

# Barnomsorg Skola Vuxenutbildning

Skolverkets lägesbedömning 2001

ISRN SKOLV-R--211--SE

BESTÄLLNINGSNR: 01:691

BESTÄLLNINGSDRESS:

Liber Distribution, Publikationstjänst, 162 89 Stockholm

TEL: 08-690 95 76

FAX: 08-690 95 50

E-POST: [skolverket.Idi@liber.se](mailto:skolverket.Idi@liber.se)

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

# Barnomsorg Skola Vuxenutbildning

Skolverkets lägesbedömning 2001

*Skolverket rapport nr 211*

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b> .....	11
<b>Inledning</b> .....	21
Början på en bild.....	21
<b>Förskoleverksamhet</b> .....	25
Tillgång till förskoleverksamhet.....	26
<i>Familjedaghem och öppna förskolor</i> .....	26
<i>Barnomsorg i enskild regi</i> .....	28
Efterfrågan.....	28
<i>Avgifter</i> .....	29
Resurser.....	30
Verksamhetens kvalitet.....	31
Sammanfattande bedömning.....	33
<b>Förskoleklassen</b> .....	35
Resurser.....	36
Verksamhetens kvalitet.....	37
Sammanfattande bedömning.....	37
<b>Grundskolan</b> .....	39
Resurser.....	39
Personal.....	41
Fristående skolor.....	42
Resultat och kvalitet.....	44
<i>Betygen</i> .....	45
<i>Attityder till kvalitet</i> .....	47
Sammanfattande bedömning.....	49
<b>Skolbarnsomsorgen</b> .....	51
Tillgång och efterfrågan.....	51
Resurser.....	53
Öppen fritidsverksamhet.....	53
Verksamhetens kvalitet.....	54
Sammanfattande bedömning.....	55

<b>Gymnasieskolan</b> .....	57
Tillgång och efterfrågan.....	57
<i>Utbud</i> .....	58
<i>Tillgodosedda val</i> .....	60
<i>Behörighetsbegränsningar</i> .....	61
<i>Fristående skolor</i> .....	62
Resurser.....	63
Personal.....	65
Resultat och kvalitet.....	67
<i>Resultat</i> .....	67
<i>Individuella programmet</i> .....	68
<i>Kvalitet</i> .....	69
Sammanfattande bedömning.....	69
<b>Särskolan</b> .....	71
Organisation.....	72
<i>Elever</i> .....	72
<i>Spridning och variation</i> .....	74
<i>Resurser</i> .....	75
<i>Personal</i> .....	75
Resultat och kvalitet.....	76
Sammanfattande bedömning.....	78
<b>Vuxenutbildningen</b> .....	80
Organisation.....	80
<i>Studera</i> .....	81
<i>Utbud och efterfrågan</i> .....	82
<i>Utbildning på entreprenad</i> .....	83
<i>Resurser och personal</i> .....	84
Resultat och kvalitet.....	85
Pedagogisk utveckling.....	87
Sammanfattande bedömning.....	88
<b>Barnomsorgens och skolans arbetsmiljö</b> .....	91
Stress.....	92
Meningsfullhet och engagemang.....	93
Mobbning och kränkande behandling.....	94

Demokrati, tolerans och inflytande.....	96
Fysisk miljö.....	100
<b>Mötet av individen.....</b>	<b>101</b>
Att vara pojke – och man.....	102
Elever med utländsk bakgrund.....	103
Funktionshinder och inlärningsproblem.....	106
Varför lyckas inte elever?.....	108
<b>Kvalitetsarbete.....</b>	<b>110</b>
Vad är kvalitet?.....	111
Spridning och variation.....	112
Kvalitetsredovisningar.....	113
Kravet på närhet.....	114
En fråga om förtroende.....	115
<b>Prioriterade förbättringsområden.....</b>	<b>119</b>
Att veta hur det egentligen är.....	120
<i>Verksamheternas ansvar.....</i>	<i>121</i>
<i>Kommuners ansvar.....</i>	<i>122</i>
<i>Statens ansvar.....</i>	<i>122</i>
Att göra det som krävs.....	123
<i>Verksamheternas ansvar.....</i>	<i>123</i>
<i>Kommunernas ansvar.....</i>	<i>123</i>
<i>Statens ansvar.....</i>	<i>124</i>
Att bygga förtroende.....	125
<i>Verksamhetens ansvar.....</i>	<i>125</i>
<i>Kommunernas ansvar.....</i>	<i>126</i>
<i>Statens ansvar.....</i>	<i>127</i>
Slutord.....	128
<b>Källor.....</b>	<b>129</b>

# Sammanfattning

**A**rets lägesbedömning av Sveriges största arbetsplats är en vändring genom den svenska barnomsorgen, skolan och vuxenutbildningen. Syftet är att ge en bred överblick av barnomsorg, skola och vuxenutbildning och fånga intressanta rörelser som pågår. Vi har stannat upp vid varje verksamhet och tittat på hur den fungerar, vilka problem den har och föreslagit tänkbara åtgärder. I mångt och mycket har Sverige ett bra utbildningssystem, detta märks särskilt tydligt vid internationella jämförelser.

Men i skoldebatten fokuserar man ofta på elände, särskilt grundskolan har varit utsatt för kritik. Larmrapporter om elever som inte når målen, våld och mobbning är vanliga. Givetvis är det enklare att finna enskilda exempel på misslyckande än att visa upp en bild där barn, ungdomar och vuxenstuderande utvecklas och växer tack vare goda pedagoger och skolledare. Elände är enklare, men inte sannare. Vi vill inte skönmåla bilden av den svenska skolan. Det finns brister, särskilt i fråga om likvärdiga möjligheter för elever med utländsk bakgrund och elever med särskilda behov. Men vi önskar att skoldebatten får en mer sansad och balanserad samtalston och vår förhoppning är att denna lägesbedömning ska kunna bidra till detta.

## **Förskoleverksamhet äntligen för alla**

I dag deltar de flesta barn i någon typ av förskoleverksamhet. Hösten 2000 var 76 procent av alla barn i åldrarna 1–5 år inskrivna och deltagandet ökar ju äldre barnen blir. De grupper som fortfarande utnyttjar barnomsorgen i mer begränsad omfattning är framför allt familjer med föräldralediga eller arbetslösa föräldrar. Nästan alla föräldrar som önskar

skar en plats i förskola eller familjedaghem får en sådan inom rimlig tid, maximalt 3–4 månader efter intresseanmälan

Förskolan har ett byggt upp i ett pedagogiskt syfte samt med ett jämlikhetsstödande föräldraperspektiv, där föräldrarnas rätt till yrkesarbete och studier förutsatte skattefinansierade omsorgslösningar för barnen. Att få delta i förskoleverksamhet, under ledning av utbildad pedagogisk personal, håller nu på att bli en rättighet för varje barn.

I och med införandet av ”maxtaxan” och de utökade rättigheterna för arbetslösa och föräldralediga att utnyttja förskoleverksamhet, är det troligt att efterfrågan på förskoleverksamhet kommer att öka. Det är därför särskilt viktigt att staten och Skolverket intensifierar sin bevakning av att föräldrars och barns rätt till förskoleverksamhet ”utan oskäligt dröjsmål” verkligen efterlevs ute i kommunerna efter årsskiftet, då maxtaxereformen och restriktionsuppluckringen är genomförda fullt ut. Det är också viktigt att fokusera på hur barnomsorgen utvecklas utifrån de mål och riktlinjer som är nationellt fastställda.

### **Förskoleklassen hittills mer skola än något nytt**

I och med införandet av förskoleklassen 1998, skapade man en särskild ettårig skolform som skulle ge alla sexåringar likvärdiga förutsättningar inför en ”traditionell” skolstart vid sju års ålder. Reformen var frivillig för föräldrarna men obligatorisk för kommunerna. Idag går 93 procent av alla sexåringar i förskoleklass.

Tanken med förskoleklassen var att integrera förskole- och skolkulturerna genom ett gemensamt ansvarstagande för barn i de aktuella åldrarna. Men det har visat sig att denna integration fungerat dåligt i praktiken. Istället för att söka sig mot nya synsätt och arbetsformer där lek, skapande och utforskande var viktiga inslag, har reformen i huvudsak inneburit en ”skolifiering” av förskoleklassen – och därmed också av sexårsverksamheten. Förskoleklasserna är nästan uteslutande organiserade som en del av grundskolan.

Skolverket bedömer att integrationsmålen för det pedagogiska utvecklings- och förnyelsearbetet, fortfarande är både giltiga och viktiga. Integrationsreformen är grundad i kunskap om barns utveckling och lärande och behöver få bättre förutsättningar framöver för att kunna utvecklas i tänkt riktning. Staten och Skolverket behöver därför intensifiera informationsarbetet kring den reviderade läroplanen och vid behov



se över det regelsystem som gäller för förskoleklassen. Denna lilla men unika skolform måste få en bättre chans att utveckla ett arbetssätt som kan bidra till integrationsmålet. Får den det, skapas också bättre förutsättningar på lokal nivå för en kvalitativt bättre verksamhet för barn i övergången mellan förskola och skola.

### **Grundskolan har höga mål som var fjärde elev inte når**

Dagens grundskola uppvisar en mångfasetterad bild. Trots ett märkbart sämre resursläge idag, jämfört med hur det såg ut för tio år sedan, så klarar sig den obligatoriska skolan i huvudsak bra vid internationella jämförelser. Även efter 1990-talets besparingar lägger vi fortfarande ner en större andel av vår bruttonationalinkomst på skolsektorn än de flesta jämförbara länder. Men vi har också satt upp höga mål. Ett av de viktigaste målen med grundskolan är att ge alla elever möjlighet att läsa vidare på ett nationellt program på gymnasieskolan.

Vårt gemensamma åtagande, att ha en skola där principen om varje elevs rätt att nå uppsatta mål också omsätts i konkret handling, är alltså grundat både i ett rättvisebaserat likvärdighetstänkande och i ett långsiktigt samhällsekonomiskt nyttoperspektiv.

2000/2001 gick 1 052 000 elever i grundskolan – det är fler än någonsin. Från och med nästa år börjar en relativt kraftig nedgång i elevantalet, som läsåret 2007/08 beräknas ligga på cirka 916 000, vilket är nästan 14 procent lägre i förhållande till årets toppnotering.

Den dryga miljonen elever ska få kunskaper, bildning och fostran under sakkunnig ledning av knappt 100 000 lärare, vilket innebär 7,6 heltidstjänstgörande lärare per 100 elever. 1991 var det 9,4 lärare per 100 elever. På tio år har alltså lärartätheten på våra grundskolor minskat med 19 procent.

Grundskolorna lyckades ännu inte fullt ut. Våren 2001 hade 24 procent av eleverna som lämnade grundskolan inte nått till godkänt i alla ämnen. 10 procent av samma elever var inte godkända i svenska, engelska och matematik, vilket hindrade dem från att gå vidare på gymnasieskolans nationella program. 90 procent av eleverna välkomnas av gymnasieskolorna.

Varje kommun – och fristående skolhuvudman – har ett odelat ansvar för att mer medvetet och aktivt arbeta med att förbättra resultatnivåerna i grundskolan. Även om staten nu genom det särskilda anslaget

för personalförstärkning också bidrar konkret till en bättre resursnivå i skolan, måste lokalt ansvariga skolpolitiker ge skolorna de ekonomiska förutsättningar som krävs för deras arbete. Grundskolan är utbildningssystemets fundament. Ett sådant behöver vara väl armerat och noggrant gjutet för att det ska gå att bygga vidare på.

### **Fritids behövs, ändå är skolbarnsomsorgen eftersatt**

Fritidshemmet är den klart dominerande formen för skolbarnsomsorg. 332 000 barn är inskrivna på fritidshem. Liksom för förskolan kan man konstatera att skolbarnsomsorgen, i alla fall för barn mellan sex och tio år, i stort är fullt utbyggd.

Under de senaste 10 åren har skolbarnsomsorgen genomgått en kraftig tillväxt. Volymtillväxten har dessvärre inte motsvarats av ökade resurser. Fritidshemmen har hamnat i strykclass när kommunerna har prioriterat inom barn- och utbildningsområdet. Personaltätheten har halverats vilket leder till stora barngrupper. Idag är fritidshemmen därför mer en förvaringsplats än den pedagogiska verksamhet för skolbarn som regering och riksdag slagit fast att den ska vara. Denna utveckling måste inte bara brytas, den måste helt byta riktning om intentionerna i de nationella målen för verksamheten tillnärmelsevis ska kunna uppfyllas.

Fritidshem är en relativt dyr omsorgsform för föräldrarna, vilket bl.a. visar sig i att efterfrågan minskar ju äldre barnet blir. Införandet av maxtaxa kommer troligtvis att leda till ytterligare efterfrågan på platser och på utnyttjad tid. Det gör att kvalitetsfrågorna den närmsta framtiden kommer att vara ännu mer förknippade med resurstilldelningen. Att fortsätta tillgodose en växande efterfrågan utan motsvarande ekonomiska och personella insatser är inte en acceptabel väg.

I de flesta kommuner är det brist på öppen fritidsverksamhet för 10–12-åringar, trots att det finns ett klart behov av detta. Kommunerna behöver därför agera för att kunna erbjuda plaster i öppen fritidsverksamhet. Ett första steg skulle kunna vara en aktiv behovsinventering – något som Skolverkets undersökningar visar sker i ganska liten omfattning idag.

Ett annat steg skulle kunna vara att fler kommuner prövar andra former för fritidsverksamhet, så att fler barn kan beredas plats. Med tanke på att över 200 av landets kommuner inte erbjuder någon öppen fritidsverksamhet över huvud taget, borde det finnas utrymme för en hel del

nytänkande inom detta område – nytänkande som bättre kan ta tillvara både barnens egna idéer, och den verksamhet som pågår i det omgivande närsamhällets förenings- och klubbverksamhet.

### **100 000 fler elever i en gymnasieskola som behöver stöd**

Idag börjar över 98 procent av alla elever som slutfört grundskolan i gymnasieskolan, vilket ur både ett internationellt och ett historiskt svensk perspektiv är en mycket hög andel. Även gymnasieskolan har fått känna på 90-talets kommunala besparingar. Resurserna som lagts på undervisningen minskade under årtiondets början snabbt med nästan 20 procent per elev. Sedan 1993 har emellertid trenden vänt och vi närmar oss nu den nivå som gällde 1991.

Gymnasieskolan utreds för närvarande. Bl.a. ska programstrukturen och systemet kring kursuppbygganden ses över. Skolverkets utvärderingar tyder på att en sådan översyn är behövlig.

De rekordstora grundskolekullarna kommer nu att börja i gymnasiet. Gymnasieskolan står därför inför en kraftig men relativt kortvarig och övergående expansion. Under några få år kommer elevantalet att öka med cirka 30 procent för att sedan minska igen. Vi går in i denna expansion med en brist på behöriga lärare.

Trots en förväntad minskning av elevantalet på komvux tyder alla beräkningar på att bristen på utbildade ämneslärare på gymnasial nivå kommer att öka. Både staten och skolhuvudmännen – främst då kommunerna – har ett stort ansvar för att förbättra tillgången av behöriga lärare även under den kommande elevpuckeln. Med grundskolans situation under 1990-talet i minne är det viktigt att denna strategi inte blir en ”strategi för övervintring”.

Staten behöver också aktivare delta i det regionala samarbetet på gymnasieområdet. God tillgång till nationella program inom rimligt avstånd är en grundläggande förutsättning för att elevens val av framtid ska kunna tillgodoses. Här är villkoren väldigt olika mellan tätort och glesbygd, vilket gör att statens förhållningssätt måste styras mer av regionala förhållanden än av ett generellt tänkande.

### **Allt fler går i en mer normaliserad särskola – är det bra?**

De senaste årens stora elevökningar i särskolan tyder på att kommunaliseringen har fått både positiva och negativa effekter. Nu finns det en sär-

skola i nästan samtliga kommuner, närmare eleverna än under landstingstiden. Placering av en elev i särskola har blivit en mer acceptabel åtgärd för eleven och föräldrarna tack vare den organisatoriska och verksamhetsmässiga integrationen. Integrationen har dessutom lett till att särskolans personal kommit närmre skolans. Sammantaget finns det således personalmässiga, ekonomiska och utvecklingsmässiga ”mervärden” med reformen som kan utgöra grunden för en fortsatt utveckling av arbetet med elever i behov av stöd – oavsett om dessa är inskrivna i särskolan eller ej.

Men elevökningen i särskolan har också synliggjort några mer problematiska effekter av reformen. Brist på resurser och kompetens i grundskolan, det nya betygssystemet och den förändrade läroplanen, har gjort att elever, som på något sätt avviker mot en allt snävare begåvningsnorm, nu oftare hamnar i särskolan.

Tanken var inte att särskolan skulle ta hand om barn som grundskolan bedömer vara arbetsmässigt och pedagogiskt ”besvärliga”. Särskolan är ingen billig skolform, och en ogenomtänkt – och kanske ogrundad – överflyttning av en elev från grundskola till särskola utgör sällan en besparing för kommunen – däremot troligtvis för den avlämnande grundskoleenheten.

Variationer inom särskolan mellan kommuner och regioner är stora och vi vet inte vilka variationer, t.ex. vad gäller kostnader, lärarkompetens och elevantal, som beror på sakliga förhållanden och vilka som beror på redovisningsmässiga problem. Därför måste alltså förutsättningarna för kommunerna att lämna korrekta och jämförbara uppgifter förbättras.

Särskolan behöver också utveckla metoder för att mäta och värdera kvaliteten i verksamheten. Med tanke på denna barngrupps utsatthet och beroendeställning, både i skolan och i ett framtida vuxenliv, har samhället ett särskilt ansvar att verka för att skolåren ger dem bästa möjliga start i livet. Ett sätt att ta det ansvaret är att skaffa bättre kunskap om hur skolorna lyckas med att ge dem den starten.

### **Vuxenutbildningen behöver struktur**

Likvärdighet är honnörsord för den svenska vuxenutbildningen, som omfattar komvux, sfi och särvox. År 2000 studerade 234 000 personer i dessa skolformer.

Alla vuxna skall ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning. Fördelningen av statsbidrag för kunskapslyftssatsningen har i viss mån bidragit till ökad likvärdighet. Men många kommuner ger nu osäkra signaler om kommunernas fortsatta ambitionsnivå och ansvarstagande efter kunskapslyftsperioden.

En modernisering och reformering av vuxenutbildningen är nödvändig och bör utgå från tanken om livslångt lärande och genomföras utifrån vuxnas förutsättningar och behov och vuxenutbildningens speciella villkor. Det innebär t.ex. att vuxenutbildningen inte i efterhand bör anpassas till beslutade reformer inom gymnasieskolan.

Ett problem är att vuxenutbildningen är svår att överblicka och förstå. De olika delarna i kommunernas utbildning för vuxna bör därför fogas ihop till ett sammanhållet system, som omfattar sfi och såröv, grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning. Detta skulle underlätta för individen att få överblick över valmöjligheter, ge förutsättningar för individuella studielösningar möjliggöra kombinationer samt underlätta övergångar mellan olika steg i utbildningen.

### **Nolltolerans för mobbning**

Skolverket har studerat skolans och barnomsorgens sociala miljö, och där finns det en hel del övrigt att önska med tanke på att detta är Sveriges största arbetsplats. Stressen har ökat i båda verksamheterna, och både elever och personal är drabbade. Särskilt märkbart är problemet för gymnasieeleverna som upplever tidsbrist och bristande kontroll över sin skolsituation.

Fyra av tio elever i grundskola och gymnasium tyckte inte att skolan kändes meningsfull. Denna andel ligger på ungefär samma nivå som den gjorde vid 1997 års undersökning. Skolverket bedömer detta som ett oroväckande resultat.

Hur stort är problemet med mobbning, våld och kränkande behandling i skolan? Skolverket har försökt bedöma trenden och kommit fram till att skolorna upplevs som lugna och trygga av över 90 procent av eleverna. Men 4 procent av eleverna kände sig mobbade av andra elever, vilket är en fördubbling jämfört med undersökningen 1997. 6 procent

av eleverna anser sig mobbade av sina lärare (1997 var siffran 4%). En ljusglimt i denna mörka statistik är att toleransen mot mobbing förefaller ha minskat.

Skolverket anser att stressen, den bristande motivationen och mobbningen är stora problem som kräver olika lösningar. Förklaringar till den ökande stressen inom skola och barnomsorg tycks finnas på systemnivå. Både för elever och personal är de ökande stressnivåerna ett tecken på obalans mellan medel och mål.

Hos de flesta eleverna finns en grundläggande motivation att lyckas i skolan. En av skolornas viktigaste uppgifter är att förvalta och förstärka detta goda utgångsläge. Därför måste skolan göra nuet, skolans vardag, begripligt och meningsfullt för eleverna.

Mobbningen måste hanteras med kraft. Det behövs konkreta planer, handlingsrutiner, kompetensutveckling och upplysningsinsatser. Men det behövs också insikt, engagemang och resurser för att nolltolerans mot mobbing ska bli mer än vackra ord.

### **Nästa steg är skarpare utvärdering och snabbare handling**

I förra årets lägesbedömning uppmärksammade Skolverket problemen med stress och måluppfyllelse. Det är områden som är prioriterade även fortsättningsvis. I år lyfter Skolverket fram det systematiska kvalitetsarbetet och behovet av handlingskraft och vikten av förtroendefulla relationer inom utbildningssystemets alla delar.

Det handlar om att skolvärlden – på alla nivåer – bli duktigare på att utvärdera kvaliteten i verksamheten och ställa uppnådda resultat i relation till de mål som är uppsatta för verksamheten. Vi måste också bli duktigare på att ställa rätt frågor.

Skolverket har också konstaterat att det finns trögheter i systemet, både på skolnivå, på den kommunala nivån och på den statliga, som inte sällan gör att enskilda, både elever och personal, kommer i kläm. De anmälningar som kommer in till Skolverkets tillsyn från föräldrar är i huvudsak orsakade av problem där ”ingenting händer”. Det rör sig då i de flesta fall om antingen mobbing och kränkande behandling eller bristande stöd i undervisningen.

Strategier och rutiner för snabb problemlösning måste införas på skolorna och i varje kommun. Kan inte problem lösas och viktiga nationella mål nås på verksamhetsnivå, är det varje ledares ansvar att göra

detta tydligt på huvudmannanivå. Rektorer behöver också få tydliga befogenheter så att de kan ta sitt delegerade ansvar och agera kraftfullt i akuta problemsituationer.

Ett annat prioriterat område är att stärka förtroendet för skolan genom att förbättra relationerna på alla nivåer. Relations- och förtroendeproblem inom utbildningsområdet måste tas på allvar. Vi är nu inne i en legitimitetskris – föräldrar och allmänhet har bristande förtroende för politiker som bestämmer över skolan. Dessutom finns det relationsproblem mellan lärare och elever, lärare och föräldrar och mellan skolledning och föräldrar. Dessa kan påverka arbetsklimatet så mycket att enskilda elever får svårt att klara av skolan. De kan också komma att urholka elevernas förtroende för sin egen skola.

Kunskapen om hur lärande och mellanmännsliga relationer hänger samman och behöver därför utvecklas och integreras med lärares övriga yrkeskunskap.

Skolverket bidrar till ett ökat förtroende genom att nyansera det offentliga samtalet om barnomsorg, skola och vuxenutbildning. Om detta samtal förs med ett faktaunderlag som inskränker sig till hur många elever som fått olika betyg i de senare skedena av skolsystemet, blir diskussionen förenklad och ytlig. Skolverket kommer att fortsätta att föra fram information om alla olika delar av verksamheten och om både positiva och negativa sidor.

# Inledning

**D**enna rapport är 2001 års lägesbedömning från Skolverket. Varje år redovisar vi en samlad bild och värdering av barnomsorg och skola, med tonvikt på kvalitet och likvärdighet. Först redovisar vi läget i de olika verksamhetsformerna, med fokus på deras förutsättningar och resultat. Därefter görs en mer övergripande och tematiserad beskrivning och bedömning av utvecklingen inom två generellt viktiga områden: Barns och ungas arbetsmiljö samt utbildningssystemets förmåga att hantera det alltmer heterogena svenska samhället och därmed också skolan.

Dagens skola börjar tidigt – och slutar sent. Även om grundskolan fortfarande kan sägas utgöra utbildningsväsendets fundament, eftersom den är både obligatorisk och starkt likvärdighetsfokuserad, omges nu detta fundament av frivilliga – men allt mer nödvändiga – skol- och verksamhetsformer. Gymnasieskolan är idag mer en naturlig fortsättning av grundskolan än en särskild, i meningen exklusiv, skolform. Över 98 procent av alla ungdomar påbörjar en gymnasieutbildning. I praktiken har gymnasiet blivit en del av en sammanhållen ungdomsskola.

