eller eftergymnasial utbildning. ”Utbildningsbehovet” bland funktionshindrade lågutbildade grupper är därmed stort.

En utvärdering från 1997 visar att kursdeltagare med psykiska eller fysiska funktionshinder ofta kan få det stöd de behöver. Den vanligaste formen av stöd till personer i skolsvårigheter i vuxenutbildningen är att kursdeltagarna får läsa kurser i ett lägre tempo kopplat till extra lärar- och/eller assistentresurser vilket dock kan ha negativa ekonomiska konsekvenser för den personliga ekonomin. Utvärderingen av den gymnasiala vuxenutbildningen visar att stödundervisningen och den specialpedagogiska kompetensen varierar i stor utsträckning både vad gäller förekomst och kvalitet.

Utvärdering av särsvux visar att kraven på deltagarna ibland är mycket låga. Det har också framkommit att deltagare inte alltid får den undervisningstid som anges för en kurs. Inom särsvux har antalet deltagare ökat markant i samband med kommunaliseringen vilket bl a förklaras med ökad närhet och

1999-09-10

acceptans av utbildningen och att verksamheten ofta integreras med annan vuxenutbildning.

6.7.5 Nivågruppering

Forsknings- och utvärderingsresultat tyder på en tendens till homogenisering av klasser och grupper. En sätt att åstadkomma homogena grupper både i grundskolan och i gymnasieskolan är att nivågruppera.

Nivågruppering förekommer ofta och kan innebära att man bildar grupper med olika studietakt. Grupperingen görs utifrån olika typer av bedömningar och eleverna placeras i eller väljer grupp efter den nivå som passar dem bäst i exvis svenska, engelska eller matematik. I grundskolan är nivågruppering vanligast i år 7-9. Ofta är grupperna med elever som behöver mer hjälp mindre och eleverna läser i långsammare takt. Ibland finns uttalat att grupperingarna inte ska vara statiska men i praktiken kan det vara svårt för en elev att byta från en grupp med låg studietakt till en med högre eftersom eleverna där kommit längre i studierna.

I gymnasieskolan är nivågruppering som baseras på diagnoser av elevernas kunskaper i engelska, matematik och svenska standardlösning. Att vid svårigheter läsa kurserna i lägre hastighet anses vara effektivt.

6.7.6 Elevvårdspersonal

Besparingarna i skolan under 1990-talet har skett genom rationaliseringar i organiseringen av undervisningen och stödet av specialister. Konsekvenserna har varit större grupperingar både när det gäller den ordinarie undervisningen och specialundervisningen. Alternativt bibehåller skolan mindre grupper på bekostnad av speciallärare. Andra konsekvenser är att fler elever skrivs in i specialskolan och särskolan. En tendens är att specialisterna flyttar ut från skolorna och centraliseras till stödteam med hela kommunen som arbetsfält.

Elevvårdspersonalen – som är viktig för och åtnjuter störst förtroende av eleverna om de får problem i skolan – har minskats något i förhållande till antalet elever och centraliserats. Variationerna mellan kommunerna är stora och alla personalkategorier har fått känna av nedskärningar i någon omfattning. Minskningen av psykolog- och läkartid har troligtvis inneburit en förändring av den kvantitativa arbetsbördan för de kvarvarande yrkesgrupperna. Dessa har också innehållsmässigt fått ta över uppgifter från psykologer och läkare. Nedskärningarna har sagts kunna vara en delförklaring till varför elever i större omfattning än tidigare söker till PBU/BUP.

1999-09-10

Den kommunalt anställda elevvårdspersonalen och därmed kostnaden för elevvården har varit relativt oförändrad under 1990-talet. Neddragningarna i elevvården som ofta påtalas får inget tydligt belägg i statistiken annat än att personaltätheten i förhållande till elevantalet har minskat något. Totalt sett är elevvårdspersonalen en relativt liten grupp i skolan. 1998 var antalet skolläkare endast 62 i hela landet – en minskning från 71 år 1991. Under samma tidsperiod ökade antalet skolsköterskor från 1557 till 1639 och antalet skolpsykologer minskade från 361 till 305.