Över 90 procent av landets alla sexåringar är inskrivna i förskoleklass. Förskoleklassen innebär för de flesta sexåringar numera en början på skoltiden snarare än ett avslut på förskoletiden. Ett av de viktigaste skälen till denna särskilda skolform – frivillig för den enskilde men obligatorisk för kommunen – var ett försök att integrera förskolans och skolans pedagogiska synsätt, inte att tidigarelägga skolstarten. Oavsett hur denna reform har utfallit i praktiken, vilket vi återkommer till längre fram, så är förskoleklassen idag ett etablerat och viktigt inslag i utbildningssystemets frivilliga utbud.



### **Det livslånga lärandet**

Även förskolan, den öppna förskolan och familjedaghemmen, har allt mer integrerats i ett helhetstänkande kring barns och ungas sociala och kunskapsmässiga utveckling. Den läroplan för förskolan som trädde i kraft 1998 (Lpfö 98) var en tydlig markering från staten om att förskolan skulle vara det första steget i det s.k. "livslånga lärandet". Förskolan ska, enligt detta synsätt, både kunna erbjuda omsorg och främja barns utveckling och lärande. Banden har alltså stärkts och förskolan har fått en tydligare koppling till utbildningsväsendet. Detta synsätt präglar också de målsättningar regering och riksdag har för skolbarnsomsorgen, målsättningar som tyvärr har fått dåligt genomslag på grund av 1990-talets karga ekonomiska verklighet ute i kommunerna.

Slutligen har kunskapslyftssatsningen inneburit att även vuxenutbildningen blivit en mer integrerad del av en nationell och lokal utbildningsstrategi. Numera kan vi utbilda oss under en betydligt längre period än vad vi tidigare kunnat. Den reformerade vuxenutbildningen och fokuseringen på livslångt lärande fullföljer ett utbildningstänkande med individens långsiktiga utvecklingsbehov i centrum.

### **Sociala och demokratiska utmaningar**

Utöver det som direkt berör de olika verksamhetsformerna, finns det generella företeelser och problem inom utbildningsväsendet. Exempel på sådana frågor är skolans sociala miljö, demokrati, etik och tolerans. Dessa ämnen är ständigt aktuella i debatten kring skolan. Debatten pendlar från hur elev- och föräldrainflytande bäst ska kunna få konkreta former till mer handfasta och påträngande frågor kring våld, mobbning, främlingsfientlighet och rasism. Att skapa en god social miljö i skolan grundas i ett större och mer generellt uppdrag att fostra barn och unga till socialt ansvarskännande och ansvarstagande personer, enligt skollagens och läroplanernas skrivningar kring det som i dagligt tal brukar kallas för skolans värdegrund. Denna värdegrund är inte bara ett område för inlärning, utan ska också utgöra ett levande och fungerande normsystem för arbetet i skolan. En väl fungerande social arbetsmiljö i skolan är dessutom en förutsättning för en god lärmiljö.

Rapporten tar också upp frågor kring hur individen möts av skolan. Sverige är idag ett mångsocialt, mångkulturellt och ett mångetniskt land. Av tradition har vi länge hävdats skolans inkluderande uppgift, dvs.

att alla barn ska kunna mötas för att arbeta, umgås och utvecklas tillsammans. Dessutom ska skolan möta var och en av dem utifrån just deras förutsättningar och behov. Vår gemensamma strävan efter ett likvärdigt utbildningssystem innebär därför inte att alla barn – och vuxna – ska mötas på ett likartat sätt i alla verksamheter och skolformer. Likvärdighetsmålet är egentligen ett uttryck för att det faktiskt krävs ett *olikt* individuellt bemötande utifrån den enskildes unika situation. Den enskilde elevens förutsättningar och behov måste ligga till grund för hur skolan arbetar. Detta ställer stora krav på skolpersonal och på ansvariga politiker.

Rapporten avslutas med en diskussion kring områden som bör prioriteras utifrån ett förbättrings- och utvecklingsperspektiv. Där har samtliga aktörer – verksamheterna, kommunerna och staten – både egna och gemensamma områden att ta ansvar för.

### **Skolan – en investering i människor**

Barn- och utbildningssektorn är stor. Om vi ser det som *en* arbetsplats är det utan jämförelse Sveriges största. Räknar vi antalet barn och vuxna som på något sätt deltar och arbetar inom barnomsorgs- och skolsektorn talar vi om nästan två och en halv miljoner individer. Av dessa är drygt en kvarts miljon pedagoger och andra anställda. Övriga deltar frivilligt eller pliktskyldigt i utbildningsverksamheten. Totalt sett är över 30 procent av Sveriges befolkning verksamma inom utbildningsområdet. Läger vi till högskolesektorn kan vi addera ytterligare cirka 10 procent till denna siffra. Barnomsorg och skola är alltså vår i särklass största nationella investering i humankapital – för att ta till ett nyttorelaterat bildspråk. Det som sker där ska ge avkastning decennier in i framtiden. De nationella mål som är fastlagda för de olika verksamheterna reglerar mer eller mindre detaljerat vilka krav riksdag och regering ställer på kvaliteten – vilka resultat som ska eftersträvas. Vissa resultat är mer tydligt bundna till uttalade kriterier och nivåer, t.ex. kursplanernas uppnåendemål; andra är mer processinriktade och knutna till antaganden om funktion och kvalitet i olika förhållnings- och arbetssätt. Valet av pedagogiska metoder avgör ofta vilka förutsättningar för framgång vi skapar i den konkreta verksamheten, och därmed vilken kvalitet verksamheten får.

Även om förutsättningar och resultat handlar mycket om verksamhe-

tens innehåll, spelar tillgängliga resurser naturligtvis också en avgörande roll för resultaten. För att uppnå god kvalitet i verksamheten, utifrån de nationella målen, måste det finnas tillräckliga resurser i form av personal, lokaler och arbetsmaterial. Alla investeringar kräver en ekonomisk insats för att kunna ge utdelning – barnomsorgen och skolan är inget undantag.



# Förskoleverksamhet

**B**arnomsorg används fortfarande som ett samlingsbegrepp för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. I denna del behandlas endast förskoleverksamhet, som i sin tur brukar delas upp i förskola, familjedaghem och öppen förskola. Barnomsorgen har byggts ut kraftigt i Sverige under de senaste decennierna och i dag deltar de flesta barn i någon typ av förskoleverksamhet. Hösten 2000 var 66 procent av alla barn i åldrarna 1–5 år inskrivna i förskola och 10 procent inskrivna i familjedaghem<sup>1</sup>. Dessa siffror gäller hela åldersgruppen, men om man däremot ser på inskrivning fördelad per åldersgrupp, ser vi att deltagandet ökar ju äldre barnen blir. Av alla barn i ålderskategorin 1–2 år deltar 42 procent i förskoleverksamhet, medan motsvarande andel för barn i förskolans sista ålderskull är 88 procent. Med tanke på de restriktioner som många kommuner fortfarande hade hösten 2000, för t.ex. rätten till barnomsorg för barn med föräldrar som är arbetslösa<sup>2</sup> eller föräldralediga, kan man konstatera att deltagandet i förskoleverksamhet för de äldre barnen är så nära 100-procentigt som det tillåts att vara.

De förändringar som kommunerna – och barnfamiljerna – står inför, i och med införandet av ”maxtaxan” och de utökade rättigheterna för arbetslösa och föräldralediga att utnyttja förskoleverksamhet, är svåra att exakt beräkna. Det är emellertid uppenbart att efterfrågan inte kommer att minska.

---

1. Alla statistiska uppgifter i rapporten, där ingen annan källa åberopas, bygger på Skolverkets senast publicerade uppföljningsdata (se källförteckningen).

2. Den lag som reglerar rätten till förskoleverksamhet för barn till arbetslösa trädde i kraft den 1 juli 2001. Ännu finns emellertid ingen tillgänglig statistik hur detta har påverkat dessa barns deltagande i förskoleverksamhet under innevarande höst.

## Tillgång till förskoleverksamhet

I stort sett alla kommuner uppfyller sina skyldigheter att utan oskäligt dröjsmål ordna förskoleverksamhet för barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar. Nästan alla föräldrar som önskar en plats i förskola eller familjedaghem får alltså en sådan inom en rimlig tid, maximalt 3–4 månader efter intresseanmälan. Det är främst familjer med föräldralediga eller arbetslösa föräldrar som fortfarande utnyttjar barnomsorgen i begränsad omfattning. Andelen inskrivna barn med arbetslösa föräldrar var 2000 bara 63 procent, och för barn med föräldralediga föräldrar 28 procent<sup>3</sup>. Det är dock svårt att avgöra exakt vad som är det viktigaste skälet bakom dessa låga siffror. Vissa kommuner erbjuder inte dessa barn någon barnomsorg. I de fallen är den obefintliga tillgången huvudsaken till de låga siffrorna.

Många kommuner särbehandlar emellertid inte alls dessa barn, en del erbjuder dem barnomsorg under en begränsad veckotid. Men även om möjligheten finns, så kan den inte alltid utnyttjas. Avgifterna som kommunerna tar ut är säkert en orsak för föräldrar i hushåll med begränsade resurser. Eftersom behovet av barnomsorg dessutom inte är lika påträngande, som i familjer där båda föräldrarna arbetar eller studerar, finns det ett ekonomiskt incitament att inte utnyttja barnomsorgen. Det kan ändå finnas en vilja att faktiskt kunna göra det.

## Familjedaghem och öppna förskolor

Förskolan är den klart dominerande verksamhetsformen inom barnomsorgen. Antalet familjedaghem och öppna förskolor har däremot stadigt minskat under det senaste decenniet. År 1995 var 113 000 barn i ålder 1–5 år inskrivna i ett familjedaghem, men år 2000 hade antalet mer än halverats till 54 000. Antalet öppna förskolor har minskat under hela 1990-talet. För tio år sedan fanns det över 1 600 öppna förskolor, medan antalet förra året hade halverats till strax över 800.

Ett viktigt skäl till minskningen av både antalet familjedaghem och öppna förskolor är naturligtvis att många kommuner har byggt ut antalet förskolor för att nå full behovstäckning. Denna utbyggnad skedde dessutom i en tid då barnkullarna ökade. Nu, när den trenden vänt i den motsatta, finns därmed ofta kapacitet ”över” i förskolan.

---

3. *Barns omsorg*. Skolverkets rapport nr. 203.

Förskolan är också den omsorgsform som efterfrågas mest av föräldrar. I en större enkätundersökning som Skolverket gjort<sup>4</sup> visar det sig att av de föräldrar som inte är nöjda med sitt barns omsorgsform ville 45 procent av de föräldrar som hade sitt barn placerat i ett familjedaghem byta till kommunal eller enskild förskola. Bland de föräldrar som var missnöjda med sin placering i förskola var det däremot bara fyra procent som i stället önskade sig ett familjedaghem.

Halveringen av antalet öppna förskolor ute i landet är säkert också i stora delar en följd av en allt bättre utbyggd förskola. Den öppna förskolan var i många kommuner något av en billighetslösning under den tid då efterfrågan på barnomsorg översteg den utbyggda kapaciteten. Öppna förskolor skulle då kunna fylla en funktion i form av en slags pedagogisk mötesplats för de barn som i huvudsak vistades i hemmet. Öppna förskolor utnyttjades också som en resurs av många dagbarnvårdare .

När kommunerna byggde ut sin barnomsorg till full behovstäckning och antalet platser i familjedaghem minskade, upptäckte man i många kommuner att besöksfrekvensen inom den öppna förskolan började sjunka. Därmed såg man också en möjlighet att anpassa utbudet till en minskad efterfrågan, bl.a. genom att lägga ner vissa öppna förskolor och flytta föräldrar och barn till de kvarvarande.

Tyvärr finns det ingen nationell statistik för utnyttjande av öppna förskolor, men oavsett om det här är en korrekt bild av verkligheten är det viktigt att minnas att öppna förskolor inte bara ska ses som en tillfällig ersättning för en plats i förskola. För många föräldrar, framförallt för de grupper som av olika anledningar inte efterfrågar en plats i förskola, är den öppna förskolan en viktig mötesplats där deras barn kan ta del av förskolepedagogikens positiva sidor – om än i begränsad omfattning.

### Barnomsorg i enskild regi

Barnomsorg i enskild regi har blivit vanligare under 1990-talet. Förra året var drygt 15 procent av alla barn i förskolan inskrivna i ett enskilt alternativ. Av dessa var cirka 45 procent i form av föräldrakooperativ.

Tillstånd att driva barnomsorg i enskild regi ligger helt inom den kommunala beslutskompetensen. Därför beror tillgången till stor del på de enskilda kommunernas inställningar till enskilda alternativ. Vissa

.....  
4. *Barns omsorg*. Skolverkets rapport nr. 203.

kommuner, t.ex. Sollentuna och Täby, främjar aktivt icke-kommunala alternativ inom barnomsorgen. Här svarar också enskilda förskolor för 34 procent av antalet platser. Andra kommuner strävar medvetet efter att behålla förskoleverksamheten inom den kommunala organisationen. I 20 procent av landets kommuner finns det inte några enskilda alternativ alls, vilket inte alls betyder att dessa kommuner har en negativ inställning till enskilda alternativ. Det kan bero på att frågan aldrig har väckts; det har helt enkelt inte funnits några enskilda initiativ att ta ställning till.

Utbyggnaden av barnomsorg i enskild regi är vanligast i storstadsområden. Där är det lättare för enskilda entreprenörer att ta ”marknadsandelar” utan att den kommunalekonomiska balansen rubbas alltför mycket. I de tre storstäderna är det i medeltal 22 procent av barnen som går i enskilda förskolor, i förortskommuner 21 procent. Lägst andel enskilda alternativ finns i mindre industrikommuner. Där är bara sex procent av förskolebarnen ”i enskilda händer”. I landsbygds- och glesbygdskommuner är andelen något högre – sju procent.

## Efterfrågan

Efterfrågan på en plats i förskolan eller i familjedaghem ökar ju närmare skolåldern barnet kommer. Då ökar också närvarotiden för de barn som är inskrivna i förskolan, även om ökningen är marginell – från i genomsnitt 29 timmar i veckan för en ettåring till 31 timmar för en femåring.

Efterfrågan på barnomsorg styrs av föräldrars önskemål och behov. Vissa av behoven är ganska självklara: Arbetar man heltid behöver barnet en längre omsorgstid än om man arbetar deltid. I Skolverkets senaste undersökning<sup>5</sup> kan man emellertid se att detta enkla samband ser olika ut beroende på vilken av föräldrarnas arbetstid vi utgår från. Den genomsnittliga närvarotiden för ett barn, vars mamma förvärvsarbetar eller studerar på heltid, är 11 timmar högre i veckan än om mamman inte arbetar eller studerar alls. Motsvarande skillnad för den genomsnittlige pappan är 5 timmar. Det är alltså fortfarande så att mamman i den svenska genomsnittsfamiljen har ett större personligt ansvar för den barnomsorg som sker utanför den offentligt subventionerade barnomsorgen.

.....  
5. *Barns omsorg*. Skolverkets rapport nr. 203.

Även föräldrarnas utbildning har betydelse för barnets närvarotider, även om skillnaderna är marginella. Barn till föräldrar med högskoleutbildning har i medeltal 10 procent längre närvarotid än barn till föräldrar med högst en grundskoleutbildning eller motsvarande. Troligen kan denna skillnad dock förklaras av skillnader i förvärvsfrekvens och arbetstider.

Förskoleverksamhet efterfrågas också mer i tätort än i landsbygdskommuner. Allra störst efterfrågan finns i tätorternas förorter, där den genomsnittliga närvarotiden för ett barn i förskola eller i familjedaghem är 34 timmar i veckan. I en genomsnittlig landsbygdskommun är motsvarande siffra 28 timmar.

Totalt sett har barns närvarotid i förskoleverksamheten ökat något sedan 1996, trots att medelåldern på barnen har sjunkit sedan sexåringarna i huvudsak har övergått till förskoleklassen. Däremot är det ovanligt med riktigt långa eller korta dagar. Mindre än 10 procent av barnen är i förskolan mer än åtta timmar om dagen, och ungefär lika många har närvarotider som är kortare än tre timmar per dag.

## Avgifter

I och med den nästan totala kommunala anslutningen till maxtaxereformen, som kommer att genomföras från årsskiftet, har förmodligen behovet av en avgiftsdiskussion minskat. Det är dock viktigt att komma ihåg att maxtaxereformen kommer i ett läge då föräldraavgifterna inom barnomsorgen stigit kontinuerligt under en lång tid. I dag täcker kommunerna i genomsnitt 19 procent av sina bruttokostnader för all barnomsorg genom föräldraavgifter. I början av 90-talet var den andelen 10 procent.

Avgiftskonstruktionerna skiljer sig mycket från kommun till kommun. I många kommuner har man infört konstruktioner vars syfte har varit att effektivisera verksamheten. Man har försökt styra barnens närvaro till vissa tider och minimera den totala omsorgstiden. För enskilda familjer kan olikheter i de lokala taxeytystemen betyda stora skillnader i omsorgskostnad från en kommun till en annan. I en kartläggning Skolverket gjorde 1999, studerades hur olika avgiftsprinciper påverkade olika typfamiljer, kunde en tvåbarnsfamilj med genomsnittliga inkomster få betala över 4 000 kr mer i barnomsorgsavgift per månad om den bodde i en viss kommun i stället för en annan. Lägg därtill att många kom-



muner har relativt svårgenomsådliga avgiftskonstruktioner, där t.ex. "förvald" tid utdebiteras efter en viss taxa och "övertid" efter en annan.

Sammanfattningsvis är det uppenbart att en allmän uppslutning kring maxtaxereformen är betydelsefull för barnfamiljer, inte bara för att den sänker barnomsorgskostnaderna för de allra flesta, utan även för att kommunala olikheter troligtvis jämnas ut och att överskådligheten i avgiftshantering förhoppningsvis blir bättre.

## Resurser

År 2000 kostade förskolan 26,4 miljarder kronor och familjedaghemmen 4,0 miljarder. I familjedaghemmens kostnader ingår då kostnaderna även för skolbarn. En genomsnittlig heltidsplats i förskolan kostade 113 700 kr och i familjedaghem 93 800 kr. Kostnadsnivåerna ligger numera på nästan samma nivåer som för tio år sedan och har stadigt ökat från "bottennoteringen" från mitten av 90-talet. Sedan 1995 har kostnaderna per barn i förskolan ökat med nästan 20 procent för ett heltidsbarn. Kostnadsökningarna beror till stor del på en relativt god löneutveckling för barnomsorgspersonalen och att förskolebarnens medelålder sjunkit något – yngre barn är generellt mer resurskrävande än äldre.

I början av 90-talet var förskolorna mer vuxentåta. Då hade varje årsarbetare i genomsnitt 4,4 barn att ägna sig åt. I dag är samma siffra 5,4. Antalet barn per anställd har alltså ökat med 25 procent under denna tid, vilket antingen har lett till större barngrupper eller till att färre vuxna arbetar i gruppen. Hur denna personalminskning påverkar den enskilda förskolan varierar. I vissa kommuner försöker man, ofta med "hjälp" av taxsystemet, styra barnens närvaro till de tider då många vuxna arbetar. Konsekvensen kan dock bli att den verksamhet som bedrivs vid andra tider under dagen sätts på pedagogiskt undantag.

Personaltätheten varierar mycket mellan olika kommuner. Om man tar bort kommuner med "ytterlighetsvärden"<sup>6</sup> ligger denna variation mellan 4,7 och 6,1 barn per heltidsanställd.

Samtidigt har vi välutbildad personal på våra förskolor. 54 procent av personalen har en pedagogisk högskoleutbildning och bara knappt tre procent saknar relevant utbildning. Kåren av dagbarnvårdare är också relativt välutbildade. De flesta av dem med relevant utbildning – 35,2 procent – har barnskötarutbildning. Emellertid saknade år 2000 fortfa-

rande drygt 34 procent av dem barnvårdsutbildning, vilket är en siffra som har ökat med fem procentenheter sedan 1999.

Även vad gäller utbildningsnivåer är variationen stor mellan olika kommuner. Om vi återigen tar bort kommunerna med ytterlighetsvärden så får vi mellan de återstående 80 procenten en spridning i antalet barn per högskoleutbildad personal från 8,0 barn till 13,4.

## Verksamhetens kvalitet

Att mäta kvalitet inom barnomsorgen är inte helt lätt. Skolverket utgår i sina försök från de nationella målen för verksamheten. Visar verksamheten en hög måluppfyllelse så likställer vi detta med att verksamheten håller en hög kvalitet.

De nationella målen för förskolan finns bl.a. redovisade i skollagen och i läroplanen (Lpfö 98). Denna läroplan skiljer sig från grundskolans läroplan på flera sätt: bl.a. har den inte den uppdelning av målen i uppnåendemål och strävansmål, som finns i andra läroplaner. Målen anger kort och gott vad verksamheten ska leda till för barnen, dock utan att ange några miniminivåer.

Kraven i läroplanen bygger på de kvalitetskriterier som är fastlagda i skollagen:

*För bedrivande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna ska ha en lämplig sammansättning och storlek. Lokalerna ska vara ändamålsenliga. Verksamheterna ska utgå från varje barns behov. Barn som behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges den omsorg som deras speciella behov kräver.<sup>7</sup>*

Varje förskola ska utgå från dessa riktlinjer i sin verksamhetsplanering – och i sin verksamhetsuppföljning. Huvudmannen har ett särskilt ansvar

6. Mått på spridning och variation kan räknas fram på olika sätt. Skolverkets statistik bygger på uppgifter som kommunerna själva rapporterar in till SCB. Vi kan då se att vissa värden är så avvikande att de måste bygga på antingen felaktiga underlag eller felaktiga beräkningar. För att få ett mer "säkert" mått på variationen mellan landets kommuner har vi i denna rapport räknat bort de tio procent av kommunerna med de högsta värdena och de tio procent med de lägsta. Den spridning som då redovisas – här och i de andra delarna av rapporten – bygger då på det högsta och det lägsta värdet som återfinns bland de återstående 80 procenten av kommunerna.

<sup>7</sup> Skollagen, 2 kap 3 §.

för att se till att detta sker, och här skiljer sig åter förskoleverksamheten från skolan då det inte finns ett lika tydligt individuellt ansvarsutkrävande av de olika personalgrupperna som det finns i andra läroplaner. Ansvaret för läroplanens förverkligande läggs, förutom på huvudmannen, i huvudsak på det kollektiva arbetslaget.

För att stödja – och styra – kvalitetsarbetet inom familjedaghem och öppna förskolor har Skolverket gett ut allmänna råd. Syftet med dessa är att ange hur kommunen och dagbarnvårdare *kan* eller *bör* handla för att lagar och förordningar ska tillämpas så likartat som möjligt.

Kravet att upprätta kvalitetsredovisningar för verksamheten, som finns reglerat för skolan, gäller inte inom förskoleverksamheten. Det är alltså svårt att hitta mer generella beskrivningar av kvalitet i dessa verksamheter. Det betyder inte att förskolor, familjedaghem och öppna förskolor underlåter att analysera och utveckla kvaliteten i sitt arbete. Det interna arbetet med att utveckla kvalitetstänkandet har längre traditioner inom till exempel förskolan än inom skolväsendet. Vi vet att föräldrar generellt är nöjda med den barnomsorg de faktiskt har i förskola och familjedaghem. I en aktuell enkätundersökning säger över 90 procent av dessa föräldrar att de är nöjda med sitt barns omsorgsform.<sup>8</sup>

Föräldrarnas positiva inställning till förskolor och familjedaghem är naturligtvis en grundläggande indikation på god kvalitet i verksamheten. Barnomsorg är också sedan lång tid en del av en mer ”kundnära” kvalitetskultur i kommunerna. Det faktum att föräldrar har daglig kontakt med sina barns vårdare och pedagoger är en mycket god grund att bygga ett ömsesidigt förtroende på.

Hur personalen uppfattar kvaliteten i verksamheten har vi dålig kunskap om. Men en utvärdering av Skolverkets insatser inom barnomsorgsområdet som utfördes av Högskolan i Kalmar under förra året visar intervjuerna med olika personalgrupper att det fanns två allmänna attityder: Personalen var positiv till den målmässiga statushöjning för förskoleverksamheten som bl.a. antagandet av en läroplan har bidragit till. Vissa var emellertid mycket frustrerade över att denna nya medvetenhet om förskolans pedagogiska uppdrag skulle sjösättas i en tid med minskande resurser, eftersom detta gör det svårt att verkligen gripa sig an detta uppdrag.

---

8. *Barns omsorg*. Skolverkets rapport nr. 203.

## Sammanfattande bedömning

Förskoleverksamheten, och framförallt förskolan, har traditionellt en stark ställning i det kommunala serviceutbudet. Kommunerna har under de senaste årtiondena successivt byggt ut förskolan och i praktiken nått målet om full behovstäckning för barn till förvärvsarbete eller studerande föräldrar. Under 90-talets ekonomiska nedgång utsattes emellertid även denna sektor för omfattande besparingar. Dessa nådde sin höjdpunkt kring 1995. Sedan dess har kostnaderna per barn ökat och närmar sig nu den nivå som fanns vid 90-talets början, medan personaltätheten i princip har planat ut och ligger kvar på den lägre nivån från mitten av 90-talet.

Troligtvis har de ökande avgifterna och många kommuners restriktioner för arbetslösa och föräldralediga att utnyttja förskoleverksamhet, medfört att det finns en latent efterfrågan. Det är därför särskilt viktigt att staten och Skolverket intensifierar sin bevakning av att föräldrars och barns rätt till förskoleverksamhet ”utan oskäligt dröjsmål” verkligen efterlevs ute i kommunerna. Särskilt direkt efter årsskiftet, då maxtaxe-reformen och restriktionsuppluckringen är genomförda fullt ut, eftersom detta kan medföra en ökad efterfrågan av barnomsorg.

Den nya läroplanen för förskolan innebär också att ett allt mer medvetet fokus på förskolans pedagogiska uppgift. Förskolan har traditionellt ett dubbelt ursprung i ett pedagogiskt och barncentrerat perspektiv samt i ett jämlikhetsstödande föräldraperspektiv, där bägge föräldrarnas rätt till yrkesarbete och studier förutsatte skattefinansierade omsorgslösningar för barnen. Under de år kommunerna byggde ut barnomsorgen till full behovstäckning kom föräldraperspektivet emellertid att dominera. Dagens utveckling kan då sägas ”återställa ordningen”, så att barnets rätt till en kvalitetsmässigt hög förskoleverksamhet åter sätts i fokus. Att få gå i förskolan, och ledas av pedagogiskt utbildad personal, håller på att bli en rättighet för varje barn.

Trots denna pedagogiska ambitionshöjning för barnomsorgen, tydligast manifesterad av staten genom förskolans läroplan och de allmänna råden, har vi fortfarande dålig kunskap om hur dessa styrdokument har mottagits ute i verksamheterna och hur de används i det dagliga arbetet. Den generella kvalitetsutvecklingen inom barnomsorgen sker alltså fortfarande mycket i det fördolda.

Visserligen finns det många goda indikationer och tecken; Föräldrar

är i hög grad nöjda med den omsorgsform deras barn deltar i. Internationella undersökningar brukar ofta framhålla den svenska barnomsorgen bland de ledande i världen i kvalitetshänseende.<sup>9</sup>

Samtidigt är dessa nära och fjärran betraktare inte alltid medvetna om de pedagogiska mål som finns för barnomsorgen. De flesta studier visar att föräldrar framförallt värderar omsorgskvaliteter, trygghetsfaktorer och ”praktisk servicenivå” vad gäller det egna barnets omsorg, och inte alltid utgår från helheten i de nationella målen.

De uppgifter och mål som är uttryckta i läroplanen och i de allmänna råden är i ett införandeskede. Skolverket bör därför med riktade insatser ytterligare fokusera på hur barnomsorgen utvecklas utifrån de mål och riktlinjer som är nationellt fastställda. Detta kan handla om utvärdering, tillsyn och utvecklingsstöd. För att kunna göra detta är det viktigt att i högre grad än tidigare utgå från förskolepersonalens bedömningar av kvalitet och målpåfyllelse. Föräldraattityder, som ofta är det enda systematiskt framtagna ”externa” kvalitetsmåttet på förskolenivå, behöver kompletteras med andra mått. Särskilt viktigt är det att bevaka att barnomsorgens kvalitet inte försämras i de kommuner som upplever ett ökat efterfrågetryck i samband med maxtaxereformen.

Ett annat viktigt område för statens och Skolverkets framtida intresse är familjedaghemmen och de öppna förskolorna. För närvarande har vi bristande kunskaper om hur dessa omsorgsformer erbjuds, efterfrågas och upplevs.

---

9. Senaste exemplet är en rapport från OECD, *Starting Strong*, som offentliggjordes i juni 2001.



# Förskoleklassen

**D**en 1 augusti 1998 trädde den omarbetade versionen av grundskolans läroplan Lpo-94 i kraft. Ett viktigt syfte med omarbetningen var att i läroplanen integrera den nya skolform som riksdagen just fattat beslut om – förskoleklassen. Skolformen hade två uttalade huvudsyften. Det ena var att få ett avslut i diskussionen om sexåringarnas organisatoriska hemvist som pågått en längre tid, särskilt då i diskussionen kring den tioåriga grundskolan. I och med införandet av förskoleklassen skapade man en särskild ettårig skolform som skulle ge alla sexåringar likvärdiga förutsättningar inför en ”traditionell” skolstart i grundskolan vid sju års ålder. Förskoleklassen skulle bli det första steget in i skolvärlden .

Det andra uttalade syftet i regeringens proposition var att ”frigöra pedagogisk utvecklingskraft som förnyar alla de pedagogiska verksamheterna för barn och unga och ger nya förutsättningar för utveckling och lärande”.

*Reformen var frivillig för föräldrarna, men obligatorisk för kommunerna som var tvungna att kostnadsfritt erbjuda förskoleklass med minst 15 timmar i veckan (eller minst 525 timmar per år). Idag går 93 procent av alla sexåringar i förskoleklass, och det första målet med reformen kan nog anses vara uppfyllt. Ett annat – om än indirekt – tecken på detta är att andelen sexåringar som börjar i grundskolan har halverats på tre år, från 8,1 procent 1996/97 till 4,1 procent 1999/00.<sup>10</sup>*

---

10. Prop. 1997/98:6, sid. 40.

Det andra målet – att frigöra pedagogisk utvecklingskraft – är mer svårbedömt. Den underliggande tanken i propositionen var att integrera förskole- och skolkulturerna genom att ta gemensamt ansvar för barn i de aktuella åldrarna. Olika personalkategorier – lärare, förskollärare, fritidspedagoger, m.fl. – skulle gemensamt arbeta fram integrerade arbetsformer i förskoleklassen – som i detta syfte kan sägas vara en medvetet skapad "hybridform" av skola och förskola. Intentionen var att kunskapen och erfarenheterna av integrerade arbetsformer skulle sprida sig både uppåt och nedåt i utbildningssystemet.

Hur denna integrationsmålsättning fungerat i praktiken har varit föremål för en treårig utvärderingsstudie av Skolverket.<sup>11</sup> Studien visar att integrationsmålet inte inverkar på hur förskoleklasser organiseras ute i kommunerna. Istället för att söka sig mot nya synsätt och arbetsformer där lek, skapande och utforskande var viktiga inslag, visade studien att reformen i huvudsak hade inneburit en "skolifiering" av förskoleklassen – och därmed också av sexårsverksamheten. "Skolkoden" har tagit överhanden och förskolepedagogiken har inte fått det genomslag som reformen syftat till.

Nu är det svårt att redan efter tre år kategoriskt värdera hur reformen fallit ut. Samtidigt är det viktigt att ta dessa första signaler på allvar. Det faktum att förskoleklasser nästan uteslutande är organiserade som en del av grundskolan – 98 procent av de kommunala förskoleklasserna hade en grundskolerektor som chef läsåret 1999/00 – betyder naturligtvis att organisationen huvudsakligen har ett skoltänkande. Dessutom finns det traditionella statuskillnader mellan de olika personalgrupperna som har visat sig vara svåra att överbrygga. Förskollärare och fritidspedagoger räknas inte alltid till "skolans" personal, och skillnader i arbetstidsavtal, arbetsvillkor och löner påverkar naturligtvis de makt- och inflytande-strukturer som finns på en skola – alltså även på en "integrerad" skola.

## Resurser

Förskoleklassen är en liten och svåravgränsad del i skolsystemet. Ett sätt att illustrera storleken på, är att jämföra de 525 timmar i förskoleklass varje barn har rätt till med grundskolans 6 665 timmar. Eftersom för-

---

11. *Att bygga en ny skolform för 6-åringarna*. Skolverkets rapport nr. 201.

skoleklassen organisationsmässigt har integrerats i grundskolan, är det ofta svårt att i praktiken skilja ut skolformens särkostnader och egentliga resursutnyttjande. Skolverkets uppföljningsstatistik i dessa avseenden varierar också kraftigt mellan landets kommuner – vilket kan förklaras med en i detta avseende långtgående integration.

Förra läsåret gick det drygt 107 500 barn i förskoleklass. Av dessa var 98 procent sexåringar, medan femåringarna och sjuåringarna upptar var sin av de två återstående procentenheterna. Personaltätheten är något större i förskoleklassen än i grundskolan – 8,0 årsarbetare per 100 elever mot 7,6 i grundskolan. Utbildningsnivån bland personalen är hög – 2000/01 hade 84 procent högskoleutbildning vilket är en något högre siffra än vad som gäller för grundskolan (82 procent) och betydligt högre än för förskolan (54 procent).

### **Verksamhetens kvalitet**

I en så pass ung verksamhet är det svårt att göra generella bedömningar kring kvaliteten. Skolverkets kunskap bygger mycket på de fall- och fördjupningsstudier vi gjort och som vi redovisat i den tidigare refererade utvärderingsstudien. De slutsatser vi hittills har kunnat dra, tyder på att förskoleklassen blivit en mer integrerad del av grundskolan än vad som egentligen var tänkt. Därmed kan man säga att verksamhetens kvalitet på en enskild skola är hårt knuten till de villkor och förutsättningar som finns på just den skolan. Detta var emellertid inte ett egentligt syfte med reformen – förskoleklassen skulle vara en brygga mellan förskola och skola, en självständig syntes av dessa bägge mer traditionstyngda och resursstarka verksamheter.

Verksamhetens inriktning, utformning och utnyttjande av lokaler, tidsanvändning och schematänkande – allt detta är viktiga faktorer som lägger ett fundament för kvalitet och måluppfyllelse i skolan och förskoleklassen. Men då målen inte helt sammanfaller i de båda verksamheterna och skolkulturen dominerar ger det konsekvenser för förskoleklassens kvalitet.

### **Sammanfattande bedömning**

Skolverket bedömer att de integrationsmål vad gäller pedagogiskt utvecklings- och förnyelsearbete, som var ett av huvudsyftena med förskoleklassens införande, fortfarande är både giltiga och viktiga.



Integrationsreformen är grundad i kunskap om barns utveckling och lärande och behöver få bättre förutsättningar framöver för att kunna utvecklas i tänkt riktning. Staten och Skolverket behöver intensifiera informationsarbetet kring den reviderade läroplanen och vid behov se över det formella regelsystem som gäller för förskoleklassen i syfte att ytterligare tydliggöra dess roll i utbildningssystemet.

Landets kommuner och skolor måste skapa bättre förutsättningar för verksamheten så att denna lilla men unika skolform får en chans att utveckla ett arbetssätt som kan bidra till det integrationsmål vi har vad gäller pedagogiskt förhållningssätt för hela denna barngrupp. Får den det, skapas också bättre förutsättningar på lokal nivå för en kvalitativt bättre verksamhet för barn i övergången mellan förskola och skola.



# Grundskolan

**A**lla barn i Sverige har nioårig närvaroplikt i grundskolan. Grundskolan styrs och regleras av nationella mål och statliga bestämmelser, men organiseras och leds av kommunala och fristående huvudmän. Oavsett vem huvudmannen är finansieras grundskolan i sin helhet genom skattemedel. De nationella målen för skolformen grundas i ett likvärdighetstänkande som utgår från det enskilda barnets behov. Det uttalade syftet är att ge varje barn likvärdiga möjligheter att utvecklas i enlighet med målen, oavsett förutsättningar. Kraven på skolan att möta varje elev utifrån just den elevens behov och potential är alltså högt satta – högre än i de flesta andra länder. Skolplikten är således kopplad till ett nationellt åtagande – de år som varje elev pliktskyldigt överlåter åt skolväsendet, ska ge ett så rikt utbyte som möjligt tillbaka.

Grundskolan är inte bara en plats för utbildning, det är även en plats för fostran, där varje ung människa ska kunna fortsätta sin personliga resa mot allt större och mer komplicerade sociala sammanhang. Detta är en del i skolans demokratiuppdrag, grundat i samhällets behov av respektfullt samspel mellan alla människor.

Kraven på varje enskild skola, rektor och lärare är således stora – många gånger också påfrestande och svåra att uppfylla. Samtidigt är grundskolan just vad namnet säger: den grund som varje ung svensk ska bygga sin egen personliga lärandeutveckling vidare på.

## Resurser

Som i all utbildningsverksamhet är grundskolans personal dess viktigaste resurs. Denna personal ansvarade läsåret 2000/01 för 1 052 000

elever, vilket är det högsta någonsin. De stora barnkullarna från slutet av 80-talet och början av 90-talet har vuxit upp och finns som elever i grundskolan. Tillväxttoppen är dock nådd. Nästa år börjar en relativt kraftig nedgång i elevantalet, som läsåret 2007/08 beräknas ligga på cirka 916 000, vilket är nästan 14 procent lägre i förhållande till årets toppnotering. Om inte födelsetalen ökar dramatiskt kommer grundskolans elevantal, ytterligare ett antal år fram i tiden, att minska med cirka 30 procent .

Den dryga miljonen elever ska få kunskaper, bildning och fostran under sakkunnig ledning av knappt 100 000 lärare. Om vi räknar om siffrorna får vi ett relationstal läsåret 2000/01 på 7,6 heltidstjänstgörande lärare per 100 elever. Detta är en tydlig minskning sedan 1991, då motsvarande relationstal var 9,4 lärare per 100 elever. På tio år har alltså lärartätheten på våra grundskolor minskat med 19 procent. Kostnaderna per elev har dock under samma tid bara minskat med fem procent. Denna skillnad beror delvis på högre lönekostnader – totalkostnaden per elev steg med fem procent mellan 1996 och 1999, medan lärartätheten under samma period faktiskt sjönk med samma procentantal – men också på att andra utgifter har ökat under dessa tio år. Den kraftigaste kostnadsökningen står skolmåltider för. Mellan 1991 och 1999 steg kostnaderna med 17 procent.

I debatten framhålls ofta lokalkostnader som en stor och ökande kostnad för skolorna. Många kommuner anses hålla uppe en utåt sett ambitiös kostnadsram för skolväsendet genom att sätta höga internhyror för de egna skolorna. Skolverkets statistik ger dock inte stöd för den åsikten. Lokalkostnaderna i grundskolan är visserligen höga – de utgör ungefär 20 procent av totalkostnaderna – men sedan 1991 har de minskat med cirka tio procent. Troligtvis kan denna minskning förklaras av att kommunerna under de senaste tio åren med huvudmannaskap för skola, barnomsorg och fritidsverksamhet, blivit bättre på att hitta integrerade och därmed effektivare lokallösningar för samtliga dessa verksamheter.

Sammanlagt kostade grundskolan 60 miljarder kronor 2000. Det betyder att varje elev i genomsnitt tilldelas resurser värda 52 100 kronor per år. Summan varierar emellertid kraftigt mellan olika kommuner. Skillnaden mellan högsta och lägsta värde var 13 400 kr.<sup>12</sup> Dessa skillnader har ett tydligt regionalt mönster. Kostnaderna är som regel högre i

.....  
12. Se förklarande fotnot på sidan 31.

norra Sverige än i södra – högre i glesbygd, lägre i tätort. Ungefär hälften av kostnadsskillnaderna kan förklaras med s.k. strukturella faktorer, dvs. ekonomiska, geografiska, demografiska och sociala faktorer, men det finns fortfarande stora kostnadsskillnader mellan kommunerna som är svåra att förklara. Olika ekonomiska budget- och redovisningsmetoder kan säkert förklara en del, så också skiftande effektivitet. Men sammanfattningsvis behöver både stat och kommuner arbeta vidare med förklaringsmodeller som på ett bättre sätt kan ställa insatta resurser i förhållande till faktisk verksamhet – och uppvisade resultat.

## Personal

Läraryrket har varit i fokus under ett flertal år. Mycket av debatten har handlat om försämrade villkor, ökad stress och att många lärare väljer att sluta i yrket. 1990-talets skolreformer innebar stora förändringar för lärarkåren – inte minst inom grundskolan. Utifrån lärarnas horisont har också kraven ökat. Den allt starkare betoningen på att möta varje elev utifrån dennes förutsättningar och behov, ställer allt större krav på den enskilde läraren, framförallt på skolor där elevernas sociala och etniska bakgrund är väldigt varierad. Minskningen av lärartätheten, tillsammans med ökande krav på att lärare ska arbeta mer i olika former av arbetslag och med andra uppgifter än enbart ”traditionell” undervisning, ställer också allt större krav på den enskilde lärarens samarbetsförmåga – både elever och kollegor. Dessutom har kraven på relationer med omvärlden ökat, oavsett om det gäller föräldrar, politiker eller lokalt närings- och föreningsliv.

Avgångarna från läraryrket i allmänhet har också ökat det senaste årtiondet. Störst var avgångarna i början av 90-talet då drygt tio procent av lärarna slutade varje år. Av enbart behöriga lärare slutar idag ungefär fem procent årligen, mot cirka tre procent på 80-talet. I dessa siffror är inte pensionsavgångar inräknade.

Av nyutexaminerade lärare är det cirka tio procent som slutar under det första arbetsåret. Dock finns det ingen statistik som tyder på att dessa tidiga avhopp generellt har ökat under 90-talet. Men läget bedöms ändå som allvarligt. I en sammanställning av rekryteringsbehov uppskattades det att över 22 000 nya lärare i grundskolan behövdes 1998–2002. Då räknade man också in att de obehöriga lärarna skulle ersättas med behöriga. Framförallt kommer det att uppstå en brist på 4–9 lärare i sär-

skilt matematik, naturorienterande ämnen, svenska och övriga språk.<sup>13</sup>

Avgångar från yrket och svårigheter att rekrytera studenter till lärarutbildningar har också märkts ute på skolorna. Andelen obehöriga lärare har ökat kontinuerligt sedan början av 90-talet. Den del av undervisningen i grundskolan som utförs av obehöriga lärare är i dag 16,1 procent, vilket är en markant ökning från 1993/94 då den var 5,7 procent. Som det ser ut för närvarande kommer trenden med allt fler obehöriga lärare att fortsätta åren framöver.

### Fristående skolor

I Sverige fanns det år 2000 sammanlagt 5 656 kommunala skolor på grundskolenivå med i medeltal 217 elever i varje. Totalt 41 500 elever, eller fyra procent av alla grundskoleelever, gick samma år i en fristående skola. Antalet fristående skolor var då 418, exklusive riksinternat och internationella skolor, och deras elevantal i medeltal 99. Hösten 2001 har ytterligare 62 fristående grundskolor startat sin verksamhet, vilket motsvarar 34 procent av de skolor som beviljats tillstånd att starta. Tidigare erfarenheter visar att hälften av de skolor som fått tillstånd också kommer igång samma år, vilket gör att höstens andel utgör en minskning.

Fristående skolor startar utifrån olika idéer om profilering eller inriktning. Förra året såg fördelningen mellan olika inriktningar ut som i följande tabell där elevantal i skolår 1 och 9 redovisas:

Tabell 1:

#### Andelen elever i fristående skolor efter typ av inriktning i procent <sup>14</sup>

Inriktning	Skolår 1	Skolår 9
Allmän	37	34
Speciell pedagogik	36	28
Religiös	15	19
Språklig/etnisk	6	7
Speciell ämnesprofil	6	10
Övrigt	-	1
Totalt antal elever	4 131	2 056

13. *Lärarstatistik som fakta och debattunderlag*, PM Skolverket, 2000, Statistik och prognoser om lärare i grund- och gymnasieskola, PM Skolverket 2001.

14. *Kartläggning av elever i fristående skolor*. Skolverket 2000.

Antalet fristående skolor har ökat kraftigt sedan 1990-talets början, då rätten till kommunala bidrag lagfästes. Etableringen av fristående skolor har under denna tid debatterats utifrån både pedagogiska och politiska utgångspunkter. Fristående skolor har ibland mött motstånd i de kommuner de etablerat sig i, och Skolverkets tillståndsgivning har av många av dessa kommuner ansetts vara för frikostig och okritisk. Det kommunala motståndet har framförallt fokuserat på två områden: dels negativa ekonomiska konsekvenser för kommunens "egen" skolorganisation, dels farhågor om ökad social och etnisk segregation. Det senare argumentet har särskilt framförts i samband med den ökande etableringen av etniskt, religiöst och språkligt inriktade fristående skolor.

Skolverket har i ett flertal studier försökt bedöma relevansen i dessa farhågor. Vad gäller de ekonomiska och organisatoriska konsekvenserna finns en del exempel på att etableringen av fristående alternativ på kort sikt kan få sådana negativa konsekvenser. Lagstiftningen fastställer emellertid att konsekvenserna ska vara "avsevärda och bestående" för att Skolverket inte ska ge tillstånd. Denna typ av kvalificerade effektkrav har kommunerna hittills mycket sällan kunnat redovisa.

Farhågorna om en ökad segregation har heller inte kunnat styrkas. Här är det svårt att särskilja de aktuella fristående skolornas effekter från till exempel den kraftiga bostadssegregationen i framförallt storstadsområdena. Samtidigt vet vi att föräldrar till barn i fristående skolor i genomsnitt har högre utbildning och tjänar mer än föräldrar till barn i kommunala skolor.

I en utvärdering av etniska, språkliga och religiösa fristående skolor, som Skolverket gjorde 1997, kom vi fram till att dessa skolor, under vissa förhållanden, snarare kan bidra till en positiv integrationsutveckling än motsatsen.<sup>15</sup> Fortfarande är dock både tidsperspektivet för kort och totalvolymen för liten för att några säkra slutsatser ska kunna dras om de fristående skolornas eventuellt segregande effekter.

Ett kvarstående problem med fristående skolor, både utifrån ett segregationsperspektiv och utifrån kravet på likvärdighet och kvalitet, är den offentliga kontrollen. Kommunerna har rätt till insyn i de fristående skolor som ligger i kommunen, och Skolverket är tillsynsmyndighet. Den kraftiga tillväxten av fristående skolor och den relativa sluten-

---

15. *Barn mellan arv och framtid*. Skolverket 1997.

het som råder på vissa av dem, särskilt på skolor med religiös inriktning, har lett till att både kommun och stat har svårt att både *hinna* och *kunna* kontrollera den undervisning som faktiskt bedrivs på dessa skolor.

Antalet fristående skolor har de senaste åren ökat över landet, men ökningen har inte varit jämnt fördelad. I kommuner med färre än 30 000 invånare finns det förhållandevis få fristående alternativ. Där är andelen elever i fristående skolor i medeltal klart under två procent av det totala antalet elever. Sedan är tendensen klar: ju större kommun, desto större andel friskoleelever. Koncentrationen är särskild stor i våra tre storstäder med kranskommuner. Där närmar sig vissa kommuner en fristående skolandel inom grundskolan på 20 procent.

På samma sätt som är fallet med enskilda alternativ inom barnomsorgen har också många fristående huvudmän sökt sig till kommuner där den politiska majoriteten har en grundläggande positiv inställning till fristående entreprenörer. Flest sådana kommuner finns i storstadsområdena. I vissa sådana områden börjar andelen och antalet fristående skolor nå en nivå där det inte finns – eller snart inte kommer att finnas – kommunala skolalternativ. Ofta sker detta med kommunens stöd och goda vilja, ibland genom att aktivt främja omvandlandet av kommunala skolor till fristående. I dessa kommuner är begreppet ”avknoppning” ett nytt inslag i den skolideologiska debatten. Hur denna utveckling påverkar grundläggande krav på tillgänglighet och likvärdighet är en viktig fråga att belysa i framtiden.<sup>16</sup>

## Resultat och kvalitet

Det finns många olika bilder av den svenska grundskolans förmåga att nå goda resultat och ge en utbildning av god kvalitet. Ett grundläggande mål är att alla elever ska gå ur grundskolan med fullständiga betyg, dvs. de ska ha nått kursplanemålen i samtliga obligatoriska ämnen. Detta utgör en markant ambitionshöjning för utbildningssystemet, som vi ålagt oss i och med antagandet av den nya läroplanen för grundskolan, Lpo-94.