Elevassistenter började anställas på 1970-talet för att möjliggöra för funktionshindrade elever att följa undervisningen i vanliga skolor. Antalet elevassistenter har ökat i stor omfattning i kommunerna samtidigt som assistenternas yrkesroll är oklar. (Skolverket, 1998).

6.7.7 Undervisningsgruppens storlek

Klasstorlekens betydelse för skolarbetet har varit föremål för omfattande studier som har visat att det inte finns samband mellan elevernas prestationer och klasstorlek förrän man kommer ner i gruppstorlekar om 15 elever. Och en minskning av klassens storlek ger inte effekter om inte läraren samtidigt förändrar sitt arbetssätt. Pedagogisk uppläggning är viktigare än klasstorlek.

Undervisningsgruppens storlek har däremot en avgörande betydelse för lärarens välbefinnande och upplevelse av att klara av ett bra arbete. En ökning av klasstorlek riskerar att leda till stress, uppgivenhet och utbrändhet hos lärarna. Eftersom läraren är en av de viktigaste faktorerna för elevernas utbyte av undervisningen innebär större klasser indirekt ett hot även mot eleverna och deras möjligheter att få en bra undervisning. Kombinationen färre speciallärare och större grupper förstärker risken för stress. (Skolverket, 1998:1)

6.7.8 En andra chans

Alla elever når som sagt inte utbildningsmålen. I det utbildningssystem som nu har byggts upp ges omfattande möjligheter till fler chanser samtidigt som godkändkraven för att gå vidare till gymnasieskolans nationella och specialutformade program har skärpts.

I grundskolan ges inget betyg i ett ämne där eleven inte når upp till kravet för godkänt. Eleven har då rätt att göra en prövning för att bli godkänd. Om något ämne saknas i slutbetyget har eleven rätt att få hjälp att bli godkänd efter skolans slut. I 4 kap. 10 § skollagen ges också möjligheten att förlänga grundskoletiden med två år.

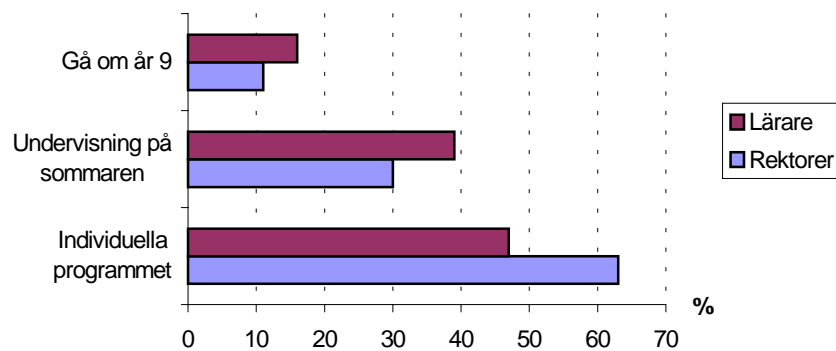
De elever som inte klarar behörighetskraven för att komma in på ett nationellt eller specialutformat program hänvisas till det individuella programmet för komplettering av kunskapsluckorna från grundskolan. När behörighetskraven skärptes ökade andelen elever som kom direkt från

1999-09-10

grundskolan till det individuella programmet från 40 till 51 procent (Skolverket, 1999).

En utbredd uppfattning hos både skolledare och lärare är att alternativet att gå ytterligare ett år är sämre än att gå på individuella programmet eller sommarskola för att försöka klara behörighetskraven till gymnasieskolan.

Diagram 19 *Synen på insatser för elever som inte nått målen i årskurs 9*



Källa: Skolverket, 1999:10.

Under skoltiden i gymnasiet får prövning ske bara för elever som blivit underkända i en kurs eller tidigare inte fått betyg på kursen. Efter avslutad utbildning på gymnasiet har alla elever rätt att pröva på nytt för att kunna få högre betyg.

Efter gymnasietiden finns också möjligheten att konkurrenskomplettera betygen på komvux. Antalet elever på gymnasial vuxenutbildning som var 19 år eller yngre ökade från 1 670 elever läsåret 96/97 till 11 035 elever när den första årskullen elever gick ut från den nya gymnasieskolan. Hittills har komvux prioriterat de som har gått reducerat program och de som har "icke godkänt". Skolverket tror att det finns en risk att vetskapen att det numera går att reparera betyg i efterhand kan leda till att tillräckliga ansträngningar av skolan och eleverna inte görs under gymnasietidens gång.

1999-09-10

7. Planerade utbildningspolitiska satsningar för 2000-talet.

Bland annat utifrån den kunskap som uppföljning, utvärdering och forskning genererat har regeringen angivit prioriteringar och en rad statliga insatser och initiativ planerats.

Uppgifter om följderna av en ökande segregation och stora skillnader i villkor i vissa områden, har resulterat i den s k storstadssatsningen där 50 miljoner årligen i tre år avsatts för särskilda satsningar för språkutveckling i utsatta storstadsområden. Stimulansbidraget skall användas för att hitta nya vägar för att bidra till invandrarelevens språkutveckling i svenska. Även förskolans arbete med att stimulera barns språkutveckling är ett prioriterat område. Det planeras också många andra insatser generellt för den mångkulturella skolan. Förutom de insatser som kommunerna gör kommer statliga medel för kompetensutveckling att avsättas för lärare i skolor med elever med många olika nationaliteter och språk och Skolverket kommer att få i uppdrag att kartlägga och granska olika pedagogiska tillvägagångssätt i den mångkulturella skolan. En arbetsgrupp inom regeringen skall också förbereda andra insatser inom det mångkulturella området. Insatser för att förbättra förutsättningar och resultat för elever med utländsk bakgrund i alla skolformer planeras.

Tidigare har skolan, vården och omsorgen utlovats ytterligare 4 miljarder kronor i bidrag år 2000. I vårbudgeten 1999 föreslås att kommuner och landsting får ytterligare 2 miljarder för 2001 utöver de 2 miljarder som redan utlovats hösten 1998. Tillskottet ska bl a användas till att betala införandet av maxtaxa inom barnomsorgen och en allmän förskola. I ett första steg ska allmän förskola införas i socialt utsatta bostadsområden. Våren 2000 väntas regeringen lägga ett förslag till riksdagen om maxtaxa, allmän förskola för alla 4-5 åringar och barnomsorg för arbetslösa barn. Fullt utbyggd kommer maxtaxan att innebära att en daghemsplats som mest ska kosta 700 kronor i månaden för ett barn och 1200 kronor för två barn.

Riksdag och regering har fattat beslut om vissa förändringar av gymnasieskolan som bl a rör enhetligheten i programmens uppbyggnad, kursernas längd och gymnasieexamen. (Regeringens proposition 1997/98:169).

Det finns planer för att bygga ut högskoleutbildningen inom naturvetenskap och teknik. Skolverket och Högskoleverket har fått ett nytt 5-årigt projekt med syfte att stimulera intresset för naturvetenskap, teknik och miljö. Projektet ska dels bidra till att utveckla metoder för undervisning och dels fortsätta arbetet med attitydpåverkan för att öka intresset för naturvetenskap och teknik. Under perioden 1999 – 2001 skall ett särskilt stöd utgå med 25 miljoner kronor per år till kompetensutveckling av lärare i naturvetenskap, teknik och miljö.

Regeringen anser att det är angeläget att förbättra lärarförsörjningen och att utveckla lärarrollen. För att öka andelen forskarutbildade lärare avser

1999-09-10

regeringen att på olika sätt göra insatser som ger lärare möjligheter att delta i forskningsprojekt. Medel avsätts även för kompetensutveckling av rektorer. Vuxenutbildningen ska förnyas och regeringen har konstaterat att det finns ett stort uppdämt behov att utveckla vuxenlärarrollen. Regeringen har aviserat en relativt stor satsning på kompetensutveckling av personal inom vissa prioriterade områden under de närmaste åren.