Dagens betygssystem har öppnat för en ny debatt där det som förut hanterades som dåliga – men i grunden oproblematiska – elevresultat, numera framställs som tydliga misslyckanden både för den enskilde ele-

---

16. *Fristående skolor – hot eller tillgång?* Skolverkets yttrande över SOU 2201:12 samt Promemoriorian *Fristående skolor* (U2001/1210/G). Skolverket 2001.

ven, för skolan och för skolpolitiken. Debatten har fokuserat mycket på just betygen. De betyg som grundskoleeleverna har, eller *inte* har, när de lämnar nionde klass har blivit något av den ultimata, och oftast enda, mätare vi har på den kvalitet som enskilda skolor anses stå för. Betygsstatistik publiceras regelmässigt i massmedia, och sammanställs ofta till "rankinglistor" där skolor med höga betygsmedelvärden förs fram som välfungerande och "bra" skolor, medan tabellernas jumbo-platser innehas av "problemskolor".

Skolverket anser att denna typ av fokusering på betyg och betygsstatistik visserligen kan ge en indikation på hur den enskilda skolan lyckas leva upp till de nationella målen, men den ger en begränsad information om kvaliteten i den faktiska verksamheten på skolan. Våra utvärderingsstudier visar att elevers betyg till stor del hänger samman med faktorer som inte skolan råder över, framförallt utbildningsnivå hos föräldrar och eventuell utländsk bakgrund i familjerna. Skolverkets kvalitetsgranskningar av enskilda skolor visar att det inte finns något tydligt samband mellan en skolas betygsresultat och kvaliteten på de lärandeprocesser som finns på skolan.

Kvalitetsbedömningar gjorda utifrån befintlig betygsstatistik behöver alltså både modifieras och kompletteras. Höstens lansering av SIRIS – Skolverkets Internetbaserade Resultat- och kvalitetsInformationsSystem – ger ett väsentligt bidrag till modifieringen. I SIRIS kan man ta del av betygsstatistik på skolnivå, där skolans förutsättningar utifrån elevernas bakgrund vägts in. På detta sätt kan en mer nyanserad bild ges av kvaliteten på varje enskild skola, vilket på ett bättre sätt kan bidra till ett utvecklings- och förbättringsarbete just där.

Vad som fortfarande återstår är att ta fram kompletterande metoder för bedömning av resultatet och kvaliteten ute på enskilda skolor. Här behöver skolor, kommuner och Skolverket samarbeta i ordets bästa mening. Utgångspunkten bör vara det krav som finns på skolor och skolhuvudmän att årligen upprätta kvalitetsredovisningar. Tillsammans med Skolverkets tillsyn och kvalitetsgranskning kan vi då skaffa tillräcklig kunskap för att beskriva och bedriva utvecklingsarbete på skolnivå.

## Betygen

Betygsstatistik är ensam ingen bra mätare på utbildningskvaliteterna på en skola. Fjolårets kvalitetsgranskningar av betygssättningen<sup>17</sup> visar att



den varierar för mycket mellan olika skolor och olika lärargrupper för att vara ett riktigt skarpt instrument för jämförelser. Men dåliga betygsresultat är en indikation på att något behöver åtgärdas. Oavsett varför en elev inte når upp till målen, är det skolans – och kommunens – uppgift och skyldighet att arbeta mot bättre måloppfyllelse. I detta arbete återstår en hel del att göra. Andelen elever som går ut grundskolan utan fullständiga betyg är hög och ökande. Det nya betygssystemet har bara funnits i tre år, så riktigt tillförlitliga trendberäkningar går inte att göra ännu, men vårterminen 2000 var siffran 24,3 procent, en ökning med 1,6 procentenheter från 1999 och med 3,9 procentenheter jämfört med 1998. Samtidigt finns några viktiga ljusglimtar att ta fasta på. I statistiken från förra året ser vi att andelen betyg i kategorin ”Mycket väl godkänd” också ökar. År 2000 gick grundskoleeleverna ut nionde klass med bättre medelbetyg än eleverna året innan. Det ”meritvärde” man räknar fram utifrån hela slutbetyget, ökade alltså något mellan åren 1999 och 2000 – från 202,1 till 202,9 poäng. Både ökningen av elever utan betyg i vissa ämnen, och ökningen av antalet höga betyg, bottenar troligtvis i att lärarna efter tre år blivit mer säkra på var gränserna går i betygssystemet.

Oavsett om läget blir bättre eller sämre så är siffrorna i sig allvarliga. Att en fjärdedel av eleverna i en obligatorisk skolform inte når en basal kunskapsnivå i samtliga ämnen är oroväckande. Särskilt oroväckande är det när ungdomar på grund av detta hindras i sin vidare utbildning och framtida yrkesutövning. För att antas till ett nationellt program i gymnasieskolan måste man ha minst godkänt betyg i svenska, engelska och matematik. Vårterminen 2000 var det 6,8 procent av eleverna som inte nådde målen i matematik, 5,7 procent i engelska och 4,0 procent i svenska. Sammanlagt var det efter vårterminen förra året 10,6 procent av niondeklassarna som inte var behöriga att söka ett nationellt program, och som alltså hänvisades till att börja sin gymnasietid på ett individuellt program. Statistiken för innevarande år visar preliminärt på ett något bättre resultat: av de elever som slutade grundskolan i våras var det 10,4 procent som inte var behöriga att tas in på ett nationellt program.

Betygsstatistiken varierar kraftigt mellan olika skolor och mellan olika grupper av elever. Det finns naturligtvis förklaringar till varför det är så – förklaringar som inte enbart beror på faktorer som en enskild skola

.....  
17. *Nationella kvalitetsgranskningar 2000*, Skolverkets rapport nr. 190.

kan kontrollera och bemästra. Många skolor behöver betydligt bättre stöd än vad de får idag för att kunna lösa sina uppdrag utifrån nationella mål och bestämmelser. Här har framförallt varje kommun och varje huvudman ett särskilt ansvar. Men också staten, bl.a. genom Skolverkets nya och förändrade utvecklingsuppdrag, har en del i detta ansvar.

De betyg en elev får efter grundskoletidens slut är, som tidigare konstaterats, en indikator på hur lyckad och väl fungerande elevens grundskoletid varit. Betyg sätts bara de två sista åren i grundskolan, men de problem som betygssystemet för fram i ljuset har i de flesta fall sitt ursprung långt tidigare i elevens skolgång. Därför är det viktigt att inte göra betygsdebatten till en fråga om hur problem löses enbart i grundskolans två sista år. Tyvärr kan vi se tendenser som tyder på att så är fallet. Många kommuner erbjuder idag t.ex. "sommarskola" för elever som gått ut grundskolan med betyg som inte ger dem behörighet till ett nationellt program på gymnasiet. Alla ansträngningar för att hjälpa dessa elever är naturligtvis lovvärda, men denna typ av sista minuten-insatser kan bara ha en begränsad effekt på elevens kunskapsutveckling. Det är i stället av mycket stor vikt att kommuner och skolor bygger upp egna bedömningsrutiner som är i kraft under hela grundskoletiden. Staten och Skolverket bidrar till detta bl.a. med nationella prov och diagnostiskt material. Alla insatser är effektivast – och därmed billigast – om de sätts in i god tid. Varje skola bör ha goda möjligheter att kontinuerligt göra professionella bedömningar av elevers kunskapsutveckling och eventuella stödbehov, och resursmässiga förutsättningar att leva upp till de krav på skolan dessa bedömningar leder fram till. Detta skulle inte bara förbättra betygsstatistiken för skolan och kommunen; det skulle också kunna leda till betydande effektivitetsvinster i kommunens totala skolorganisation – vinster som direkt kan komma berörda elever till godo.

### Attityder till kvalitet

I Skolverkets senaste attitydundersökning<sup>18</sup> uppvisar grundskoleeleverna en ganska kritisk inställning till undervisningens kvalitet. På frågan om arbetet i skolan ger dem lust till fortsatt lärande svarar bara drygt hälften (55 procent) att så är fallet. Var femte elev anger att arbetet i skolan ger dem ganska eller väldigt lite lust till fortsatt lärande.

.....  
18. *Attityder till skolan 2000*. Skolverkets rapport nr. 197.

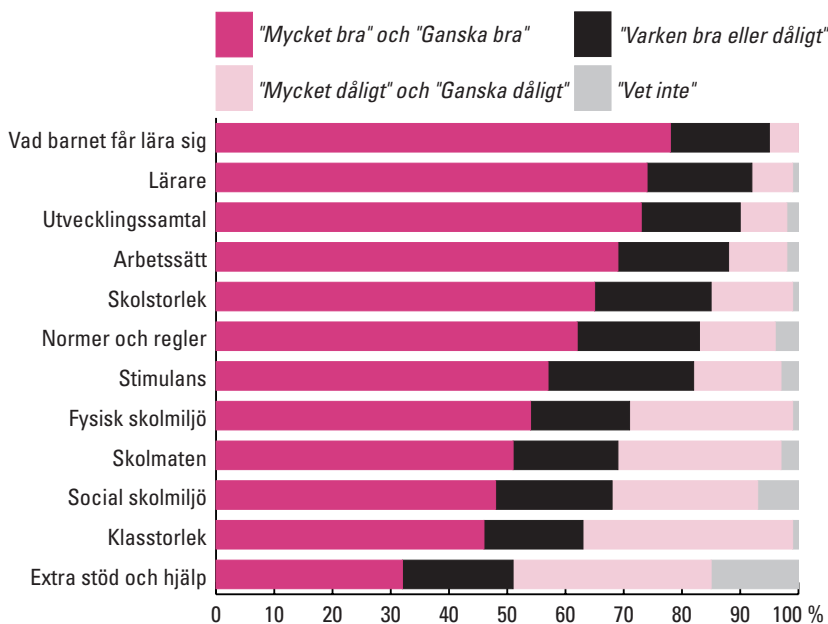
Elevernas syn på lärarnas sätt att undervisa har dessutom blivit mindre positiv jämfört med undersökningen 1997. Då ansåg 67 procent av eleverna att de flesta lärare undervisade bra, mot bara 58 procent i 1997 års attitydundersökning.

Det som elever är mest kritiska till vad gäller lärarnas sätt att undervisa, är deras förmåga att engagera och skapa intresse hos eleverna. Endast hälften av eleverna tycker att flertalet lärare har den förmågan, och hela 30 procent tycker att endast några få – eller inga – lärare kan engagera dem.

Föräldrarna i attitydundersökningen är oftast mer positivt inställda till det som försiggår i klassrummet och som är kopplat till det egna barnets inläring, än till förhållanden på skolnivå. En majoritet av föräldrarna tycker att skolan är bra på det som betecknas som skolans traditionella huvuduppgift, nämligen lärandet. Detta illustreras av nedanstående diagram. Jämfört med tidigare undersökningar finns det inga större förändringar i hur föräldrar ser på det egna barnets skola, förutom att tilltron till skolans möjligheter att ge barn extra hjälp och stöd har minskat.

Diagram 1

**Vad tycker Du om följande på Ditt barns skola?**



## Sammanfattande bedömning

Dagens grundskola ger en mångfasetterad bild. Trots ett märkbart sämre resursläge idag, jämfört med hur det såg ut för tio år sedan, så klarar sig den obligatoriska skolan i huvudsak bra vid internationella jämförelser. Även efter 1990-talets besparingar lägger vi fortfarande ner en större andel av vår bruttonationalinkomst på skolektorn än de flesta jämförbara länder. Men vi har också satt upp höga mål. Endast Sverige har så tydligt markerat skolans skyldighet att stödja elever med sämre förutsättningar. Ett av de viktigaste målen med grundskolan är att ge alla elever möjlighet att läsa vidare på ett nationellt program på gymnasieskolan. Och ett viktigt mål för gymnasieskolan, i sin tur, är att alla som läser på ett nationellt program ska vara behöriga att läsa vidare på högskolenivå.

Det är möjligt att vi har spänt bågen väl hårt i vår ambition att möjliggöra fortsatta studier för i princip alla som önskar gå den vägen. Vårt skolsystem, till skillnad från de flesta andra, har inga egentliga bortsorteringsstationer längs vägen, i alla fall inga institutionaliserade sådana. Vår ambition är att alla ska kunna – och få möjlighet att – lyckas. Vi har en vision som kanske aldrig helt kan uppnås, men som har stor betydelse som riktmärke och normsättare.

Men utöver den allmänmänniska och solidaritetsbaserade tanken om alla barns rätt till en god utbildning, har visionen faktiskt också en praktisk och nyttoinriktad kärna. För det första behöver alla medborgare i Sverige betydligt bättre och mer omfattande kunskaper nu än förr. I dagens arbetsliv finns allt mindre utrymme för utbildad arbetskraft.

För det andra är vi idag ett mångdimensionellt och heterogent samhälle. Sociala, etniska och språkliga klyftor måste kunna överbryggas och kompenseras av skolsystemet för att samhället i stort inte ska förloora viktiga talanger och begåvningar. Vår gemensamma välfärds fortsatta existens kräver ett klokt resursutnyttjande – även av vårt humankapital.

För det tredje anser de flesta bedömare att framtidens arbetsliv kommer att förändras i en allt snabbare takt. Behovet för den enskilde att ständigt gå vidare med sitt lärande, även utanför och efter en formaliserad skolgång, kommer att växa i framtiden. En av alla parter väl genomförd och genomgången ungdomsskola, är ett oerhört viktigt avstamp för den enskilde inför det livslånga lärande som vuxenlivet ställer

allt tydligare krav på.

Ett skolväsande där principen om varje elevs rätt att nå uppsatta mål också omsätts i konkret handling, bottnar både i ett rättvisebaserat likvärdighetstänkande och i ett långsiktigt samhällsekonomiskt nyttoperspektiv. Dagens betygssystem är konstruerat utifrån denna utgångspunkt, och syftar bland annat till att göra "systemmisslyckanden" så pass tydliga både på huvudmanna- och skolnivå, att korrigerande åtgärder ska kunna sättas in. Detta är myntets framsida. Myntets baksida är att skoldebatten under de senaste åren har fokuserats just på misslyckanden i ett slags "eländesfrosseri". Elever som inte får betyg har misslyckats, skolor med dålig betygsstatistik har misslyckats, osv. Och allt detta misslyckande verkar ha kommit väldigt snabbt – den svenska grundskolan är, enligt en vanlig massmediabild, på det sluttande planet, hejdlöst kanande mot nya lågvattenmärken. Och någons fel måste ju detta vara...

Skoldebatten skulle vinna på en mer sansad och balanserad samtalston. De problem vi ser utifrån ett måluppfylleseperspektiv, både på individ- och på skolnivå, måste ställas i relation till våra utökade ambitioner. Skolverkets undersökningar tyder snarare på att grundskolan klarat 1990-talets skolreformer och svångremstider bra. Men kurvorna pekar inte uppåt. Det har de heller inte gjort på länge! I så måtto har ansträngningarna misslyckats. Kommuner och skolor har ett stort ansvar för att mer medvetet och aktivt arbeta med att förbättra resultatnivåerna i grundskolan. Skolverket kommer att stödja detta arbete bl.a. utifrån vårt förändrade utvecklingsuppdrag. Men varje kommun – och fristående skolhuvudman – har ett odelat ansvar för att verka för högre måluppfyllelse. Även om staten nu genom det särskilda anslaget för personalförstärkning också bidrar konkret till en bättre resursnivå i skolan, måste lokalt ansvariga skolpolitiker ge skolorna de ekonomiska förutsättningar som krävs för deras arbete. Grundskolan är utbildningssystemets fundament. Det ska gå att bygga vidare på.



# Skolbarnsomsorgen

**F**ritidshemmet är den klart dominerande formen av skolbarnsomsorg. År 2000 fanns det över 332 000 barn inskrivna på fritidshem, medan det bara fanns drygt 15 000 skolbarn i familjedaghem. Fritidshemmen står alltså för över 95 procent av den organiserade skolbarnsomsorgen i åldrarna upp till tio år.

Fritidshemmets uppgifter har – liksom för barnomsorgen i övrigt – förändrats de senaste årtiondena. I slutet av 1980-talet beskrev Socialstyrelsen fritidshemmens roll i termer av att vara ett komplement till hemmen och till barnens övriga miljö. Idag är fritidshemmet mer knutet till skolan och skolans uppdrag – fritidshemmens uppgift är att vara ett komplement till skolan och därmed kunna erbjuda en meningsfull fritid. Den reviderade läroplanen för grundskolan (Lpo 94) har anpassats till fritidshemmen och är tänkt att vara en utgångspunkt för deras arbete. Skolverket har också tagit fram allmänna råd för fritidshem som är tänkta att tydliggöra fritidshemmets uppgifter utifrån läroplan och skollag.

## **Tillgång och efterfrågan**

Kommunerna är skyldiga att erbjuda skolbarnsomsorg för barn upp till tolv år. Detta mål kan sägas vara uppfyllt för 6–10-åringar. Skolverkets undersökningar visar att föräldrar med barn i denna åldersgrupp överlag erbjuds omsorgsplatser för sina skolbarn inom rimlig tid, men för elva- och tolvåringar ser det lite annorlunda ut. I många kommuner finns en efterfrågan på platser för elva och tolvåringar i öppen fritidsverksamhet, men bara en minoritet av kommunerna erbjuder sådan. I stället hänvisas även dessa elever till fritidshem, något som många föräldrar

upplever som för dyrt i förhållande till den verksamhet som erbjuds skolbarn i den åldersgruppen.

Liksom för förskolan kan man konstatera att skolbarnsomsorgen, i alla fall för barn mellan sex och tio år, i stort tillgodoser efterfrågan. Men, liksom för förskolan påverkas naturligtvis efterfrågan av avgifterna och hur kvaliteten i verksamheten upplevs. I 1990-talets början betalade föräldrarna ungefär 10 procent av bruttokostnaderna för fritidshemmen, men 2000 skulle föräldraavgifterna täcka 25 procent. Motsvarande siffra för förskolan är idag cirka 16 procent. Fritidshem är alltså en relativt dyr omsorgsform för föräldrarna, vilket man också kan ana eftersom efterfrågan minskar ju äldre barnet blir. År 2000 var 70 procent av alla 6-åringar inskrivna i fritidshem, de flesta av dem i ett fritidshem kopplat till en förskoleklass. När grundskoletiden sedan börjar kan vi se följande utveckling:

Tabell 2<sup>19</sup>

Inskrivna barn i fritidshem efter ålder 2000. Andel i procent .					
7 år	8 år	9 år	10 år	11 år	12år
72 %	66 %	48 %	13 %	5 %	2 %

Det är uppenbart att den kontinuerliga nedgången i efterfrågan under grundskoletidens första år bl.a. speglar det höga avgiftsläget. I en aktuell undersökning från Skolverket<sup>20</sup> är just de höga avgifterna den vanligaste orsaken föräldrar till barn mellan sex och nio år uppger till varför barnet inte går på fritidshem. De kvalitetsproblem som uppmärksammas inom fritidshemmen de senaste åren, och som redovisas mer i detalj längre fram, påverkar säkert också föräldrarnas val av omsorgslösningar för sina skolbarn. Maxtaxereformen som träder i kraft vid årsskiftet 2001/02 gäller även taxorna inom skolbarnsomsorgen. På samma sätt som med förskolan, förväntas reformen öka efterfrågan på platser inom skolbarnsomsorgen och då framförallt på fritidshem.

Efterfrågan och tillgång på fritidshemsplatser varierar också kraftigt över landet. Allra störst är efterfrågan i storstäderna och i förortskommuner. Lägst är efterfrågan i glesbygd.

19. *Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror*. Skolverkets rapport nr. 198.

20. *Barns omsorg*. Skolverkets rapport nr. 203.

## Resurser

Fritidshemmen har upplevt en stark tillväxt under 1990-talet. Antalet inskrivna barn är idag tre gånger större än för tio år sedan. Till viss del beror denna tillväxt på att de flesta 6-åringar idag går på fritids när de inte är i förskoleklass. Men även i andra åldersgrupper har andelen inskrivna barn ökat. Mellan 1994 och 1999 steg t.ex. andelen inskrivna 8-åringar från 46 till 64 procent.

Under 1990-talet var fritidshemmen utsatta för kraftiga besparingar. Detta har främst lett till större barngrupper och minskad personaltätthet. Under 1990-talet har antalet barn per årsarbetare mer än fördubblats och låg år 2000 på 17,5 barn per årsarbetare. Gruppstorlekarna har också ökat med 60–70 procent under 90-talet.

Fritidshemmen är således den sektor inom barnomsorg och skola som har fått känna på de kraftigaste resursminskningarna räknat per inskrivet barn. Till stor del beror detta på att den trefaldiga ökningen av antalet inskrivna barn inte har kompensrats fullt ut, ekonomiskt, personellt och lokalmässigt, av kommunerna.

## Öppen fritidsverksamhet

Enligt skollagen kan skolbarnsomsorg för barn i åldrarna 10–12 år även bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet. Öppen fritidsverksamhet kan bedrivas på många olika sätt men har det gemensamma att den är just ”öppen”. Den är inte lika styrd som fritidshemmen. Staten har dock genom utgivandet av allmänna råd för öppen fritidsverksamhet tydliggjort vilka krav och målsättningar som gäller för verksamheten, både utifrån ett politiskt och organisatoriskt ledningsansvar och utifrån tankar kring verksamhetens konkreta utformning.

Det finns inte någon offentlig statistik på hur många barn som utnyttjar den öppna verksamheten och hur kommunerna tillgodoser efterfrågan. År 2000 hade 75 kommuner i landet öppen fritidsverksamhet. Enligt en föräldraenkät i Skolverkets senaste undersökning av skolbarnsomsorgen för 10–12-åringar, är endast 13 procent inskrivna i fritidshem eller har tillgång till öppen fritidsverksamhet. Merparten av barnen får klara sig helt själva på sin fritid.

Det är rimligt att anta att det finns både ett behov och en dold efterfrågan på öppen fritidsverksamhet ute i landet. I ovan nämnda undersökning var det sammanlagt sju procent av de tillfrågade föräldrarna



som ville ha en plats i skolbarnsomsorgen för sin 10–12-åring, men som inte hade det. För hela Sverige innebär det att cirka 24 000 barn egentligen efterfrågar skolbarnsomsorg – de allra flesta av dem öppen verksamhet.

Nedskärningarna i skolbarnsomsorgen under 1990-talet har på detta sätt särskilt drabbat de äldre barnen. Ser vi till vad totalkostnaderna för grundskola och skolbarnsomsorg är för barngruppen 10–12 år ser vi att grundskolan tar 97 procent av dessa samlade resurser, medan fritidshem tar 2,5 och öppen fritidsverksamhet 0,6 procent.

### **Verksamhetens kvalitet**

De kraftiga besparingarna inom fritidshemssektorn, och den halverade personaltätheten, har naturligtvis påverkat verksamhetens kvalitet på ett negativt sätt. I en undersökning Skolverket redovisade förra året ställdes frågan på sin spets i rapportens titel: "Finns fritids?"<sup>21</sup> Rapporten tar egentligen upp två typer av kvalitetsproblem. Det mest uppenbara är resursbristen. Med den minskade vuxentätheten och de stora barngrupperna är det svårt – nästan omöjligt – att bedriva någon planerad och genomtänkt verksamhet över huvud taget. Fritidshemmen har i mycket blivit platser där elementär omsorg ges efter skoltid i väntan på föräldrarna.

Det andra kvalitetsproblemet som rapporten tar upp är skolkulturens dominans och genomslag även vad gäller skolbarnsomsorgen. Eftersom fritidshemmen oftast är placerade inom skolans organisation, är det många gånger svårt för fritidshemmens personal att hävda sin yrkeskompetens och sin yrkeskultur gentemot skolans.

Det är i detta sammanhang viktigt att påpeka att fritidshemmens personal i allmänhet är välutbildad. Över 28 procent har en lärar- eller förskolläraryrkesutbildning, och en tredjedel har fritidspedagogutbildning. I fråga om de cirka 40 procent av personalen som då återstår, har Skolverket ingen aktuell statistik över deras utbildning. Det senaste året sådan statistik fanns tillgänglig var 1998 och då hade den övervägande andelen av den icke högskoleutbildade personalen någon typ av gymnasial barnskötar- eller barnavårdsutbildning.

---

21. *Finns Fritids?* Skolverket 2000.

Rapporten visar att de som är mest kritiska till kvaliteten inom fritidshemmen är personalen, som känner sig klämd både i resurshänseende och vad det gäller status och yrkesidentitet. Föräldrar och barn är mer nöjda med kvaliteten i verksamheten. Drygt 90 procent av föräldrarna uppger att deras barn ofta eller alltid trivs med både personal och övriga barn. De flesta föräldrar känner sig också välkomna att delta i verksamheten – om andan skulle falla på – men en majoritet anser att de inte har möjlighet att påverka verksamheten – om det behovet skulle uppstå.