En av prioriteringarna är att nå särskilt prioriterade målgrupper i kunskapslyftet och en annan att satsa på IT i skolan.

1999-09-10

8. Behov av ökad kunskap

Skolverket och andra berörda myndigheter och aktörer har successivt byggt ut sina informationssystem för att kunna följa utveckling över tid och utvecklat metoder för att bedöma effekter av förändringar i välfärdssystemen. I en nationell jämförelse och i förhållande till tidigare kunskapsläge ger nu den nationella uppföljningen och de utvärderingar som görs och den forskning som bedrivs en god bild av barnomsorg, skola och vuxenutbildning i många avseenden. I vissa avseenden är det dock svårt att ur ett välfärdsperspektiv göra jämförelser över tid när omfattande reformer har genomförts.

Generellt finns behov av ökad kunskap på gruppnivå och behov av utökad sociologisk och tvärvetenskaplig forskning med sikte på utbildning och dess effekter som underlag för en utvecklad välfärdsanalys. Det finns behov av att i analyser relatera förändringar i samhällets strukturer till utbildningssystemet och att bl a studera det mångkulturella samhällets utveckling över tid och vad detta inneburit för utbildningen.

Områden där Skolverket bedömer att behovet av forskning är stort och där specifika insatser kan behövas gäller förståelsen av konsekvenserna av den ökande variationen inom skolväsendet och de förändrade principerna för styrning och utveckling av skolan som etablerats under 1990-talet i Sverige och i andra länder. Området omfattar frågor om likvärdigheten i utbildningssystemet. Det behövs mer kunskap om differentieringen i barnomsorg och skola och kunskap om vad utvecklingen inom utbildningssystemet innebär. T ex ger dagens statistiksystem – som dock är under utveckling – inte fullständiga uppgifter om de nya yrkesgrupper som kommit till skolan till följd av integrering av verksamheter och genom medvetna satsningar på att öka vuxenstödet. Det saknas också kunskaper om vilka resultat distansutbildning ger och om utbildningskvaliteten vid de alltför små gymnasieskolorna. Det behövs också mer kunskap om den ökande internationaliseringen samt IT-utvecklingen och dess konsekvenser.

Det finns nu ett omfattande nationellt provsystem utvecklat. Proven är en konkretisering av läroplanens kunskapssyn, kursplanernas ämnessyn och betygskriterier. En målsättning är att proven genom att ge lärare stöd vid betygsättning och diagnostisering ska bidra till att nå det övergripande målet om en likvärdig bedömning över landet av elevernas kunskaper. I samarbete med SCB samlar Skolverket in resultat från de nationella proven från ett urval skolor som ett led i arbetet med att följa upp och utvärdera kvaliteten och likvärdigheten i svensk skola samt för framtida forskning och utveckling av proven. Genom djupare analyser skulle provsystemet kunna utnyttjas ytterligare för att ge en mer mångfacetterad bild av vad eleverna behärskar och hur kunskaperna varierar mellan årskullar.

Mot bakgrund av att förskolan nu omfattas av en läroplan är det väsentligt att verksamheten utvärderas i förhållande till målsättningarna. Djupare kunskap behövs också om skolbarnsomsorgen, om barnomsorgen i det multikulturella samhället och om informationsteknologins möjligheter. Skolverket har inbjudit forskare att komma

1999-09-10

med förslag på hur barnomsorgens utveckling skulle kunna följas systematiskt och longitudinellt vad gäller styrsystem, organisatoriska modeller, normer och värderingar samt verksamhetsinnehåll. Inbjudan har gått till institutioner för utbildning, psykologi, sociologi och statsvetenskap vid universitet och högskolor.

Som en konsekvens av 1990-talets samhällsutveckling har det blivit allt tydligare att en generell höjning av kunskapsnivån och förutsättningar för livslångt lärande är viktiga framgångsfaktorer såväl socialt som ekonomiskt. Satsningar på att höja kunskapsnivån och utveckla vuxenutbildningen följs upp men Skolverket delar Kunskapslyftskommitténs bedömning att det därutöver behövs en kraftfull satsning på forskning om vuxenutbildning och livslångt lärande.