### **Sammanfattande bedömning**

Skolbarnsomsorgen, och framförallt fritidshemmen, har genomgått en kraftig tillväxt under de senaste 10 åren. Denna volymtillväxt har emellertid inte motsvarats av en lika ökning av tilldelade resurser. Fritidshemmen har hamnat i strykklasse när kommunerna har prioriterat inom barn- och utbildningsområdet. Halveringen av personaltäteten och storleksökningen av barngrupperna gör att fritidshemmen idag är mer en förvaringsplats än den pedagogiska verksamhet för skolbarn som regering och riksdag slagit fast att den ska vara. Denna utveckling måste inte bara brytas – den måste helt byta riktning om intentionerna i de nationella målen för verksamheten tillnärmelsevis ska kunna uppfyllas.

Införandet av maxtaxa kommer troligtvis även inom skolbarnsomsorgen att leda till ytterligare efterfrågan på platser och utnyttjad tid. Det gör att kvalitetsfrågorna den närmsta framtiden kommer att vara ännu mer förknippade med resurstilldelningen. Att fortsätta tillgodose en växande efterfrågan utan motsvarande ekonomiska och personella insatser är inte en acceptabel väg.

Bristen på öppen fritidsverksamhet för 10–12-åringar i de flesta kommuner är också besvärande. Det finns ett klart behov som inte kan tillgodoses idag. Det är därför viktigt att kommunerna ser över sina möjligheter att erbjuda fler plaster i öppen fritidsverksamhet. Ett steg skulle kunna vara en mer aktiv behovsinventering – något som enligt Skolverkets sker i ganska liten omfattning idag.

Ett annat steg skulle kunna vara att fler kommuner prövar andra former av fritidsverksamhet så att fler barn kan beredas plats. Över 200 av landets kommuner erbjuder inte någon öppen fritidsverksamhet alls.

Det borde finnas utrymme för en hel del nytänkande som bättre kan ta tillvara både barnens egna idéer och förmåga att organisera sig, och den verksamhet som pågår i det omgivande närsamhällets förenings- och klubbverksamhet.



# Gymnasieskolan

**G**ymnasietiden är början på vuxenlivet. Grundskolans i huvudsak tillrättalagda arbetsdag, med få reella valmöjligheter vad gäller studieprioriteringar och tidsutnyttjande, ersätts nu av något i bästa fall självvalt och intresseinriktat. Det är inför gymnasievalet som varje ungdom ska göra sitt första egentliga åtagande inför en framtida roll som en välfungerande och självständig samhällsmedborgare. Ett av grundskoletidens främsta syften är att inför detta avstamp skapa så pass goda förutsättningar för varje enskild elev att göra ett så ”rätt” val som möjligt. Gymnasieskolans skyldighet är sedan att förvalta dessa val på bästa sätt.

## **Tillgång och efterfrågan**

Idag börjar över 98 procent av alla elever som slutfört grundskolan i gymnasieskolan. Detta är en mycket hög andel, ur både ett internationellt och ur ett historiskt svensk perspektiv. Gymnasieskolans kärna är de 17 nationella programmen. Dessa kompletteras i varierande grad av kommuner och skolhuvudmän med specialutformade program och med utbildning inom International Baccalaureate. Det senare – oftast förkortat IB – är en internationell gymnasieutbildning som innehållsmässigt och styrningsmässigt helt ligger utanför den nationella regleringen för det övriga skolväsendet.

För att tas emot på ett nationellt eller specialutformat program ställs det vissa behörighetskrav på eleven, bl.a. att eleven ska ha minst godkända grundskolebetyg i svenska, engelska och matematik. En elev som inte uppnått detta får studera på gymnasieskolans individuella program, en utbildningsform inom gymnasieskolan vars främsta syfte är att fylla igen

de kunskapsluckor som utestänger eleven från ett nationellt program.

Gymnasieutbildning är idag i huvudsak ett kommunalt åtagande. Landstingens tidigare utbildningsansvar har successivt under 1990-talet förts över på kommunala huvudmän. Läsåret 1995/96 var landstingens elevandel nästan sju procent, medan andelen 2000/01 hade minskat till en och en halv procent. Visserligen har andelen elever i fristående gymnasieskolor ökat under samma period – från 2,3 till 5,6 procent – men totalt sett så har kommunernas åtaganden i gymnasieskolan, mätt i total andel av eleverna, stärkts med ett par procentenheter sedan mitten av 1990-talet.

## Utbud

Varje elev som går ut grundskolan ska i princip ha möjlighet att välja det nationella program han eller hon önskar. Det betyder att alla kommuner är skyldiga att kunna erbjuda denna valmöjlighet – och dessutom dimensionera gymnasieskolan, och de olika programmens platsantal, utifrån elevernas önsknings. Detta är ingen helt enkel uppgift. Visserligen finns det någon form av gymnasieskola i 95 procent av kommunerna, men i en femtedel av dessa erbjuds endast det individuella programmet. Utbudet är också ofta begränsat. Livsmedelsprogrammet förekommer t.ex. bara i 29 kommuner och energiprogrammet i 47. De vanligast förekommande programmen är samhällsvetenskapsprogrammet och naturvetenskapsprogrammet som finns representerade i 208 respektive 192 kommuner.

Många kommuner väljer alltså att i huvudsak ”köpa” gymnasieplatser i en annan kommun, eller gå samman i särskilda kommunalförbund. Oftast är det små kommuner som på så sätt utnyttjar det bredare programutbudet i närliggande större kommuner. Sammantaget är det en fjärdedel av landets gymnasieelever som bor i en annan kommun än den där de går i skolan. Det betyder två saker: dels får många elever långa pendlingsavstånd, dels skapar detta interkommunala köp- och säljsystemet av gymnasieplatser en arena för mellankommunalt samarbete – men även en grogrund för konflikter.

Det första problemet är i huvudsak ett glesbygdproblem och kan illustreras av att kostnaderna för skolskjuts och inackordering i en glesbygdskommun i medeltal är mer än 5 000 kr högre per elev än för en storstadselev (6 200 kr mot 1 200 kr.). För kommunen är det en kostnad i kronor och ören, och för eleven är det en kostnad i tid och bekvämlig-

het. Gymnasievalet för en glesbygdselev kan alltså ha ett personligt pris.

En undersökning som Skolverket gjorde för några år sedan<sup>22</sup>, där vi särskilt studerar gymnasieval i två regioner med väldigt olika geografiska och demografiska förutsättningar, Skåne och Norrlands inland, kommer fram till en ganska oväntad slutsats: När det gäller att tillgodose elevernas förstahandsval till gymnasiet så är norrlandskommunerna betydligt bättre på det än kommunerna i det befolkningstäta – och därmed gymnasietäta – Skåne.

Vid en fördjupad analys dämpas ovanstående ljusa bild av glesbygdsskolors valmöjligheter något. Glesbygdskommuner har generellt ett mindre utbud av nationella och specialutformade program att välja mellan. Det betyder att varje elev som föredrar ett annat program än de som finns på orten, måste ställa in sig på långa resor eller t.o.m. på att flytta hemifrån. Då blir det naturligt att förstahandsvalen också speglar det reella utbudet i närområdet – inte bara de egentliga preferenserna.

I mer tätbebyggda regioner är läget annorlunda. Där finns ett mer fullständigt och varierat utbud inom rimliga avstånd. Problemet blir då ett annat: tillgången till ett rikt programutbud och de praktiska möjligheterna att faktiskt ta del av det, även om det betyder att eleven måste resa utanför hemkommunen, gör eleven mer beroende av hur den regionala samordningen av gymnasieskolan fungerar. Och det är här vi har det andra problemområdet vad gäller gymnasieskolans dimensionering och organisation: Hur elevers valmöjligheter påverkas – positivt och negativt – av hur väl det regionala samarbetet mellan näraliggande kommuner fungerar inom skolområdet, behöver studeras ytterligare.

En av de största orsakerna till konflikter på skolområdet mellan kommuner idag är ”prissättningen” på gymnasieplatser. Kommuner beräknar sina kostnader på olika sätt, och det som är en självkostnad för en kommun kan anses vara en oskälig kostnad för en annan. I Skolverkets rapport ”Ett allsidigt urval av nationella program” behandlas detta område utifrån hur kommuner skriver samverkansavtal med varandra avseende köp- och säljande av gymnasieplatser:

*Samverkansavtalens starka fokusering på ekonomisk reglering kan vara ett tecken på att kommunerna har ett allt för snävt revirtänkande och förbiser*

---

22. ”Ett allsidigt urval av nationella program”. Skolverkets rapport nr. 178.

*själva syftet med samarbetet – uppfyllelsen av gymnasieskolans nationella mål.*

Det är dock inte utan goda skäl som kommuner lägger mycket kraft på hur gymnasieutbildningen för behöriga kommuninvånare ska bekostas – och finansieras. En plats på gymnasiet kostade förra året i medeltal 71 000 kr per elev i Sverige. Med tanke på att i medeltal var fjärde elev i en kommuns gymnasieskola kommer från en annan kommun blir det avsevärda summor som ska byta händer. 1999 betalade landets kommuner ut sex miljarder kronor till andra kommuner och landsting och 630 miljoner till fristående gymnasieskolor.

Dessa penningströmmar speglar också ett asymmetriskt beroendeförhållande. ”Köpare” av gymnasieplatser är oftast mindre kommuner och ”säljarna” är oftast större. Köparna har oftast få säljare de kan vända sig till, säljarna har oftast flera köpare som är beroende av just dem. Mindre kommuner blir beroende av större, och har alltså ett sämre förhandlingsläge när ”självkostnaden” ska bestämmas. För att minska sitt beroende av näraliggande gymnasiekommuner har många mindre kommuner beslutat att själv starta och driva gymnasial utbildning. Under 1990-talet har sammanlagt 38 kommuner valt denna väg.<sup>23</sup> Hur detta på längre sikt påverkar en elevs reella möjligheter att välja det nationella program som han eller hon är mest intresserad av, är en viktig fråga som kräver ytterligare belysning. I fråga om gymnasieskolans utbud av nationella program är det alltså viktigt för både stat och kommuner att ”lyfta blicken” över kommunperspektivet och även tillämpa ett regionalt perspektiv.

### Tillgodosedda val

Skolverket har i den tidigare refererade rapporten från 1999 sett att det i vissa kommuner behövs ett mer aktivt arbete för att gymnasieskolans dimensionering på ett bättre sätt ska kunna spegla den lokala arbetsmarknadens behov. Detta arbete måste i huvudsak bygga på informationsstrategier som mer aktivt erbjuder de lokala gymnasieutbildningar som efterfrågas av lokala arbetsgivare.

Men dagens regelverk tar inga arbetsmarknadsmässiga hänsyn. Formellt sett är det endast elevens val som ska styra hur gymnasieskolan

---

23. *Reformeringen av gymnasieskolan – en sammanfattande analys*. Skolverkets rapport nr. 187.

dimensioneras inom den egna kommunen och hur avtal formuleras med andra kommuner eller huvudmän. Det målet uppfylls i huvudsak, och några andra statliga krav finns f.n. inte i detta avseende. Läsåret 2000/01 kom 81 procent av de behöriga sökanden in på sitt förstahandsval, en siffra som varit ungefär konstant de senaste fyra läsåren. Endast drygt tre procent av eleverna kom inte in på något av sina val.

Om vi ser på dimensioneringen av enskilda program utifrån antalet förstahandsval, ser vi att Hantverksprogrammet är det som kommunerna lyckas sämst med. Endast 46 procent av de elever som valde programmet i första hand vårterminen 2000 blev intagna. Sedan finns det program som ligger på mellan 62 och 67 procents "måluppfyllelse", de är International Baccalaureate, medieprogrammet och naturbruksprogrammet. De program som kommunerna lyckas bäst med är de två "studieförberedande" programmen – naturvetenskapsprogrammet och samhällsvetenskapsprogrammet. Dessa två program är också de i särklass största programmen, tillsammans svarar de för 43 procent av elevantalet på de nationella programmen.

### Behörighetsbegränsningar

För att kunna tas emot på ett nationellt program kräver dagens regelsystem att en elev har nått kunskapsmålen i svenska, engelska och matematik i grundskolan. De elever som inte når detta mål är hänvisade till gymnasieskolans individuella program. Vårterminen 2001 var denna andel av grundskolans avgångsklass 10,4 procent.

Det individuella programmet har funnits sedan gymnasiereformens införande i början av 1990-talet, men först 1998 började ovanstående behörighetsregler gälla. Före 1998 låg andelen elever som antogs på ett individuellt program på mellan fem och sex procent. De nya reglerna gjorde att denna siffra steg till åtta procent 1998, en ökning som alltså har fortsatt och nu ligger på över tio procent.

Skolverket har på regeringens uppdrag undersökt vilka konsekvenser de nya behörighetsreglerna har fått och hur verksamheten i både grundskolan och gymnasieskolan har påverkats av dem. Slutsatsen vi dragit är att behörighetsreglerna har fler nackdelar än fördelar och att reglerna bör ändras.<sup>24</sup>

---

24. *Den hägrande framtid...?* Skolverket 2001.



Inom grundskolan har reglerna lett till att skolorna under de sista åren tenderat att bli "treämnnesskolor", genom att i stort sett alla stödresurser riktas mot de tre behörighetsgivande ämnena. Detta gör att tid och kraft tas från andra ämnen och att eleverna får svårare att nå målen i dessa. En konsekvens kan då bli att elever visserligen klarar behörighetskraven för att tas emot på ett nationellt program, men därefter får svårt att klara av studierna där. Strömningen av elever från nationella till individuella program – alltså åt helt fel håll – ökar också för närvarande.<sup>25</sup>

Ett annat och på lång sikt kanske allvarigare problem är den bild eleven får av kunskap och lärande. Behörighetskravens överbetoning av vissa ämnen kan få till följd att skoltillvaron blir trist, enformig och svårbegriplig. Rapporten sammanfattar detta problem på följande sätt:

*Det intryck man får är att för de elever som har problem att nå målen i behörighetsämnena utvecklar sig skolan till en form av teoretisk eller abstrakt straffkommendering där tillvaron präglas av ett tröstlöst malande av matematik, svenska och engelska. ... Det är som om tanken att en lycklig människa lär bättre än en olycklig och frustrerad inte tycks falla någon in.*

De fördelar som behörighetsreglerna ändå har, genom att de gör både kommunens, skolans och den enskilde elevens ansvar tydligt, anser Skolverket inte är tillräckligt stora för att uppväga deras nackdelar.

### Fristående skolor

Inom kategorin fristående gymnasieskolor räknas även in internationella skolor, riksinternatskolor och kompletterande skolor. På samma sätt som inom grundskolan har antalet fristående gymnasieskolor ökat kraftigt under 1990-talet. Läsåret 2000/01 gick över 17.000 elever på fristående gymnasieskolor vilket var en ökning på över 23 procent från läsåret innan. Jämfört med hur det var för fem år sedan har antalet elever ökat med 134 procent. Hösten 2001 har 48 nya fristående gymnasieskolor startat i landet av de 114 som beviljats tillstånd.

De flesta fristående gymnasieskolor finns i storstäder och i deras förortskommuner. Elva respektive tolv procent av dessa kommungruppers gymnasieelever går i fristående skolor. Motsvarande andel för glesbygd-

.....  
<sup>25</sup>. *Den hägrande framtid...?* Skolverket 2001.

skommuner är drygt en procent. De fristående gymnasieskolornas utbud av program är svåröverskådligt, eftersom de så ofta väljer att profilera sig med specialutformade program. Förra läsåret läste hela 32,4 procent av eleverna vid de fristående gymnasieskolorna på specialutformade program medan motsvarande andel inom den kommunala gymnasieskolan bara utgjorde 7,0 procent. I övrigt har de fristående skolorna som grupp ungefär samma fördelning av elever mellan de studieförberedande programmen – NV, SP och TE – och de övriga nationella programmen. Detta speglar dock inte det utbud som varje enskild skola står för. Eftersom fristående gymnasieskolor generellt sett är mindre än kommunala – i medeltal bara en fjärdedel så stora, räknat i elevantal – måste de, av organisatoriska och ekonomiska skäl, ofta profilera sig ganska snävt vad gäller urval av program.

## Resurser

Den totala kostnaden för gymnasieskolan, med sina 305 000 elever, var förra året cirka 22 miljarder kronor. Även gymnasieskolan har fått känna på 90-talets kommunala besparingar. Främst har dessa drabbat utgifterna för undervisningen. De resurser som lagts på denna kärnverksamhet minskade under årtiondets början snabbt med nästan 20 procent per elev. Sedan 1993 har emellertid trenden vänt och vi närmar oss nu den nivå som gällde 1991.

Vad gäller den totala resursbilden så har emellertid gymnasieskolan kommit bättre ur 1990-talet än grundskolan. Jämför man utvecklingen utifrån vad varje elev kostar totalt så ligger den genomsnittlige grundskoleeleven fortfarande cirka fem procent under 1991 års värde, räknat i fast penningvärde. Den genomsnittlige gymnasieeleven ligger cirka tio procent över 1991 års värde. Ändå har gymnasieskolan ännu inte nått upp till 1991 års nivå vad gäller undervisningskostnad per elev. Detta beror i huvudsak på att gymnasieskolans lokalkostnader – till skillnad från grundskolans – har ökat under 90-talet. Ökningen, räknat per elev, är cirka tolv procent. Denna ökning beror delvis på generellt ökande lokalkostnader men också på att gymnasieskolan haft svårare att göra de samordningsvinster på lokalsidan som många kommuner kunnat göra inom förskola, grundskola och fritidshem. Dessutom har elevantalet inom gymnasieskolan varit relativt konstant under de senaste tio åren, medan grundskolans elevantal under samma period har ökat med näst-

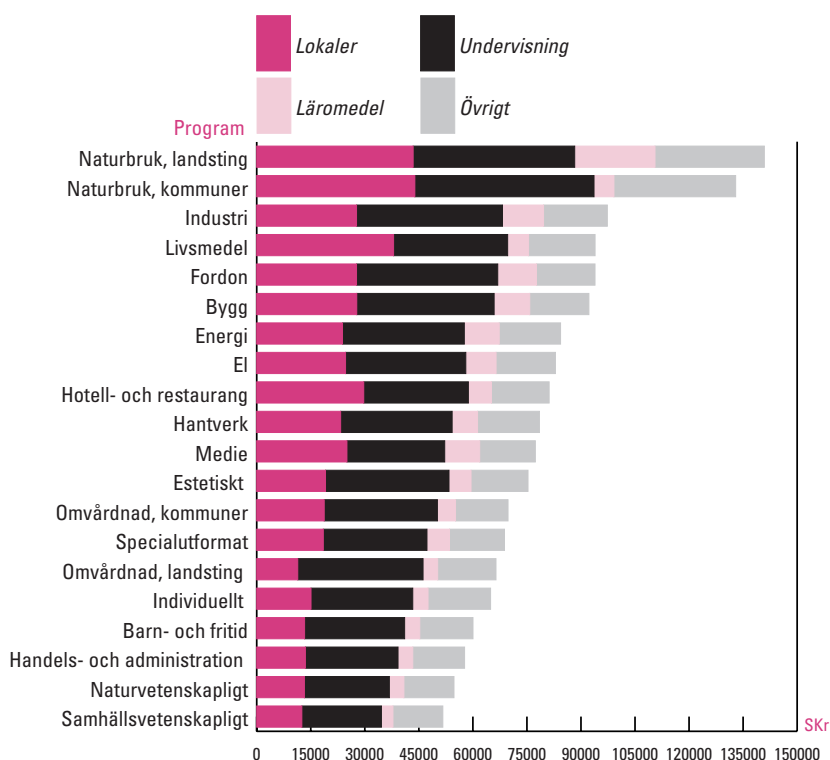
an 20 procent. Det betyder att grundskolans lokalbesparingar delvis kunnat göras med hjälp av "förtätningar", vilket inte gällt.

Nu kommer emellertid grundskolans och gymnasieskolans utvecklingstrender att byta plats. 1980-talets demografiska tillväxtvåg har nått sin kulmen i grundskolan och rullar nu vidare in i gymnasieskolan. Antalet elever i gymnasieskolan beräknas öka med cirka 30 procent fram till år 2008, vilket kommer att ställa stora krav på kommuner och andra huvudmän att anpassa organisation och ekonomi till denna snabba och stora volymökning.

Ett generellt problem med kostnadsjämförelser inom gymnasieskolan är att kostnaderna för de olika programmen är väldigt olika. Diagrammet nedan illustrerar denna kostnadsspridning.

Diagram 2

**Kostnad per elev och gymnasieprogram 1999**



Diagrammet visar bl.a. att de två ”billigaste” programmen också är de största, medan de ”dyra” programmen har ett färre antal elever. Den struktur en kommun har vad gäller dimensioneringen av programutbudet kan alltså betyda en hel del vad gäller kommunens kostnader. Eftersom de ”billigaste” programmen också är de som främst väljs av de som tänker läsa vidare på universitet och högskola kan man säga att kommuner med många elever som avser att läsa vidare har en gynnsammare kostnadsbild än de kommuner som har fler yrkesinriktade elever. I vår statistik slår detta på så sätt att undervisningskostnaderna per elev är betydligt högre i glesbygd och i mindre kommuner, än i storstäder och tätort. Jämfört med våra tre storstäder är undervisningskostnaden i glesbygdskommuner ungefär 40 procent högre.

Ser man på vad varje folkbokförd elev totalt kostar sin hemkommun, är denna summa högst för glesbygdskommunen där medelkostnaden 1999 var 86 600 kr per elev, medan den var lägst i storstäderna med en medelkostnad på 66 500 kr per elev. Kostnadsspridningen mellan landets kommuner är således hög med 88 700 kr per elev som ett högsta värde och 64 300 kr som det lägsta, vilket innebär en skillnad på 24 000 kr, vilket är en betydligt större variation än den vi ser i grundskolan.<sup>26</sup>

## Personal

En av de största utmaningarna som staten, kommunerna och övriga skolhuvudmän står inför under det kommande årtiondet, är att kunna förse de växande årskullarna i gymnasiet med behöriga lärare. Antalet elever i gymnasieskolan kommer att öka med cirka 30 procent fram till år 2008, vilket är en dramatisk volymökning på kort tid. Denna snabba ökning följer dessutom på några år av minskande elevkullar. Mellan 1995 och 2000 var denna minskning lite drygt två procent.

Trots en ganska stabil – och t.o.m. något minskande – elevtillströmning har gymnasieskolan idag relativt många obehöriga lärare. Förra läsåret var sammanlagt 21 procent av lärarna formellt obehöriga om vi räknar om samtliga lärartjänster till heltidstjänster. Detta var dessutom en ökning med nästan fyra procentenheter sedan läsåret innan och med nästan tio procentenheter sedan läsåret 1995/96. Det ska tilläggas Skolverket bara har uppgifter om andelen obehöriga lärare avseende

.....  
26. Se förklarande fotnot på sidan 31.

pedagogisk utbildning, inte huruvida lärare undervisar i ämnen som de är behöriga i. Vi vet emellertid att cirka en tredjedel av de formellt obehöriga lärarna ändå var tillsvidareanställda av sina arbetsgivare, vilket kan tolkas som att skolan bedömt dem vara kompetenta för sin uppgift.<sup>27</sup> Sammanfattningsvis ser vi att gymnasieskolan har ett stort rekryteringsbehov de närmaste åren. Bara för att ersätta de 13 procenten som saknar både formell lärarutbildning och fast anställning skulle det idag behöva anställas drygt 3 000 heltidsarbetande lärare.

Andelen obehöriga lärare varierar mellan ämnena. Lägst andel förra året hade ämnet tyska (4 procent) och högst hade datakunskap (24 procent).

Den kommande elevökningen på gymnasieskolan kompenseras av att antalet studerande på gymnasial komvux kommer att minska framöver. Detta gör det möjligt för kommunerna att täcka en del av lärarbristen på gymnasierna med behöriga lärare från komvux. Men även om denna möjlighet till interna utjämningslösningar tas med i kalkylerna, beräknas behovet av ämneslärare inom gymnasiet och komvux tillsammans öka med 13 procent fram till år 2008. Efter år 2008 minskar lärarbehovet dock kraftigt på grund av de minskande elevkullarna.

Om åtgärder inte vidtas kommer lärarbristen på gymnasieskolan att öka fram till år 2008. Skulle vi t.ex. anta att hela rekryteringsbehovet fram till år 2009 skulle täckas av nyutexaminerade lärare skulle 19 400 nya lärare behöva utexamineras under perioden 2000–2009. Med dagens dimensionering av lärarutbildningarna kan vi bara förvänta oss 11 600 nya lärare under denna period.

Ovanstående beräkningar bygger på ett antal antaganden om pensionsbenägenhet, avhoppsfrekvens, löneutveckling, överströmningsmöjligheter (framförallt från grundskolan) och andra faktorer som påverkar i olika riktningar. Den reella lärarbristen kan alltså bli både större och mindre än vad våra nuvarande beräkningar visar. Det betyder ändå att aktiva och målinriktade åtgärder både från stat och kommun under de närmaste åren är väsentliga om kvaliteten i gymnasieskolan inte ska äventyras.