Det finns en omfattande statistik som ger en god bild av tillgång och efterfrågan på utbildning medan det finns behov av ökad kunskap om läroprocesser, arbetsorganisation, arbetsmiljö och psykosocial miljö. Skolverket arbetar med utveckling av ett kvalitetsindikatorsystem som kommer att täcka dessa områden och som möjliggör jämförelser över tid.

Variationen i resursfördelningen är stor både när det gäller kommunernas prioriteringar och hur resurser används. Det behövs mer och aktuella kunskap om resursfördelningssystemen. Mot bakgrund av de studier av sambandet mellan resurser och resultat som genomförts drar Skolverket slutsatsen att det inte bara är viktigt hur mycket resurser skolan har tillgång till utan att det är av största vikt hur resurserna används. Det finns behov av att göra fördjupade studier av sambandet mellan resurser – processer – resultat och det finns behov av att i sambandsstudierna nyansera sättet att bedöma skolans resultat.

Studier under 1990-talet har indikerat att ungas psykiska hälsa i vissa avseenden har försämrats. Barnpsykiatrikommittén har föreslagit återkommande mätningar av barns psykiska hälsa och ohälsa. Ett förslag är att mätningarna omfattas av en hel årskull elever i åldersintervallet 11-16 år och upprepas vart tredje år. Studien är tänkt att genomföras i skolan, med hjälp av lärare och eleverna själva och eventuellt också kompletterat med data från föräldrar och/eller lärare. Dessutom vill kommittén få komplettera andra studier med frågor om psykiskt välbefinnande och psykisk ohälsa. Skolverkets uppfattning är att studiens tonvikt bör ligga på psykiskt välbefinnande. En regelbundet återkommande studie som medger internationella jämförelser finns redan – Europeiska skolbarns hälsovanor.

1999-09-10

Referenser

Andersson, B-E (1994). *Ungdomars livsprojekt och skolan som arena*. Centrum för barn och ungdomsvetenskap.

Barnombudsmannen (1997). *Blunda inte för mobbningen*.

Barnombudsmannen (1998). *Liten blir stor*. Rapport från barnens myndighet. Halmstad.

Beckne, R. (1995). *Studieavbrott i svensk skola*. Stockholm: HLS Förlag.

Collier, V., (1987), "Age and rate of acquisition of second language for academic purposes". *TESOL Quarterly* 21:4, s. 617-641. Refererad till i Skolverkets rapport nr 170.

Elmeroth, E., (1998), *Alla lika – alla olika. Skolsituationen för elever med båda föräldrarna födda utomlands*. Stockholm.

Jönsson, A. (1990). *Skolk i grundskolan. En metastudie*. Pedagogisk-psykologiska problem, Rapport 538, Institutionen för pedagogik och specialmetodik, Lärarhögskolan i Malmö, Lunds universitet.

Lagerberg, D & Sundelin, C (red) (1990): *Barnfamiljerna och samhällets ambitioner*. Granskning av mål och verklighet, Liber, Stockholm.

Lahdenperä, P., 1997, *Utländsk bakgrund eller skolsvårigheter*. Stockholm:HLS förlag.

OECD 1998. *Education at a glance*. Indicators.

Olweus, D. (1996). *Mobbning av elever fra laerere*. Bergen: Alma Mater.

Regeringens proposition 1997/98:169. *Gymnasieskola i utveckling – kvalitet och likvärdighet*.

Regeringens proposition 1998/99:105. *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd*.

Reuterberg, S-E. (1996). *Matematik i grundskolan* (Rapport 1996:06). Göteborg: Göteborgs universitet, Institutionen för pedagogik.

Reuterberg, S-E. (1997). *Gender differences on the Swedish Scholastic Aptitude Test (Report 1997:02)*. Göteborg, Sweden: Göteborg University, Department of Education and Educational Research.

1999-09-10

Reuterberg, S-E. (1998). *Hur var det på högstadiet?* (Rapport 1998:08). Göteborg: Göteborgs universitet, Institutionen för pedagogik.

SCB (1994). Universitet och högskolor. Grundutbildning: Social bakgrund bland högskolenybjörjare 1987/88 – 1992/93. *Statistiska meddelanden. U 20 SM 9403*.

Skolverket (1994). *Tidigare skolstart – Kommuners möte med en reform. Huvudrapport*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverket (1997). *Att lära som sexåring. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverket (1997:2). *Matematiksvårigheter och svårigheter när det gäller koncentration i grundskolan. En översikt av svensk forskning 1990-95*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverket (1997:3). *Barn mellan arv och framtid. Konfessionella, etniska och språkligt inriktade skolor i ett segregationsperspektiv*. Dnr 97:810.

Skolverket (1998:1). *Elever i behov av särskilt stöd. En temabild utgiven av Skolverket*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverket (1998:2). *Samhällsekonomiska effekter av ökad valfrihet inom skolektorn – En välfärdsteoretisk analys*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverket (1998:3). *Jämställdhetspedagogik – en sammanställning av aktionsforskning*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverket (1998:4). *Informationstekniken i skolan. En forskningsöversikt*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverket (1998:5). *Utan oskäligt dröjsmål? Barnomsorgens utbyggnad samt kommunernas regler vid arbetslöshet och föräldraledighet 1998*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverket (1998:6). *Skolverkets arbete med barnomsorgen. Planer och prioriteringar*. Rapport till regeringen 30 oktober 1998.

Skolverket (1998:7). *Gymnasieskola för alla – andra. En studie om marginalisering och utslagning i gymnasieskolan*.

1999-09-10

Skolverket (1999). *Hur gick det sedan? Avnämarna av gymnasieskolan och av högskolans grundutbildning*. (Rapport nr 168). (Högskoleverkets rapportserie 1999:7 R)

Skolverket (1999). *Olika på lika villkor. En antologi om jämställdhet i förskolan*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverket (1999:3). *Elevströmmarna till, från och inom gymnasieskolan*. En studie fokuserad på nybörjarna i gymnasieskolan 1993, 1994 och 1995. Dnr 1999:444.

Skolverket (1999:4). *"ett allsidigt urval av nationella program" – en förutsättning för likvärdighet i gymnasieskolan*. Kommande rapport från Skolverket.

Skolverket (1999:5). *Rapport om de fristående grundskolorna*.

Skolverket (1999:6). *Den gymnasiala vuxenutbildningen och Kunskapslyftet Hösten 1998*. Delrapport nr 4. Maj 1999.

Skolverket (1999:7). *Rapport om fristående grundskolor*.

Skolverket (1999:8). *Kvalitetsutvecklingen i svensk barnomsorg och skola*. Dnr: 98:2857.

Skolverket (1999:9). *Uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten med ökat föräldrainflytande över val av skolform för utvecklingsstörda barn*. Slutrapport. Dnr: 96:565.

Skolverket (1999:10). *Konsekvenser av de nya behörighetsreglerna till gymnasieskolan – en delrapport*. Dnr: 98:1330.

Skolverkets rapport till regeringen. *Integrationen förskoleklass – grundskola*. Dnr 98:2144. 1999-05-31.

Skolverkets rapport till regeringen. *Skolornas arbete med värdefrågor – mål, verksamhet och utvärdering i offentliga och fristående skolor*. Dnr: 98:588.

Skolverkets rapport nr 75. *Beskrivande data om barnomsorg och skola 95*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverkets rapport nr 79. *Hur läser invandrarelever i Sverige?* Stockholm: Liber distribution.

Skolverkets rapport nr 107. *Beskrivande data om barnomsorg och skola 96*. Stockholm: Liber distribution.

1999-09-10

Skolverkets rapport nr 114. *Svenska 13-åringars kunskap i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverkets rapport nr 135. *Beskrivande data om barnomsorg och skola 97*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverkets rapport nr 144. *Vem tror på skolan? Attityder till skolan 1997*. Stockholm: Skolverket.