---

27. *Lärare i gymnasieskola och gymnasial vuxenutbildning*. Skolverkets rapport nr. 199.

## Resultat och kvalitet

Sammanfattningsvis ger en analys av resultat och kvalitet i gymnasieskolan en mycket variationsrik bild. Gymnasiets programstruktur med valbara karaktärsämnen, men också med ett sammanhållet kärnämnestänkande, leder i sig till att resultatvariationen mellan de nationella programmen kan bli mycket stor. Till detta kommer en geografisk variation som i många stycken är både stor och svårförklarlig. I den utvärdering av gymnasiereformen som Skolverket presenterade förra året, hävdar vi att den splittrade bild vi för närvarande kan se, till stor del beror på svårigheter för skolor att kombinera gymnasiereformens innehållsliga målsättningar med de förändrade organisatoriska kraven. På många skolor har det interna arbetet mest handlat om just de organisatoriska frågorna. I rapporten sammanfattar Skolverket problematiken så här:

*När man, som i reformeringen av gymnasieskolan, blandar mål och medel från två skilda utbildningspolitiska synsätt, uppstår naturligtvis diskussioner och osäkerhet i skolorna var tyngdpunkten i reformen ligger. Skolorna kommer att lägga tyngdpunkten på målen och medlen på olika sätt och utfallet kommer därför att bli högst olika.<sup>28</sup>*

## Resultat

Resultatframgång i gymnasieskolan mäts på flera sätt. De vanligaste, och de vi har goda statistiska uppgifter om, är betygsnivåer, andel elever som fullföljer sin utbildning och hur många som fortsätter på högskolenivå efter gymnasieskolan.

Vad gäller betygsstatistiken kan Skolverket inte se vare sig någon positiv eller negativ trend. Förra årets resultat är i princip identiska med värdena från året innan. Däremot är det stora skillnader mellan de olika nationella programmen. Högst betygspoäng för de som fick ut sitt slutbetyg förra året har elever på det naturvetenskapliga programmet (14,9), medan det var lägst på fordonsprogrammet (10,8). Allra lägst poängtal hade dock de elever som fick slutbetyg i det individuella programmet (8,4).<sup>29</sup> Ännu större variationer mellan programmen ser vi om vi bara skärskådar behörighetsämnena svenska, engelska och mate-

28. *Reformeringen av gymnasieskolan*, sid. 19.

29. Detta är det genomsnittliga meritvärdet per betyg där poängen fördelas så här: IG=0, G=10, VG=15 och MVC=20.

matik. Av de elever som fick slutbetyg från de naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga programmen förra vårterminen hade 95 procent minst betyget godkänt i alla dessa tre ämnen. Av samtliga elever som hade slutbetyg från andra nationella program var den siffran 71 procent.

Betygen varierar också kraftigt mellan olika kommuner. Den genomsnittliga betygspoängen var högre för storstads- och förortskommuner och lägre för landsbygds- och glesbygdskommuner. Denna variation beror dock främst på att elevsammansättningen mellan olika gymnasieprogram skiftar mellan olika kommuner.

Vad gäller andelen elever som fullföljer sin gymnasieutbildning inom fyra år efter start kan vi emellertid just nu se en negativ utveckling. Av alla elever som började gymnasiet 1996 hade 73 procent fått slut- eller avgångsbetyg efter fyra år. Året innan var denna andel 76 procent och året dessförinnan 78 procent.

Även andelen elever, som efter avslutad gymnasieutbildning har en grundläggande behörighet till universitet och högskola, har minskat något de senaste åren. Förra året hade 80 procent av eleverna sådan behörighet, vilket är en minskning med fyra procentenheter sedan 1999. Ändå kan vi konstatera, att fyra femtedelar av alla som går ut gymnasiet idag har möjlighet att studera vidare på högskolenivå. I den meningen måste gymnasiereformen anses ha lyckats. Av dessa fyra femtedelar är det emellertid knappt hälften som verkligen läser vidare. Tre år efter slutförandet av gymnasiet var det förra året 38 procent som hade registrerat sig vid universitet eller högskola. Året innan var andelen densamma, vilket gör att den stadiga uppgång vi sett sedan 1989, då motsvarande andel var 24 procent, verkar ha planat ut och stagnerat.

Det finns emellertid även här en klar skillnad mellan programmen. Av de elever som studerar på naturvetenskapsprogrammet fortsatte förra året 79 procent till högskolan. För elever på samhällsvetenskapsprogrammet var den andelen 51 procent, och för elever på de övriga nationella programmen 12 procent.

### Individuella programmet

Som vi tidigare redovisat har det individuella programmet stadigt växt under de senaste åren. Av samtliga elever som förra läsåret påbörjade sina gymnasiestudier, började över 14 procent på det individuella programmet. Även om vissa elever faktiskt söker till det individuella pro-

grammet som förstahandsval – inför höstterminen 2000 hade nästan 20 procent av de elever som antogs på det individuella programmet sökt dit – så är det övergripande målet för det individuella programmet att så snabbt som möjligt göra det möjligt för eleverna att börja på ett nationellt program. Av de elever som började på det individuella programmet hösten 1999 hade också 30 procent gått över till ett annat program ett år senare. Lika många hade tyvärr vid den tiden hoppat av gymnasieskolan helt och hållet.

## Kvalitet

Diskussionerna om hur kvaliteten är i den svenska gymnasieskolan är svår att föra på ett generellt plan. Ovanstående redovisning av vissa statistiska resultatmått säger en del om verksamhetens kvalitet, men inte allt. Om kvalitet ska mätas i elevframgång efter gymnasietiden är det också många andra faktorer utanför skolan som har stor betydelse, vilket gör det svårt att analytiskt isolera de effekter – positiva eller negativa – som kan härledas till enbart skolan. Det lokala arbetsmarknadsläget är kanske mer avgörande för framgång än de studiemässiga meriterna för den som fullföljt gymnasieskolan på ett yrkesinriktat program.

Skolverkets bedömningar av kvaliteten inom gymnasieskolan bygger huvudsakligen på hur vi ser att de nationella målen förvaltas i organisationen. Vi kan då se klara brister i hur läroplans- och programmålen generellt har hanterats på huvudmannanivå; bland annat har den nya gymnasieskolans uppbyggnad kring avgränsade kurser lett till en totalt sett fragmentiserad utbildningssituation för den enskilde eleven, där sammanhang och förståelseupplevelser ofta lyser med sin frånvaro.<sup>30</sup>

## Sammanfattande bedömning

Gymnasieskolan är för närvarande ”under utredning”. Bl.a. ska programstrukturen och systemet kring kursuppbyggnaden ses över. Skolverkets utvärderingar tyder på att en sådan översyn är behövlig.

Gymnasieskolan står inför en kraftig, men relativt kortvarig och övergående, expansion. Under några få år kommer elevantalet att öka med cirka 30 procent för att sedan falla tillbaka igen. Vi går in i denna expansion med en rådande bristsituation vad gäller tillgången på behöri-

---

30. *Reformeringen av gymnasieskolan*. Skolverkets rapport nr. 187.



ga lärare. Trots en förväntad minskning av elevantalet på komvux tyder alla beräkningar på att bristen på utbildade ämneslärare på gymnasial nivå kommer att öka. Både staten och skolhuvudmännen – främst då kommunerna – har ett stort ansvar för att förbättra tillgången av behöriga lärare även under den kommande elevpuckeln. På grund av denna elevexpansions tillfälliga karaktär – den kommer att ha ”ebbat ut” inom en tioårsperiod – är det viktigt att strategier utarbetas både centralt och lokalt vad avser lärarförsörjningen. Med grundskolans situation under 1990-talet i minne, är det viktigt att denna strategi inte blir en ”strategi för övervintring”.

Staten behöver också ta en aktivare del i hur det regionala samarbetet på gymnasieområdet fungerar. En god tillgång till nationella program inom rimligt avstånd för den enskilde eleven, är en grundläggande förutsättning för att dennes val överhuvudtaget ska kunna tillgodos. Här är förhållandena och villkoren väldigt olika mellan tätort och glesbygd, vilket gör att statens förhållningssätt måste styras mer av de specifika regionala förhållandena och mindre utifrån ett generellt och nationellt tänkande.

Staten och kommunerna behöver bli bättre på att använda sig av mer effektinriktade kvalitetsutvärderingar. Hur klarar sig eleverna efter sina gymnasiestudier i den verksamhet – arbete eller vidare studier – de sedan väljer eller bara hamnar i? Just kring dessa frågor finns det idag ingen brist på tyckande – däremot är bristen på mer systematiska undersökningar besvärande. För att bidra till att kunskapsläget förbättras har Skolverket just startat en undersökning utifrån ovanstående problem. Vi beräknar att kunna redovisa resultatet av denna i nästa års lägesbedömning.<sup>31</sup>

---

31. *Efter skolan – kartläggning och analys av ungdomars inträde på arbetsmarknaden.* Dnr: 72-2001-2909.



# Särskolan

Undervisningen av utvecklingsstörda barn är en uppgift som först nyligen blivit en integrerad del i skolväsendet. 1967 försvann begreppet ”obildbar” ur författningstexterna. Först då fick barn med en allvarigare utvecklingsstörning lagstadgad rätt till undervisning, först då. Ansvaret för undervisningen av utvecklingsstörda barn låg på den tiden på landstingen, där ett vårdtänkande hade kommit att prägla både organisation och pedagogik.<sup>32</sup>

I slutet av 1980-talet beslöt riksdagen att överföra huvudmannaskapet från landstingen till kommunerna. Reformen var fullt genomförd 1996, och därmed förde man samman särskolan och skolväsendet i övrigt till en gemensam kommunal skolorganisation. Syftet var att ge särskoleeleverna bättre förutsättningar att kunna ta del av det bredare pedagogiska utbud som fanns inom den betydligt större kommunala skolan. Reformen följde därmed det allmänna integreringstänkande som varit förhärskande inom utbildningsväsendet de senaste decennierna.

Ett ytterligare steg mot ett integreringsideal var de nya bestämmelser om ökat föräldrainflytande, som infördes på försök 1996 och nu gäller fram till juli 2005. Enligt dessa bestämmelser kan särskolan inte ta emot ett barn utan vårdnadshavarens medgivande. Med detta ville riksdagens sida ta bort den stämpel av tvångsmässigt omhändertagande som särskolan ofta hade, och istället betona att föräldrar ska ha det slutliga avgörandet när det gäller vilken skolform som barnet ska tillhöra.

---

32. För en mer fyllig historik se *Hur särskild får man vara? En analys av elevökningen i särskolan*. Skolverket 2000.

## Organisation

De elever som är inskrivna i särskola är de som utifrån särskilda pedagogiska, psykologiska och medicinska kriterier bedöms utvecklingsstörda och inte kunna nå de mål som gäller för grundskolan. Även barn som fått ett betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder på grund av hjärnskada samt barn med autism tas emot i särskolan. Det är styrelsen för särskolan – dvs. kommunens utbildningsansvariga nämnd – som beslutar om ett barn ska tas emot i särskolan.

Mottagandet av en elev i särskola är reglerat i nationella styrdokument. Skolverket har senast i en undersökning från 2001 konstaterat att det finns brister i kunskapen om dessa styrdokument i kommuner och på skolor.<sup>33</sup> Bl.a. därför har Skolverket tagit fram *Allmänna råd* med kommentarer om rutiner för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan.<sup>34</sup>

På samma sätt som skolväsendet i övrigt, är särskolan uppdelad i en obligatorisk och en frivillig del. Den obligatoriska särskolan består av grundsärskolan och träningsskolan, medan den frivilliga utgörs av gymnasiesärskolan. Eleverna i träningsskolan har en så pass allvarlig utvecklingsstörning, eller ett så omfattande funktionshinder, att de inte bedöms kunna tillgodogöra sig undervisningen i grundsärskolan.

Den obligatoriska och den frivilliga särskolans verksamhet utgår från ett eget regelverk och från egna mål. Men enligt skollagen ska utbildningen i särskolan anpassas till den enskilda elevens förutsättningar så att han eller hon får en utbildning som så långt det är möjligt motsvarar den som ges i grundskolan eller gymnasieskolan. Eftersom särskolans elevkrets består av elever med mycket olika förutsättningar och det begåvningsmässiga spannet mellan dem är stort, ställs det särskilt höga krav på att särskolan kan arbeta utifrån ett utpräglat individcentrerat synsätt. Grundsärskolan är 9-årig med möjlighet till ett frivilligt tionde år, medan gymnasiesärskolan är 4-årig.

## Elever

Särskolan är en liten – men växande – skolform. Läsåret 2000/01 gick totalt 18 600 elever i särskolan, 13 500 i grundsärskolan och 5 100 i gym-

---

33. *Kvalitet i särskola – en fråga om värderingar*, Skolverket 2001.

34. *Allmänna råd om mottagande i den obligatoriska särskolan*, Skolverket 2001.

nasiesärskolan. Av alla elever i grundskoleålder går 1,3 procent i särskolan. Denna andel har emellertid ökat kraftigt sedan kommunerna tog över huvudmannskapet. Sedan läsåret 1992/93 har elevantalet i grundskolan ökat med 45 procent och i gymnasiesärskolan med 43 procent – utöver den ökning som direkt kan hänföras till förändringarna i det totala antalet barn i de aktuella åldersgrupperna. I den obligatoriska särskolan är det andelen elever i grundskolan som ökat mest, medan ökningstakten i träningskolan bara har varit en fjärdedel så stor.

Orsakerna bakom denna kraftiga elevökning kartlades och analyserades i en undersökning som Skolverket presenterade förra året.<sup>35</sup> Den visade på ett antal utvecklingstrender som tyder på att särskolans integration med det övriga skolväsendet visserligen har resulterat i att målet om ett närmande mellan skolformerna ser ut att uppfyllas. Detta närmande har dock också lett till problem med var gränserna faktiskt ska gå. Ett uttryck för detta är att strömmen från grundskolan till grundskolan har fördubblats under 1990-talet. Idag har ungefär hälften av eleverna i särskolans nionde år tidigare gått ett eller flera år i grundskolan. För några år sedan upphörde i stort sett dessa övergångar efter grundskolans årskurs sex, men idag pågår de grundskoletiden ut.

I en enkät som Skolverket distribuerade till samtliga kommuner förra året svarade 40 procent att elevgrupperna i särskolan hade förändrats under den kommunala huvudmannatiden. Elever med autism eller autismliknande tillstånd har ökat, liksom elever med damp/ADHD och elever med koncentrationssvårigheter. Många kommuner uppger att elever med emotionella svårigheter och elever med invandrarbakgrund också blivit fler. De fallstudier som gjordes i undersökningen visar också på att även elever som enligt gällande bedömningspraxis inte är utvecklingsstörda återfinns i särskolan.

En viktig förklaring till det ökande antalet elever i särskolan är således att gränsen mellan framförallt grundskola och särskola blivit svårare att dra. Många barn som befinner sig i denna ”gråzon”, och som tidigare bereddes plats i grundskolan, tas nu in i särskolan. Det finns flera skäl till detta. Det nya betygssystemet och det förändrade kursplaneinnehållet i grundskolan, betyder i praktiken att även grundskolan har

---

35. *Hur särskild får man vara.* Skolverket 2000.

fått ett ”behörighetstänkande”, där elever som bedöms ha svårt att klara målen i grundskolan nu oftare placeras i särskola.

I en fristående utvärdering, som refereras i Skolverkets undersökning från 2000, framförs att en av de viktigaste orsakerna bakom strömningen av elever från grundskolan till särskolan är de ekonomiska nedskärningarna i grundskolan.<sup>36</sup> Dessa nedskärningar, tillsammans med grundskolans allmänna utveckling mot en mer teoretiskt inriktad undervisning, gör det svårt för grundskolan att ge elever, som är svagpresterande i teoretiska ämnen, det stöd de behöver. En särskoleplacering kan då ses som en bra lösning utifrån grundskolans perspektiv.

En sådan placering underlättas också av att särskolan idag har blivit både mer tillgänglig och mer ”normaliserad”. Integreringen i det kommunala skolväsendet gör att en särskoleplacering idag blir mindre genomgripande, och i många fall mindre traumatisk för elever och föräldrar, än vad en övergång till en landstingsdriven verksamhet var förr.

Resultaten från undersökningen från 2000 bekräftas och stärks i ytterligare en utvärdering från Skolverket som presenterades i oktober 2001.<sup>37</sup> Utvärderingen baseras på en enkät till samtliga kommunala särskoleansvariga tjänstemän i landet samt på fallstudier i nio kommuner där rektorer, lärare och vårdnadshavare intervjuats, och visar att kommunerna i stor utsträckning saknar strategier för hur mottagandet i särskola ska ske. Dessutom saknas strategier för själva verksamheten. Till viss del kan detta bero på att kommunaliseringen av särskolan har medfört att fler rektorer och lärare utan erfarenhet av särskolan nu har fått ansvar för denna verksamhet.

Även i denna senaste undersökning lyfts ”gråzonsbarnen” fram. En ansevärd del av elevernas vårdnadshavare uppger i intervjuerna att särskolan kommit på tal för att grundskolan inte längre kunnat ge barnet adekvat hjälp. En tredjedel av vårdnadshavarna är heller inte säkra på att deras barn har sådana svårigheter i skolarbetet att de egentligen ska gå i särskola.

## Spridning och variation

Ett genomgående problem man ställs inför vid betraktandet av särsko-

---

<sup>36</sup> Tideman, Magnus, citerad i *Hur särskild får man vara*. Skolverket 2000.

<sup>37</sup> *Kvalitet i särskola – en fråga om värderingar*, Skolverket 2001

lan är att denna skolform ser väldigt olika ut från kommun till kommun – och från region till region. Den tidigare redovisade elevökningen är t.ex. inte jämnt fördelad över landet. I några län – Jämtlands, Blekinge och Värmlands län – har antalet elever mer än fördubblats sedan 1992/93, medan ökningen i andra län – Örebro, Dalarnas och Jönköpings län – i stort har följt ökningen i det totala barnantalet. Denna spridning blir ännu större på kommunnivå.

Även vad gäller organisationsformer är spridningen över landet stor. I genomsnitt 14 procent av eleverna i grundsärskolan går i integrerade verksamheter, dvs. de är inskrivna i särskolan och följer särskolans kursplaner, men de befinner sig fysiskt i en grundskola och arbetar delvis i integrerade grupper tillsammans med grundskoleelever. Hur stor andel av särskoleeleverna som går i integrerade former skiljer sig dock avsevärt mellan kommunerna. Många kommuner har bara valt denna organisationsform. Andra redovisar inga elever i integrerad verksamhet över huvud taget.

Dessutom visar Skolverkets kartläggning att den kommunala organisationen av särskolan styrs mycket av vilka tjänstemän och politiker som sitter i beslutsfattande positioner och vilka rutiner de har.

## Resurser

Även de undervisningskostnader kommunerna redovisar för särskolan varierar över landet, mellan 80 000 och 200 000 kr per elev.<sup>38</sup> I medeltal avsätter kommunerna över 100 000 kr per elev i särskolan för undervisningskostnader, vilket är fyra gånger mer än i grundskolan. Skolverkets statistik visar inte heller på att kostnaden per elev i särskolan har minskat i och med den relativt kraftiga ökningen av antalet elever. Totalt kostade särskolan knappt 3,4 miljarder år 1999, vilket är en ökning med 15 procent från 1998.

## Personal

Den relativt goda resurstilldelningen leder naturligtvis också till ett relativt gott personalläge. I genomsnitt går det fyra elever per lärare både i den obligatoriska särskolan och i gymnasiesärskolan. Andelen lärare

---

38. Se förklarande fotnot på sidan 31.

med en pedagogisk utbildning är också något högre än i grundskolan och gymnasieskolan. Detta är emellertid en tveksam kvalitetsindikator vad gäller särskolan. Med tanke på både omfattningen av och variationen på de stödbehov som finns inom särskolan, bör de som arbetar där också ha en specialpedagogisk utbildning. I en undersökning Skolverket genomförde 1999 hade bara drygt 60 procent av lärarna inom den obligatoriska särskolan en sådan utbildning.<sup>39</sup> Läsåret 2000/01 hade den andelen sjunkit till 50 procent.

En stor del av särskolans elever behöver stöd i tal och muntlig kommunikation. Därför är det allvarligt att 1999 års undersökning visar att antalet talpedagoger med huvudsaklig tjänstgöring i särskolan halverades mellan 1990 och 1998, trots ökningen av antalet elever.

Under 1999 och 2000 genomförde Skolverket tillsyn av särskolan i elva kommuner, bl.a. med avseende på personalens kompetens och utbildning.<sup>40</sup> Vi fann då att variationen mellan kommunerna var stor, och att det i fyra av de elva kommunerna fanns en begränsad andel av personalen som hade en adekvat utbildning. Dessa kommuner hade heller inte vidtagit några åtgärder för att rätta till situationen, varför Skolverket bedömde att de krav som skolförfattningarna ställer på kommunerna att *"för undervisningen använda lärare, förskollärare och fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva"*<sup>41</sup> inte var uppfyllda i denna dryga tredjedel av de granskade kommunerna.

## Resultat och kvalitet

Det betygssystem som finns i skolväsendet i övrigt tillämpas också delvis i särskolan. I den obligatoriska särskolan är dock betygen frivilliga – de sätts om eleven eller elevens vårdnadshavare begär det. I gymnasiesärskolan sätts däremot betyg efter varje framgångsrikt avslutad kurs. Betygsstegen Icke godkänd (IG) och Mycket väl godkänd (MVG) används inte inom någon del av särskolan.

En annan viktig skillnad är att alla elever som deltagit i grundsärskolan, och vars skolplikt har upphört, har rätt att fortsätta i gymnasiesärskolan. Några formella behörighetskrav vad gäller uppnådda resultat i

39. Kvalitet i särskolan samt Skolverkets planerade insatser och prioriteringar. Skolverket 1999.

40. Tillsyn, obligatoriska särskolan. Skolverket 2001.

41. Skollagen 2 kap. 3 §.

grundskolan finns alltså inte.

Sammantaget gör detta att om betyg är ett begränsat – men användbart – resultatmått i det övriga skolväsendet, är det inte alls meningsfullt att använda som ett sådant inom särskolan. Därför kan inte heller en bedömning av kvalitet eller kvalitetsutveckling inom särskolan relateras till hur väl elever lyckas uppnå de kursplanemål som finns, utan måste sökas på annat sätt.

Skolverket har i fyra undersökningar sedan 1999 försökt göra kvalitetsbedömningar av särskolan i förhållande till de nationella mål som är uppsatta.<sup>42</sup> Samtliga fyra undersökningar fokuserar också på ett antal kritiska punkter.

Den första är inskrivningen i särskolan. Sammanställningen från tillsynen i de elva kommunerna visar på betydande formella brister vad gäller utredningar och beslut. I nio av kommunerna uppfylldes inte de författningsmässiga kraven i dessa avseenden, vilket är allvarligt inte minst med tanke på den betydelse beslutet om särskoleplacering har för den enskilde eleven.

Undersökningen från 2000 pekar också på att utredningsrutinerna varierar både i fråga om vem som gör utredningarna och vad de innehåller. De allra flesta kommuner hävdar emellertid att de förändrat sina utredningsrutiner de senaste åren och gjort dem mer omfattande och formaliserade. Samtidigt ökar antalet elever i särskolan med s.k. tilläggsdiagnos, dvs. elever som förutom grunddiagnosen har ytterligare svårigheter, t.ex. damp/ADHD, koncentrationssvårigheter och emotionella störningar.

I den senaste undersökningen bekräftas denna bild av brister i bedömningarna av särskoleplacering :

*Kommunala tjänstemän, lärare och vårdnadshavare är inte alltid överens om varför en elev aktualiserats för särskola, vilka svårigheter som är särskoleberättigade eller vilka behov särskolan som skolform förutsätts tillgodose.<sup>43</sup>*

Om ökningen av elevantalet i särskolan beror på bättre och mer precisa utredningsrutiner eller på att dessa ”gråzonsbarn” idag har det svå-

42. *Kvalitet i särskolan*, Skolverket 1999, *Hur särskild får man vara*, Skolverket 2000, *Tillsyn, obligatoriska särskolan*, Skolverket 2001, *Kvalitet i särskola – en fråga om värderingar*, Skolverket 2001.

43. *Kvalitet i särskola – en fråga om värderingar*, Skolverket 2001.



rare att klara sig i grundskolan, och därmed lättare kan flyttas över till särskolan efter genomförd diagnos, är en av de viktigaste frågorna vi fortfarande har att besvara.

En annan viktig kvalitetsfråga är hur väl särskolan följer de nationella mål som styr verksamhetens innehåll. Både undersökningen från 1999 och den från 2001, samt den särskilda tillsynen, pekar på ett antal brister. Dessa berör bland annat förekomsten av elevens val, hur man arbetar med kunskapsmål och kunskapsbedömningar samt information mot både elever och föräldrar och vilken möjlighet till delaktighet och inflytande de har. Den senaste undersökningen visar också att särskolan i vissa fall är mer omsorgsorienterad än kunskapsorienterad.

### **Sammanfattande bedömning**

De senaste årens stora elevökningar i särskolan tyder på att kommunaliseringen har fått både positiva och negativa effekter utifrån det integreringsmål som låg till grund för reformen. Det positiva är i huvudsak sammankopplat med särskolans ”normalisering”. Genom kommunaliseringen finns särskolan i nästan samtliga kommuner i landet, och därmed har den kommit fysiskt närmre eleverna än under landstingstiden. Den organisatoriska och verksamhetsmässiga integrationen har också lett till att en placering av en elev i särskola blivit en mer acceptabel och mindre traumatisk åtgärd för eleven och föräldrarna, vilket gjort att särskolan även kommit dem ”mentalt närmre”.

Integrationen har dessutom lett till att särskolans personal kommit närmre personalen i skolan, vilket gjort det möjligt för båda personalgrupperna att ta del och lära av varandras kunskaper och arbetssätt. Sammantaget finns det således personalmässiga, ekonomiska och utvecklingsmässiga ”mervärden” med reformen som kan tas tillvara och utgöra grunden för en fortsatt utveckling av arbetet med elever i behov av stöd – oavsett om dessa är inskrivna i särskolan eller ej.

Men elevökningen i särskolan har också synliggjort några mer problematiska effekter av reformen. Den resurs- och kompetensbrist, som under ett flertal år präglade grundskolan, kopplat till det nya betygssystemet och den förändrade läroplanen, har gjort det svårare för grundskolan att klara av att möta de barn som begåvningsmässigt ligger i gråzonen mellan grundskola och grundsärskola. Kopplat till en ökad ambition att testa och diagnostisera barn som på något sätt avviker mot en

allt snävare begåvningsnorm, verkar detta ha lett till att trycket mot särskolorna att ta emot fler elever har ökat. Den numera kontinuerliga överströmningen från grundskolan till särskolan talar för att så är fallet.

Om inte särskolan ska bli en skolform dit grundskolan kan placera arbetsmässigt och pedagogiskt ”besvärliga” elever behöver skolor och kommuner bli bättre på att göra samlade bedömningar av hur och var stöd bäst kan ges och vilken skolform som ger störst möjlighet till framgång för den enskilde eleven. Att så inte alltid sker idag är på ett sätt förvånande. Särskolan är ingen billig skolform och en ogenomtänkt – och kanske ogrundad – överflyttning av en elev från grundskola till särskola utgör sällan en egentlig besparing för kommunen – däremot troligtvis för den avlämnande grundskoleenheten. En del av elevökningen i särskolan kan därför inte bara hänföras till bristande resurser inom grundskolan, utan också till ett ganska stelt resursfördelningssystem i många kommuner, som dessutom har svårt att prioritera.

Ett vidare problem, som berör både stat och kommun, är orsakerna bakom de allmänt stora variationer inom särskolan vi ser mellan kommuner och regioner. Hur mycket av dessa variationer, t.ex. vad gäller kostnader, lärarkompetens och elevantal, som beror på sakliga förhållanden och hur mycket som beror på redovisningsmässiga problem är för närvarande svårt att avgöra. Eftersom särskolan ofta är verksamhetsmässigt integrerad med både grundskola, gymnasieskola och fritidshem i många kommuner, är det svårt att särredovisa kostnader och personella resurser. I detta avseende måste alltså förutsättningarna för kommunerna att lämna korrekta och jämförbara uppgifter förbättras.

Särskolan behöver också utveckla metoder för att mäta och värdera kvaliteten i verksamheten. Med tanke på denna barngrupps utsatthet och beroendeställning, både i skolan och i ett framtida vuxenliv, har samhället ett särskilt ansvar för att skolåren ger dem bästa möjliga start i livet. Ett sätt att ta det ansvaret är att skaffa bättre kunskap om hur skolorna lyckas med detta.



# Vuxenutbildningen

inom utbildningssektorn har staten under de senaste fem åren visat starkt intresse för vuxenutbildningen, både inom högskoleområdet och genom kunskapslyftet. Kommunernas utbildning för vuxna, och då särskilt komvux, har genom satsningen på kunskapslyftet förändrats starkt i snart fem år. Verksamheten och pedagogiken ska förnyas för att göra vuxenutbildningen mer lämpad och bättre rustad att svara mot tidens – och framtidens – krav.

Kunskapslyftet har finansierats med hjälp av riktade statliga bidrag och startade 1997 och ska avslutas 2002. Våren 2001 beslutade riksdagen i enlighet med regeringens proposition Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen om mål och strategier för utveckling av stöd för alla vuxnas lärande, samt en rad insatser som även fortsättningsvis ska stimulera utvecklingen av vuxenutbildningen.<sup>44</sup> Det innebär bl.a. att behovet av fortsatt individ- och vuxenanpassning understryks.

## Organisation

Kommunernas vuxenutbildning, det offentliga skolväsendet för vuxna, består av kommunal vuxenutbildning (komvux), svenskundervisning för invandrare (sfi) samt vuxenutbildning för utvecklingsstörda (sär-vux). Kommunal vuxenutbildning (komvux) består av grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning. En stor majoritet av de studerande inom komvux, 85 procent, studerar inom den gymnasiala vuxenutbildningen. Påbyggnadsutbildningen är med sina två procent den minsta delen.

---

44. prop 2000/01:72.

Kunskapslyftssatsningen, som alltså är kommunal gymnasial vuxenutbildning, har medfört en kraftig tillväxt av antalet utbildningsplatser och studerande. Antalet studerande i komvux fördubblades mellan läsåren 1992/93 och 1998/99. Året efter sjönk studerandeantalet med 18 000 personer, eller motsvarande fem procent. Även läsåret 2000/01 började med en minskning av antalet studerande. Mellan vårterminen 2000 och höstterminen samma år sjönk antalet studerande i den gymnasiala vuxenutbildningen med ytterligare nio procent.<sup>45</sup> Att tillströmningen av studerande nu minskar torde bl.a. vara en effekt av en bättre arbetsmarknad och av att många kommuner anpassar sin utbildningsvolym till minskade statsbidrag.

Sammantaget har kunskapslyftet hittills dock inneburit att drygt 800 000 vuxna har tagit vara på möjligheten att komplettera sin utbildning. Läsåret 1999/00 var sex procent av alla invånare i åldrarna 20–64 år studerande i komvux.

## Studerande

Vuxenstuderande är en heterogen grupp. Skolverkets uppföljningssystem gör det inte möjligt att särskilja dem som antagits till utbildning inom ramen för kunskapslyftet från dem som enbart tagits in utifrån vuxenutbildningsförordningen. Historiskt har vuxenutbildningen alltid haft en tydlig kompensatorisk uppgift. Den enskildes rätt till utbildning och utveckling har betonats. Samtidigt har vuxenutbildningen under olika perioder haft en viktig arbetsmarknadspolitisk funktion. Kunskapslyftet har föregåtts av olika andra riktade statliga satsningar på vuxenutbildning för arbetslösa, både under senare delen av 1980-talet och under början på 1990-talet, men dessa satsningar har varit i mer begränsad skala.

Vuxenutbildningen fungerar också nu i stor utsträckning som arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Nästan hälften av de 234 000 studerande vid den kommunala vuxenutbildningen hösten 2000 var antingen arbetslösa eller deltog i någon arbetsmarknadsåtgärd när de började kursen – och ytterligare en fjärdedel hade varit arbetslösa tidigare.

Samtidigt finns det en annan grupp deltagare vid vuxenutbildningen som inte omedelbart faller in i ovanstående målgruppsdefinition.

---

45. Kunskapslyftet och den gymnasiala vuxenutbildningen, hösten 2000 Delrapport 8. Dnr 2000:1671.

Hösten 2000 var en fjärdedel av de studerande på den gymnasiala vuxenutbildningen under 25 år. Trettio procent av männen var under 25 år. I åldersgruppen 20–24 år hade över hälften av de studerande redan en gymnasieutbildning på över två år när de började på komvux. Bland dessa återfinns en hel del före detta gymnasieelever som utnyttjar möjligheterna att läsa kurser i komvux för att stärka sin konkurrensposition eller för att skaffa sig behörighet inför en tänkt högskoleutbildning.

Trots att många kommuner har genomfört riktade insatser för att rekrytera fler män till vuxenutbildningen är det fortfarande dubbelt så många kvinnor som män som studerar där. Orsakerna till denna snedfördelning är svåra att finna. I de kontinuerliga kontakter Skolverket haft med landets kommuner under kunskapslyftets genomförandetid, har skillnaderna i kvinnors och mäns intresse för deltagande i vuxenutbildning tagits upp och såväl tänkbara orsaker som förslag till insatser har diskuterats.<sup>46</sup> Det tycks finnas både generella och innehållsrelaterade förklaringar. I allmänhet verkar kvinnor bibehålla ett intresse för studier högre upp i åldrarna än män.

En mer ämnesanknuten förklaring kan vara att det är få kurser i komvux som kan sägas vara traditionellt mansinriktade och särskilt dra till sig män. Inom datautbildningar och andra mer ”tekniska” utbildningar är könsfördelningen i princip jämn, medan ett antal kurser inom framförallt vård- och omsorgsområdet lockar en mycket stor andel kvinnor – omkring 90 procent av kursdeltagarna. Eftersom både kommunerna och Skolverket bör verka för att alla uppmuntras att se sina möjligheter över hela arbetsmarknaden och våga välja utbildning otraditionellt, är ett könsmissigt traditionellt utbildningsutbud en tveksam metod för att stimulera fler män till vuxenstudier.

## Utbud och efterfrågan

Den kommunala vuxenutbildningen är kursutformad. I genomsnitt deltar varje studerande i drygt fem kurser per läsår. I både den gymnasiala vuxenutbildningen och i påbyggnadsutbildningen är datakunskap (datorkunskap) vanligast. Därefter följer gymnasiets kärnämneskurser Matematik A och Engelska A. Sammanlagt är dock bara drygt en fjärdedel av antalet kurser på den gymnasiala vuxenutbildningen kärnäm-

---

46. *Med vuxenutbildningen i fokus*. Skolverket 2000.

neskurser, huvuddelen är karaktärsämneskurser.

Utbudet inom vuxenutbildningen är mycket brett. Under läsåret 1999/00 fanns det sammanlagt i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning samt i påbyggnadsutbildningar över 4 300 kurser i landet. Av utbildningsvolymen genomfördes 14 procent som lokala kurser. Ser vi på kursdeltagarnas val mellan karaktärsämnena och kärnämnen utifrån deras ålder kan vi konstatera en tydlig trend. Ju äldre den studerande är, desto troligare att han eller hon väljer ett karaktärsämne. I åldersgruppen under 19 år läser hälften av de studerande på kärnämneskurser, medan motsvarande andel i åldersgruppen över 55 år är under tio procent. Att andelen yngre väljer kärnämnen i högre grad än äldre stödjer antagandet att komvux blivit en allt mer utnyttjad möjlighet för nytutexaminerade gymnasister att komplettera sin behörighet och betyg inför högskolestudier.

### Utbildning på entreprenad

Sedan kunskapslyftet startade har kommunerna valt att upphandla en allt större andel av utbildningen. Mer än var fjärde kursdeltagare studerade hösten 2000 hos en annan utbildningsanordnare än kommun och landsting, vilket är nästan en fördubbling jämfört med hösten 1997. Även nu när vuxenutbildningen totalt minskar i landet, fortsätter andelen upphandlad utbildning att öka.

Andelen upphandlad utbildning varierar kraftigt i landet. Vissa kommuner utnyttjar inte alls denna möjlighet, medan t.ex. Stockholm har lagt ut cirka 75 procent av den gymnasiala vuxenutbildningen på externa anordnare.<sup>47</sup> I Skolverkets kvalitetsgranskningar 2000 studerades särskilt utbildning på entreprenad. I de 20 kommuner som då granskades, såg utbildningsinspektörerna fler fördelar än nackdelar med denna verksamhet. Entreprenad ansågs kunna medföra effektivare styrning mot bättre måluppfyllelse och verksamhetsutveckling:

*Att lägga utbildning på entreprenad kan paradoxalt nog innebära ökat kommunalt inflytande över den utbildning som kommunmedlemmarna genomgår. Dels innebär entreprenadformen tydligare krav och ansvarsut-*

---

47. Utbildning på entreprenad. Nationella kvalitetsgranskningar 2000. Skolverkets rapport nr. 190.

*krävande. Dels kan kommunerna åstadkomma ett alternativt utförande under bibehållet huvudmannaskap, i stället för att initiativet går till en fristående skola.<sup>48</sup>*

Att i större utsträckning arbeta med utbildningar på entreprenad ställer emellertid höga krav på kommunernas förmåga att både upphandla och kontrollera verksamheten. Skolverkets kvalitetsgranskningsnämnd stödde i sin skrivelse till regeringen utbildningsinspektörernas förslag, om att upphandling av utbildning på entreprenad fortsättningsvis bör tillåtas i alla frivilliga skolformer och att varje kommun bör få avgöra vem som bäst fullgör ett uppdrag som entreprenör. Nämnden föreslog också att samma bestämmelser bör gälla för gymnasieskolan som för vuxenutbildningen.

### Resurser och personal

Den totala kostnaden för komvux har minskat något under de två senaste åren och uppgår nu till strax över sex miljarder kronor. Hälften av dessa kostnader står staten direkt för genom statsbidraget för kunskapslyftet. Variationen mellan kommunerna är emellertid stor, både vad gäller de totala kostnaderna för komvux och kostnaderna per studerande. Särskilt stor är skillnaden mellan olika kommuners kostnader för den grundläggande vuxenutbildningen, som i vissa kommuner kostar fyra gånger mer per studerande än i andra kommuner.<sup>49</sup> De stora variationerna kan till stor del förklaras av vuxenutbildningens och kunskapslyftets koppling till de prioriterade målgrupperna – arbetslösa med låg utbildning. Eftersom både utbildnings- och arbetsmarknadsläget varierar mycket mellan olika kommuner är det naturligt att denna variation också avspeglas i kommunernas kostnader för vuxenutbildningen.

Även lärarkåren inom vuxenutbildningen speglar ovanstående variationsmönster. Med tanke på det stora kursutbudet, de verksamhetspräglade lokala förutsättningarna och den relativt höga andelen utbildning som utförs av externa anordnare, är det svårt att ge en samlad bild av vuxenutbildningens lärarkår.

Vad gäller pedagogisk utbildning skiljer sig inte komvuxläraren

---

48. *Utbildning på entreprenad*. Särtryck ur Skolverkets rapport 190, sid. 75.

49. Se förklarande fotnot på sidan 31.

nämnavert från andra lärare. Läsåret 2000/01 hade 78 procent av de kommunala lärarna inom vuxenutbildningen en pedagogisk utbildning, vilket är några procentenheter lägre än inom grundskolan och gymnasiet. Även här är emellertid spridningen mellan kommuner betydligt större än för andra skolformer.

Inom sfi var andelen lärare med pedagogisk utbildning 82 procent. Av dem som arbetade i kommunernas egen sfi-organisation var andelen 84 procent, medan den var lägre, 61 procent, hos utbildare som bedrev sfi på entreprenad. Att lärarna har pedagogisk utbildning behöver inte innebära att de har ämnesutbildning i svenska som andraspråk. Skolverket har nu fått i uppdrag att genomföra kompetensutveckling i svenska som andraspråk för 750 sfi-lärare.

Våren 1999 kunde landets kommuner ansöka om statsbidrag för utvecklingsprojekt för att stärka lärarrollen inom vuxenutbildningen. 126 kommuner delade på 26 miljoner kronor. Projektet har nu avrapporterats och sammanställt. Positiva erfarenheter framhålls i 90 procent av rapporterna. Samverkan med andra lärare och med andra utbildningsanordnare upplevs positivt, liksom att ta del av varandras erfarenheter i arbetet. Trots de positiva erfarenheterna redovisar en fjärdedel av projekten problem i genomförandet på grund av omorganisation, samarbetsproblem samt bristande motivation bland deltagarna. Av flertalet rapporter, cirka 70 procent, framgår att utvecklingsarbetet lever vidare i någon form och/eller att erfarenheterna tagits tillvara i det fortsatta arbetet.

## **Resultat och kvalitet**

Kommunernas vuxenutbildning befinner sig fortfarande i ett mycket intensivt utvecklingsskede. Kopplingarna till lokala tillväxt- och utvecklingsfrågor börjar bli allt starkare och mer medvetna i kommunerna. Samtidigt är det, liksom i övriga utbildningsväsendet, individens krav och behov som ska vara styrande. Utifrån det perspektivet har vuxenutbildningen varit relativt framgångsrik. Läsåret 1999/00 slutförde 78 procent av alla kursdeltagare i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning sina kurser, vilket var en procentenhet lägre än året innan. I den grundläggande vuxenutbildningen var andelen avslutade kurser mindre – 56 procent. Där är kurserna i kärnämnen mycket omfattande, och många studerande har individuella studiemål på en lägre



nivå än de som ger betyg vid kursens slut. Kursavbrotten är högre – 30 procent mot 16 procent inom övriga vuxenutbildningen – men den studerande har i många fall ändå nått sina personliga studiemål.

För sfi, som är en enda omfattande kurs med högt ställda mål, är andelen deltagare som slutför kursen och får godkänt betyg ännu lägre, 37 procent. Av de deltagare som påbörjade sin utbildning 1997/98 hade 45 procent avbrutit studierna eller gjort studieuppehåll 1999/00. Resultaten i sfi har länge pekats i samma riktning, och har diskuterats i fler olika utvärderingar och rapporter.<sup>50</sup> Skolverket har nu fått i uppdrag att skriva kursplaner för olika studievägar inom sfi. Det innebär att analfabeter och kortutbildade kommer att få en kursplan med mål på en lägre nivå än den nuvarande, som är alltför avancerad för dem.

Under läsåret 1999/00 slutförde 1 167 100 kursdeltagare en kurs inom den gymnasiala vuxenutbildningen. Den genomsnittliga betygsfördelningen var:

• Icke godkänd	7 procent
• Godkänd	33 procent
• Väl godkänd	39 procent
• Mycket väl godkänd	21 procent. <sup>51</sup>

Jämfört med tidigare år har det samlade meritvärdet för alla betyg ökat något. Jämförelser med gymnasieskolan är svåra att göra, eftersom kursutbudet ser helt olika ut. Men om det genomsnittliga meritvärdet för alla betyg som sätts där jämförs med den gymnasiala vuxenutbildningen får vi ett värde på 13,3 poäng mot 13,4 för vuxenutbildningen – alltså i det närmaste identiska värden.<sup>52</sup>

Ett viktigare resultatmått för vuxenutbildningen än betygens meritvärde är uppskattningar av utbildningens nytta för individerna. Av Skolverkets senaste uppföljning av de som avslutat sin vuxenutbildning under perioden hösten 1997 till hösten 1999, framgår att andelen elever som ett år efter avslutade studier var arbetslösa eller i arbets-

50. *Vem älskar sfi*, Skolverkets rapport nr. 131, samt *Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrararnas arbetsmarknad*, Riksdagens Revisorer, Rapport 2000/01:3.

51. Borfallet i undersökningen är 18 procent – alltså är procentsiffrorna framräknade utifrån ett underlag på 962 000 kursbetyg.

52. Meritvärdet beräknas utifrån följande poängsättning av de olika betygsnivåerna: IG=0 poäng, G=10 poäng, VG=15 poäng och MVG=20 poäng.

marknadsåtgärder uppgick till drygt 20 procent.<sup>53</sup> Av de kvarvarande före detta kursdeltagarna var det 15 procent som påbörjat högskolestudier och 65 procent som hade fått arbete. Under 1990-talets sista år har ungefär hälften av ”nybörjarna” antingen varit arbetslösa eller i arbetsmarknadsåtgärder.<sup>54</sup>

Kvalitetsbedömningar inom vuxenutbildningen behöver i särskilt hög grad grundas i det individuella perspektivet. Varje vuxen som börjar studera gör det av egna och unika skäl. Beslutet att börja i vuxenutbildning är ofta resultatet av en längre process, där samhällets åtaganden framförallt gäller frågor rörande rekrytering, vägledning, validering och – inte minst viktigt för denna grupp studerande – finansiering. I de kontinuerliga dialoger Skolverket fört med kommunalt ansvariga för kunskapslyftet under hela satsningen, har framkommit att det individuella bemötandet den studerande får inför och under sin utbildning, inte alltid är tillräcklig.<sup>55</sup> Den kartläggning som Skolverket gjorde under vintern 2000 visade att den vägledning som erbjöds inte alltid svarade mot behovet, att individuella studieplaner då saknades i var fjärde kommun och att validering utnyttjades i för liten omfattning.

Skolverkets intryck, utifrån dialogerna med kommunerna, är att de flesta kommuner endast gör enkla uppföljningar på kursnivå som mäter graden av nöjdhet hos kursdeltagarna. Resultaten av dessa enkäter sammanställs ofta, men någon värdering eller analys av svaren förekommer sällan. En del kommuner gör dock gedigna utvärderingar av utbildningens målpuppfyllelse, ibland i samarbete med näraliggande högskola.

## **Pedagogisk utveckling**

Ett enhetligt och flexibelt system för statliga styrdokument för vuxenutbildningens olika delar är en viktig förutsättning för en individanpassad vuxenutbildning. Om en sådan utbildning ska kunna skapas i alla kommuner krävs samtidigt att kommunernas utveckling av flexibla studieformer, olika distansmodeller och studieverkstäder fortsätter. Dessutom måste man i högre grad utveckla studieformer som passar

53. *Kunskapslyftet och den gymnasiala vuxenutbildningen, hösten 2000.* Skolverket 2001.

54. Skolverket avrapporterar halvårsvis statistik kring kunskapslyftet till regeringen under rubriken: *Kunskapslyftet och den gymnasiala vuxenutbildningen.*

55. *Med vuxenutbildningen i fokus.* Skolverket 2000.

dem som är mest prioriterade men kanske osäkra eller ovilliga att studera. Kunskapslyftet har haft lättare att nå arbetslösa kvinnor än män. Många kortutbildade män är till att börja med ointresserade av teoretiska studier. Om de ska kunna förmås att påbörja studier krävs att de får möta en utbildning som de omedelbart finner meningsfull.

Många vuxna studerar i vuxenutbildningen med siktet inställt på högskolestudier. Studierna i ett kurssystem där var och en har sin egen studieplan kan då leda till att synen på kunskaper och lärande blir instrumentell och att både den studerande och läraren inriktar sig på kursens mål snarare än på deltagarens fördjupade kunskap. När deltagarna i en kurs har olika erfarenheter och studerar olika ämnen kan detta berika lärandet, men det kan också leda till en mera avgränsad kunskapsyn om deltagaren inte utmanas och får stöd att koppla samman kursinnehållet med sina erfarenheter och kunskaper från andra områden. Utvecklingen av vuxenpedagogiken måste fortsätta för att stödja ett fördjupat lärande.

### **Sammanfattande bedömning**

Riksdagens beslutade i maj 2001 om mål för vuxnas lärande. Detta innebär att alla vuxna skall ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens för att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning. Vuxenutbildningen måste därför erbjuda stöd för alla vuxnas lärande samtidigt som den kompensatoriska uppgiften finns kvar. Målet om en rättvis fördelning innebär en fortsatt prioritering av vuxna med kort tidigare utbildning, både ifråga om rekryterings- och motivationsinsatser och pedagogisk utveckling.

Nationell likvärdighet, både vad gäller tillgång till vuxenutbildning och utbildningens kvalitet, är viktig för individerna. Möjligheten för vuxna att få sina behov av gymnasial utbildning tillgodosedda, varierar beroende på vilken kommun de bor i. Fördelningen av statsbidrag för kunskapslyftssatsningen, som tagit hänsyn till arbetslöshet och utbildningsnivå, har i viss mån bidragit till ökad likvärdighet. Det är en viktig uppgift för Skolverket att följa hur förändringen av det riktade statsbidraget för gymnasial vuxenutbildning påverkar likvärdigheten.

Skolverket arbetar intensivt med att stimulera kommunerna till en fortsatt utveckling av sin organisation av vuxenutbildningen. I den

struktur som bör eftersträvas ingår såväl mänskliga nätverk i och kring vuxenutbildningen, som lärmiljöer som stödjer ett flexibelt lärande. Skolverket ser med oro på att många kommuner nu ger osäkra signaler om den fortsatta ambitionsnivån och ansvarstagandet för vuxenutbildningen efter kunskapslyftsperioden.