Skolverkets rapport nr 146. *Jämförelsetal för skolhuvudmän. Organisation – Resurser – Resultat*. Delrapport, mars 1998. Stockholm: Liber distribution.

Skolverkets rapport nr 149. *Fem gymnasieprogram under omvandlingstryck. Utvärdering av gymnasieprogram 1997. Huvudrapport*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverkets rapport nr 154. *Undervisningen i engelska. En jämförelse mellan tre EU-länder: Frankrike, Spanien och Sverige*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverkets rapport nr 156. *Barnomsorg och skola. Jämförelsetal för huvudmän*. Årsrapport, oktober 1998. Stockholm: Liber distribution.

Skolverkets rapport nr 157. *Beskrivande data om barnomsorg och skola 98*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverkets rapport nr 159. *Barnomsorg och skola i siffror 1999, del 1*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverkets rapport nr 160. *Nationella kvalitetsgranskningar 1998*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverkets rapport nr 161. ”... utvecklingen beror då inte på användningen av datorer.” *IT-användningen i den svenska skolan våren 1998*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverkets rapport nr 162. *Komvux – ett demokratiskt projekt. Några bilder av situationen för elever i behov av särskilt stöd i den kommunala vuxenutbildningen*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverkets rapport nr 163. *Utvärdering av fem gymnasieprogram*. Stockholm: Liber distribution.

Skolverkets rapport nr 164. *Den rimliga skolan. Livet i skolan och skolan i livet*. Slutrapport från projektet Elever som medforskare. Stockholm: Liber

1999-09-10

distribution.

Skolverkets rapport nr 165. *Barnomsorg och skola. Jämförelsetal för huvudmän. Delrapport , mars 1999.* Stockholm: Liber distribution.

Skolverkets rapport nr 170. *Samband mellan resurser och resultat – En studie av landets grundskolor med elever i årskurs 9.* Stockholm: Liber distribution.

Socialstyrelsen (1994). *Barns villkor i förändringstider. Slutrapport.* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1994:4. Stockholm.

Socialstyrelsen (1994:2). *Daghemsavgifternas utveckling 1993 och 1994.* SoS-rapport 1994:20.

Socialstyrelsen (1996). *Barnomsorg. Särtryck ur Social service, vård och omsorg i Sverige 1996.*

Socialstyrelsen (1997). *Barn som behöver särskilt stöd i barnomsorgen.* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1997:7. Stockholm.

Socialstyrelsen (1997) *Råd med barnomsorgen? En kartläggning av avgifterna i dag- och fritidshem för 14 typfamiljer.* Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1997:5.

SOU 1996:143. *Krock eller möte. Om den mångkulturella skolan.* Delbetänkande av Skolkommittén. Stockholm, Fritzes.

SOU 1996:188. *Vuxenutbildare ser på sig själva.*

SOU 1998:25. *Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.* Slutbetänkande av Storstadskommittén. Stockholm 1998.

Svenska Kommunförbundet (1999). *Aktuellt om skolan, augusti 1999.* Sundbyberg.

Svensson, A. (1998). *Hur lyckas eleverna i den nya gymnasieskolan?* (Rapport 1998:07) Göteborgs universitet. Institutionen för pedagogik.

TSER (1998). *Growing Skills in Europé: the Changing Skills Profiles of France, Germany, the Netherlands, Portugal, Sweden and the UK.* Discussion paper 399. Åsa Murray and Hilary Steedman. Centre for Economic Performance.

1999-09-10

Utbildningsdepartementet. Underlagsrapport till OECD-studie. *Early Childhood Education and Care Policy in Sweden. Background report prepared for the OECD Thematic Review. 1999.*

www.itis.gov.se

1999-09-10

BILAGA 1

Det offentliga skolväsendet 1998

UTBILDNING FÖR BARN OCH UNGDOM			
Förskoleklass (fr.o.m. 1998-01-01) 113 910 elever kommun 110 906, enskild 3 004			
Grundskola 1 010 227 elever kommun, 979 374 stat (sameskolan), 171 fristående, 30 682	Specialskola 809 elever stat	Särskola 11 585 elever kommun, 11 278 landsting, 14 fristående, 293	
Gymnasieskola 309 143 elever kommun, 284 989 landsting, 13 238 fristående, 10 916		Gymnasiesärskola 4 510 elever kommun, 4 112 landsting, 157 fristående, 241	
Utlandsskolor 1 212 elever stat			
VUXENUTBILDNING			
Komvux 237 510 elever kommun, 231 674 fristående, 5 836	Särvux 4 137 elever kommun	SSV 8 457 elever stat	SFI 20 460 elever kommun

Källa: Skolverkets rapport nr 167.

1999-09-10

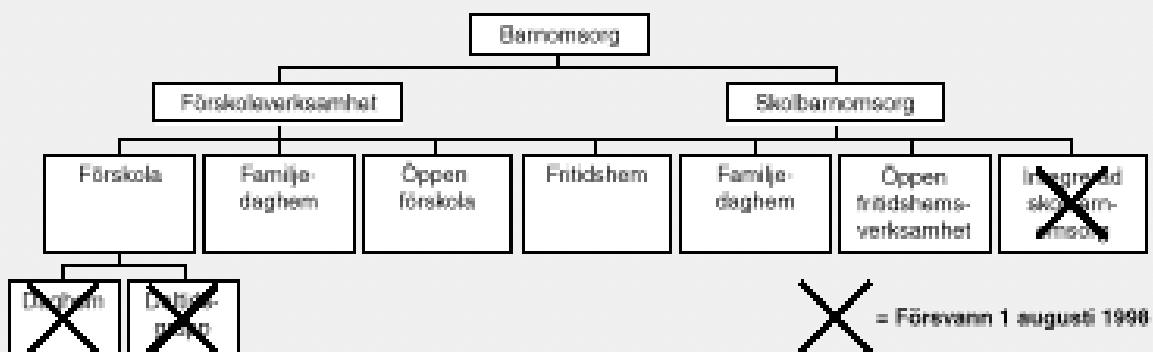
BILAGA 2

Barnomsorgens olika verksamheter

Den 1 augusti 1998 utgick begreppen daghem och deltidsgrupp från skollagen och ersattes med den enhetliga beteckningen förskola. Begreppet integrerad skolbarnsomsorg ersattes med begreppet skolbarnsomsorg.

Från och med 1998 tar förskolan emot barn i åldern 1-5 år. Sexåringarna finns i stort sett inte längre i förskolan utan går istället i förskoleklass som tillhör skolan vilket också innebär att fritidshemmen tar emot allt fler sexåringar.

Skolverket använder sedan 1998 barnomsorg som ett samlingsbegrepp för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.



1999-09-10

BILAGA 3

Resursfördelning på verksamhetsformer - andel av kostnader***Barnomsorgen 1997******totalt 42,2 miljarder***

Daghem	61%
Fritidshem	16%
Familjedaghem	14%
Deltidsgrupper/ öppen verksamhet	9%

<i>Skolväsende</i>	<i>1997</i>	<i>1996</i>	<i>1995</i>	<i>1994</i>
	<i>80,7 miljarder</i>	<i>77,1 miljarder</i>	<i>73,2 miljarder</i>	<i>69,1 miljarder</i>
Grundskola	63%	63%	64%	64%
Gymnasieskola	26%	27%	27%	27%
Komvux	6%	5%	4%	4%
Särskola	3%	3%	3%	3%
Sfi	1%	1%	1%	1%
Särvux, SSV, specialskolan	<1%	<1%	<1%	<1%

Komvux andel av totalkostnaderna för skolväsendet har ökat under 1990-talet medan grundskolans och gymnasieskolans andelar av de totala kostnaderna har minskat.

1997 utgjorde barnomsorgens och skolväsendets kostnader 44 procent av den kommunala sektorns samlade kostnader.

(Skolverkets rapporter nr 75, 107, 135 och 157).