Det är viktigt att alla vuxna i sin kommun kan få tillgång till flexibla studier. Därför bör styrsystemen för vuxenutbildningens olika delar blir mer enhetliga, smidiga och möjliga att anpassa till vuxnas olika individuella behov.

För att den enskilde, efter sina behov, skall kunna kombinera och integrera studier i olika delar av vuxenutbildningen, måste systemet också bli ett enhetligt vuxenutbildningssystem och inte som nu olika delar utan samordning. Ett skäl till de olikheter som finns är att utbildningarna har skapats vid olika tidpunkter för att garantera vuxna möjligheter till den utbildning som barn och ungdomar får. Skolverket har i två rapporter<sup>56 57</sup> pekat på skillnader i kurs- och betygssystem i vuxenutbildningens olika delar. Skillnader finns även mellan kursernas timramar. Inom sfi, sår vux och grundläggande vuxenutbildning finns både mycket omfattande kurser som är svåra att strukturera, vilket leder till att deltagare som nått sina personliga studiemål lämnar utbildningen utan dokumenterad, nationellt likvärdig, formell kompetens.

Kursplanerna för gymnasial vuxenutbildning ger med nuvarande struktur olika fördelar i vuxenutbildningen. Studierna kan anpassas till individens behov. Den enskilde kan överblicka sin studieväg och resultatet bedöms och dokumenteras på ett nationellt likvärdigt sätt. Betygen har samma värde som de i gymnasieskolan och den studerande kan göra studieuppehåll och fortsätta studierna vid ett senare tillfälle i en annan kommun. Detta system skulle kunna tjäna som modell för övriga delar av vuxenutbildningen.

En modernisering och reformering av vuxenutbildningen bör utgå från perspektivet om livslångt lärande, och genomföras utifrån vuxnas förutsättningar och behov och vuxenutbildningens speciella villkor. Det innebär t.ex. att vuxenutbildningen inte i efterhand bör anpassas till beslutade reformer inom gymnasieskolan. Begrepp i regelverken som rör

---

56. *Styrdokument för vuxenutbildning*, 1999.

57. *Med vuxenutbildning i fokus*, 2000.

t.ex. tids- och rumsstyrning bör vuxenanpassas för att öka trovärdigheten.

De olika delarna i kommunernas utbildning för vuxna bör fogas ihop till ett sammanhållet system för vuxnas lärande, som omfattar sfi, sår-vux, grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning. En samlad vuxenutbildning bör underlätta för individen att få överblick över valmöjligheter, ge förutsättningar för lärande som passar varje individs livssituation och möjliggöra kombinationer och underlätta övergångar mellan olika delar i utbildningen. En samlad vuxenutbildning handlar inte enbart om kommunal nämndorganisation, utan mer om en bestående samverkan och en tydlighet gentemot individen.

Skolverket väljer nu i sin förestående omorganisation, att åtminstone för en tid, samla det centrala arbetet med utveckling av vuxenutbildningen i en särskild enhet för att markera vikten av vuxenutbildningens reformering och utveckla en struktur för samverkan med olika aktörer på nationell nivå.

**E**n rektor på en skola i södra Sverige har medvetet gått in för att betona att skolan är en arbetsplats för alla – även för eleverna. När han får frågan om hur många som arbetar på hans skola brukar svaret bli ”nästan femhundra”. Frågeställaren blir ofta lite förvirrad och undrar spontant hur många elever han då har på denna jätteskola.

I denne rektors föreställningsvärd ingår alltså eleverna i gruppen ”de som arbetar här”. Det sättet att se på skolan faller sig inte alltid självklart i den offentliga debatten.

Att hävda att skolor och förskolor är en arbetsplats för barn och elever låter för många som en väl ”hård” och produktionsfixerad inställning till verksamheten. Det är emellertid inte det som är syftet. I stället är det att betona betydelsen av den fysiska, psykiska och sociala miljön på dessa arbetsplatser – även för barnen.

Arbetsmiljö är ett vitt begrepp. I huvudsak handlar det om vad vi gör och i vilken omgivning vi gör det. Det handlar både om det som är påtagligt och handfast, men också om känslor och upplevelser. Det handlar om begrepp som *funktionellt*, *anpassat*, *säkert* och *riskfritt* – men också om *trivsamt*, *begripligt*, *respektfullt* och *tryggt*. Det går sällan att sära på vad man gör och den miljö eller omgivning som man gör det i. Lärandet, som utgör kärnan i arbetet inom barnomsorgen och skolan, förutsätter en god och fungerande miljö, för att lärandet ska vara fruktbart.

## **Stress**

I förra årets lägesbedömning lyfter Skolverket fram den ökande stressen bland barn, elever och vuxna som ett allvarligt och växande problem i skolan.<sup>58</sup> För eleverna är denna stress särskilt knuten till betyg, prestationskrav och en arbetstakt som de stundtals upplever som alltför uppskruvad. I Skolverkets senaste attitydundersökning kan vi konstatera att stressen har ökat betydligt i både grundskolan och gymnasieskolan sedan 1997 då en liknande undersökning gjordes.<sup>59</sup> Framförallt upplever kvinnliga elever på gymnasieskolans naturvetenskaps- och samhällvetenskapsprogram att de är stressade. Hela två tredjedelar av dessa elever uppger att de alltid eller ofta känner sig stressade i skolan. En viktig frå-

---

58. *Barnomsorg och skola 2000. Skolverkets lägesbedömning*. Skolverkets rapport nr. 193.

59. *Attityder till skolan 2000*. Skolverkets rapport nr. 197.

ga som behöver ställas är hur den nya gymnasieskolans kursutformning har påverkat stressnivåerna. Till skillnad från det gamla linjesystemet är varje kurs i den nya gymnasieskolan ”ett och allt och därmed slut”<sup>60</sup> dvs. varje kursbetyg – även de som sätts under de två första åren – vägs in i det meritvärde som avgör den framtida högskoleintagningen. Utvärderingar av gymnasieskolan visar att eleverna, bl.a. utifrån kraven i denna prestationsmässiga ”rivstart”, upplever tidsbrist och bristande kontroll över sin skolsituation.<sup>61</sup>

Även lärare och annan personal känner sig allt mer stressade i sitt arbete. Något skolverkspersonal ofta hör vid besök ute i olika verksamheter är att ”tiden räcker helt enkelt inte till”.<sup>62</sup>

Känslan av stress, tidsbrist och ökande krav inom barnomsorgen har vi redan nämnt i rapporten. Mycket av problemen där kan härledas till en mer uttalad vilja till professionalisering av verksamheten, och därmed även av de anställda, samtidigt som barngrupperna är stora och personaltätheten låg.

Både för elever och personal är de ökande stressnivåerna ett tecken på obalans mellan medel och mål. Förklaringar till den ökande stressen inom skola och barnomsorg måste därför i huvudsak sökas på systemnivå.

## **Meningsfullhet och engagemang**

Att det man gör känns meningsfullt är ofta en förutsättning för framgång – nästan oavsett hur man väljer att definiera begreppet framgång. Attitydundersökningen visade att endast drygt 60 procent av de tillfrågade grundskole- och gymnasieeleverna tyckte att skolan kändes meningsfull. Denna andel ligger på ungefär samma nivå som den gjorde vid 1997 års undersökning. Skolverket bedömer detta som ett oroväckande dåligt resultat.

Frånvaron är ytterligare en indikation på att många elever inte känner det som meningsfullt att gå i skolan. Totalt uppger sju procent av eleverna i attitydundersökningen att de ofta skolkar. Problemet är större i gymnasieskolan – där är andelen som ger detta svar elva procent, jämfört med tre procent i grundskolan. Om denna skillnad är ett ”äkta” uttryck för att den upplevda meningsfullheten är större i grundskolan

---

60. W. Shakespeare. *Macbeth*. Fortsättningen är: ”...blott här på detta tidens smala näs.”

61. *Reformeringen av gymnasieskolan*. Skolverkets rapport nr. 187.

62. Se t.ex. *Visionerna finns men inte tiden*. Skolverket 2000.

än i gymnasieskolan är emellertid tveksamt. Skolplikten i grundskolan har troligtvis en viss frånvarohämmande effekt. En större utvärderingsstudie som Skolverket presenterade 1999 byggde sin empiri på brev som elever i grundskolan skrev till Skolverket under flera år. Fatumeh beskriver i ett av sina brev en lektion på följande sätt:

*Jag sitter längst ut till fönstret, jag tittar ut så fort jag känner att jag börjar tröttna på läsningen: Det är grått och trist, jag ser några elever gå till ICA-kiosken 'har dom rast nu eller?' Det är fortfarande lektion, ja dom kanske har tidig lunch eller så har dom nog gjort prov och får gå när dom är klara.*<sup>63</sup>

Skolans förmåga att skapa lust till lärande är vital för motivationen. Där lyckas skolorna inte heller i tillräckligt hög grad. Bara drygt hälften av de 1500 elever som svarade i attitydundersökningen tyckte att deras skola lyckades med detta. Samtidigt har betydligt fler elever faktiskt en latent eller "outnyttjad" lust till lärande. Hela 80 procent av grundskoleeleverna i attitydundersökningen trodde att de skulle komma att läsa vidare på högskolan efter gymnasiet. Samma andel bland gymnasieeleverna var något lägre – 72 procent.

De flesta ungdomar i dag är fullt medvetna om att en god utbildning har stor betydelse för ett bra vuxenliv. Det betyder att det finns en grundläggande motivation hos de flesta elever att lyckas i skolan. En av skolornas viktigaste uppgifter är att förvalta och förstärka detta goda utgångsläge genom att även göra nuet begripligt och meningsfullt för eleverna. Först då kan man skapa ett engagemang hos eleverna och ge dem de förståelseupplevelser som är basen för ett lärande som även kan kännas lustfyllt.

## **Mobbning och kränkande behandling**

Barnomsorg och skola är en människotät verksamhet. Dessutom är den relationsmässigt komplex. Skolan är en "hopgyttring, en sammanträngd blandning"<sup>64</sup> av människor med i hög grad varierande ålder, social och etnisk bakgrund, motivation och uppdrag. Dessutom är många av dem så pass unga att de inte ännu har hunnit med att mogna till värderings-

---

63. *Den rimliga skolan*. Skolverkets rapport nr 164.

64. *Hopgyttring, sammanträngd blandning av olika slag*: Definition av "konglomerat" enligt Bonniers Svenska ordbok, 1980. I detta fall var förklaringen bättre än själva ordet...



mässigt ”fullvuxna ” medmänniskor. De står alltså ofta mitt i en pågående fostransprocess.

I en sådan miljö är det lätt att gå vilse – och att känna sig vilsen. Miljön på skolan, fritidshemmet eller på dagis kan upplevas som både frustrerande och hotfull. Dessa känslor får ibland konkreta utlopp, i bl.a. mobbning och kränkande behandling.

Det publiceras ofta undersökningar om förekomsten av mobbning, våld och kränkande behandling i skolan. De resultat som presenteras kan variera mycket. I Skolverkets serie av attitydundersökningar har vi försökt att ställa frågor och tolka svaren på ett likartat sätt för att bättre kunna bedöma, inte bara omfattningen av detta problem, utan också utvecklingstrenden.

Den trend som visar sig har både positiva och negativa delar. Vid den senaste undersökningen var det fyra procent av eleverna som kände sig mobbade av andra elever, vilket är en fördubbling jämfört med undersökningen 1997. Även andelen elever som anser sig mobbade av sina lärare har ökat – från fyra till sex procent. En av fem grundskoleelever instämmer också i att mobbning är ett stort problem, vilket är mer än dubbelt så många som bland gymnasieeleverna.

Den positiva trend som ska framhållas i detta sammanhang är att problemen rörande mobbning och kränkande behandling har fått en ökad uppmärksamhet, och att toleransen mot mobbing förefaller ha minskat. Skolorna upplevs också som lugna och trygga av de flesta elever. Över 90 procent av eleverna i attitydundersökningen angav att de kände så.

Sett till hela barn- och ungdomssektorn är det i grundskolans årskurs 7–9 som det sociala klimatet verkar vara mest problematiskt. Gymnasieskolorna uppfattas av de flesta grupperna ha en bättre social miljö än grundskolorna.

Ett allvarligt problem, som återkommer i våra undersökningar, är att fler elever känner sig mobbade av sina lärare än av andra elever. Detta förhållande är särskilt oroande eftersom just lärarna är de som i sin profession ska kunna se och förhindra mobbning och kränkande behandling.

Skolverket möter direkt problemen kring mobbning och kränkande behandling genom vår telefonservice och genom det ökande antalet anmälningar med begäran om vår tillsyn. Det tredje vanligaste skälet för att någon ringer till Skolverkets regionala enheter, är för att tala om

mobbning och kränkande behandling.<sup>65</sup> Detta är också den näst vanligaste orsaken till tillsynsanmälningar. Drygt 20 procent av de anmälningar som kom in till verket förra året handlade om mobbning och kränkande behandling.<sup>66</sup>

I de utredningar Skolverket gör utifrån dessa anmälningar visar företrädare för skolorna ibland en ganska oförstående attityd. Man intar inte sällan en uttalad försvarsposition, där det som skett – eller inte skett – förpassas till ett slags undantagskategori av icke typiska och ovanliga händelser utan egentlig betydelse. Även om så ibland är fallet – våra egna undersökningar visar trots allt på ett i huvudsak gott och tryggt socialt klimat på skolorna – är det ofta inte så i de aktuella ärendena. Andelen utredda ärenden rörande mobbning och kränkande behandling där Skolverket utdelat kritik ökade kraftigt under 2000.<sup>67</sup>

Skolverkets tillsynsutredningar visar också att de individuella konsekvenserna av mobbning och kränkande behandling ofta blir allvarliga och långtgående för alla inblandade parter. Elever kan må så illa att skolgången helt slutar fungera. Föräldrar som ser sina barn vantrivas i skolan känner sig ibland så maktlösa att desperationen blir omöjlig att hantera. Detta kan då leda till negativa utvecklingsspiraler där tonläget mellan skola och hem blir allt fränare och lösningar allt svårare att finna.

Därför är detta ett område där begreppet ”nolltolerans” kan vara tillämpligt. För att nå dit måste skolor och andra verksamheter utveckla framförallt sitt förebyggande arbete mot mobbning och kränkande behandling. Även kommunen och andra skolhuvudmän har sitt ansvar. Det behövs planer, handlingsrutiner, kompetensutveckling och upplysningsinsatser. Men det behövs också insikt och engagemang – och kanske allra viktigast: närvaro och uppmärksamhet.

## **Demokrati, tolerans och inflytande**

Barnomsorg och skola är utgör en central del av barns och ungdomars liv – både tidsmässigt och innehållsmässigt. I barnomsorgen och skolan kan kunskaper i demokrati, genom praktik, utövning och varsam handledning, successivt förädlas till attityder, förhållningssätt och färdigheter.

---

65. *Årsredovisning 2000*, Skolverket 2001.

66. *Årsredovisning 2000*, Skolverket 2001.

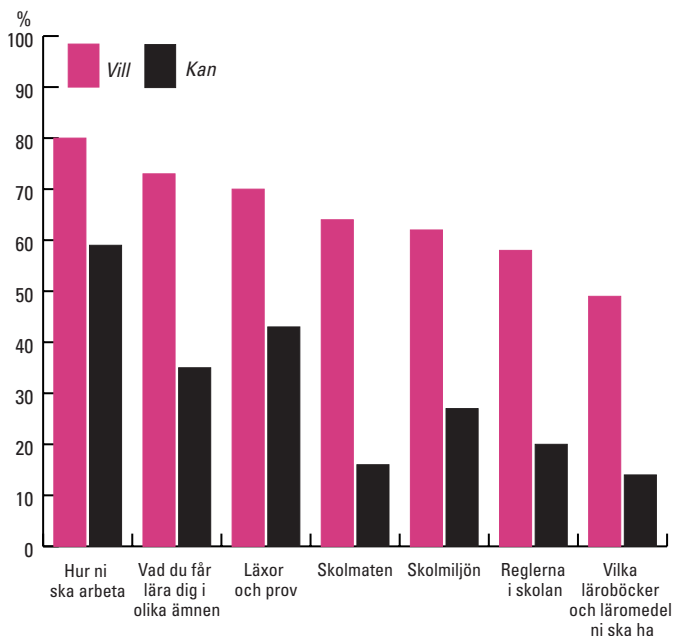
67. *Årsredovisning 2000*, Skolverket 2001. Skolverket utdelar kritik när vi anser att det som skett innebär att de författningsmässiga kraven på skolan inte har uppfyllts.

Skolans fostransuppdrag är intimt kopplat till frågor om demokrati och inflytande. I det dagliga utövandet av inflytande lär sig barnet och eleven känna igen och förstå – och också uppskatta – ett demokratiskt förhållningssätts långsiktiga fördelar.

Elever vill vara med att påverka. Skolverkets senaste attitydundersökning ger i detta avseende samma bild som de tidigare. Tyvärr är det fortfarande så att viljan är starkare än möjligheterna. Diagrammet nedan visar detta med all tydlighet.

Diagram 3

**Hur mycket vill/kan Du som elev vara med och påverka/bestämma om...**



*Staplarna avser summan av andelarna som svarat "Väldigt mycket" och "Ganska mycket".*

Även om skillnaden mellan "vilja" och "kunna" i undersökningen fortfarande är stor, är det ändå positivt att denna skillnad faktiskt är minst när det gäller inflytande över hur arbetet i skolan ska ske. Kunskap och förståelse bygger på delaktighet; delaktighet förutsätter eget tänkande; eget tänkande skapar ansvarstagande. Sådana tankekedjor behöver få praktiska konsekvenser på fler skolor för att unga ska förstå demokra-

tins spelregler och tillämpa dem i samspel med andra.

Även föräldrar i attitydundersökningen vill ha inflytande över skolan, eller snarare över sitt eget barns skolsituation. I allmänna frågor, t.ex. om innehåll i och utformning av undervisningen och om hur resurser bör fördelas, är det bara en minoritet av föräldrarna som säger sig vilja vara med att bestämma. De viktigaste områdena för föräldrars intresse är i stället det egna barnets möjligheter att få extra stöd, storleken på klassen och möjligheten att kunna välja skola.

Leder inflytande och medbestämmande i skolan till att eleverna blir mer demokratiskt sinnade? Frågan är inte lätt att besvara. I en större internationell studie, som Skolverket presenterat hösten 2001,<sup>68</sup> stod svenska och europeiska ungdomars demokratiska kompetens i blickpunkten. Där undersökte man hur väl det demokratiska styrelseskicket är förankrat i denna medborgargrupp. Resultatet gav en ganska splitt-rad bild av ungdomars kunskaper, åsikter och engagemang.

Svenska elever har i allmänhet goda men ytliga kunskaper om demokrati och samhällsfrågor, vilket också gäller för eleverna i de övriga länderna. Svenska ungdomar visar god förståelse för många av de värden som anses vara grundläggande i moderna demokratier. Undersökningen konstaterar också:

*Överlag kan konstateras att 14–15-åringar uppvisar logiska och konsekventa tankemönster kring demokrati, medborgarskap och statens ansvar.<sup>69</sup>*

Vad som måste tolkas som problematiskt i undersökningen är det låga förtroende svenska ungdomar har för de politiska partierna och för politiker på kommunal nivå. I detta avseende är svenska elever de mest kritiska, jämfört med elever i de övriga länderna. Denna negativa inställning till partipolitiken avspeglar sig också i ett lågt allmänt intresse för politik och politiska frågor. Endast en femtedel av de svenska ungdomarna i studien uppgav att de var intresserade av politik.

Vad gäller svenska ungdomars vidsynthet och tolerans – ett område som också behandlades i studien – var bilden varierande. Här finns det skillnader som till viss del kan härledas till individuella faktorer som

---

68. *The IEA Civic Education Study*, IEA 2001.

69. *The IEA Civic Education Study*, IEA 2001.

kön, ålder, social och etnisk tillhörighet. Ett viktigt resultat som dock kan sägas gälla generellt är direkt kopplat till skolsituationen:

*...resultaten visar också att ju öppnare eleverna värderar klimatet i sitt klassrum och ju bättre de presterar på kunskapstestet, desto vidsyntare är de. Dessa förhållande gäller oavsett elevernas sociala bakgrund. Skolan har alltså stor betydelse för elevernas demokratiska kompetens och kan i det här avseendet uppväga den sociala bakgrunden.<sup>70</sup>*

Samtidigt visar de fallstudier på nio skolor, som ingick i den svenska delen av undersökningen, att skolorna saknade strategier för det demokratiska arbetet. Lärarna kunde visserligen ge många och goda exempel från sin undervisning där dessa frågor behandlades, men dessa inslag relaterades inte till skolans övergripande demokratiska uppdrag.

Denna bild av skolors bristande förmåga att förankra undervisning om inflytande och demokrati i en vardaglig praktik, är också en av de viktigaste bristerna i skolornas arbete med värdegrundsfrågor. Brist på tid och ökande krav är orsaker som lärare och rektorer ofta tar upp när dessa frågor diskuteras.<sup>71</sup> I så måtto är dessa problem i huvudsak en styrnings- och ledningsfråga. Att avsätta tid och att anpassa kraven på inlärningen så att demokratiska processer får utrymme och "status", kräver tydliga signaler från skolornas ledare och lärare.

I frågor rörande elevinflytande och demokratisk fostran anser Skolverket att den svenska skolan har gjort stora framsteg under senare tid. Fortfarande återstår emellertid en hel del att göra. Skolverkets undersökningar tyder på att mycket av det demokratiarbete som sker på skolorna har hamnat på ett formaliserat plan, där förekomsten av elevråd och andra samrådsorgan utgör både grunden och själva arbetet. Detta är inte tillräckligt. Skolverket betraktar arbetet med att utveckla de ungas förmåga att bära demokratin vidare som mycket viktig. En särskild strategi för arbetet med de demokratiska värdena har därför utarbetats som beskriver hur verket vill stödja och stimulera detta arbete på skolor och i barnomsorgen.<sup>72</sup>

---

70. *The IEA Civic Education Study*, IEA 2001.

71. Se t.ex. *Med demokrati som uppdrag*, Skolverket 2000.

72. *Strategi för Skolverkets arbete med de demokratiska värdena*, Skolverket 2000.

## Fysisk miljö

Skolverkets engagemang i arbetsmiljöfrågor inom skola och barnomsorg har under ett flertal år huvudsakligen fokuserat på dess psykosociala aspekter. Under de senaste åren har emellertid även den fysiska miljön allt mer börjat uppmärksammas. Det första uttrycket för detta var Skolverkets engagemang i satsningen på Miljöskolor. En del i detta engagemang består i att verket delar ut Utmärkelsen Miljöskola till skolor som uppfyller de miljöarbetskrav som ställs. Hittills har 29 förskolor och skolor i Sverige uppfyllt dessa.<sup>73</sup> Arbetet med miljöskolor har också börjat inbegripa utvecklingen av lokala nätverk inom området.

Förra året fick Skolverket ett regeringsuppdrag att medverka under Arkitekturåret 2001. En del i det arbetet har varit att systematiskt försöka knyta samman den kunskap som finns i Norden om den fysiska skolmiljöns betydelse för lärandeprocesser. Arbetet med detta uppdrag visar tydligt vikten av en genomtänkt arkitektur och en god fysisk miljö för att utveckla och förstärka skolans lärandeuppdrag. Skolverket har därför för avsikt att bygga upp en internetbaserad databas där dessa frågor kan behandlas och goda exempel visas upp och kommenteras.

Den fysiska miljön har stor betydelse för organiserandet och utförandet av lärandeprocesser. Att investera i byggnader ger möjligheter att tillföra mervärden i den verksamhet som är tänkt att bedrivas i det som byggs. När man skapar det fysiska rum där skola och barnomsorg ska bedrivas, skapar man både möjligheter och begränsningar. Dessa möjligheter och begränsningar är inbyggda i ordets exakta mening, men de tillfällen då ny- och ombyggnation faktiskt sker är få och sällan återkommande. Därför är det av stor vikt att skolhuvudmännen, i sitt arbete med planeringar för – och investeringar i – skolans och barnomsorgens fysiska miljö, aktivt tar till sig den professionella kunskap som finns inom detta område.

---

73. *Miljöundervisning och utbildning för hållbar utveckling i svensk skola*. Skolverket 2001.

**V**arje barn, elev och vuxenstuderande har rätt att bli bemött med respekt. Ett respektfullt individuellt bemötande innebär att det är viktigt att beakta de olika villkor som grupper av individer möter. I detta avsnitt diskuteras tre grupper av barn och unga som generellt har svårare att klara utbildningssystemets olika krav. De är elever med utländsk bakgrund, elever med funktionshinder eller inlärningsproblem, samt pojkar.

### **Att vara pojke – och man**

Pojkarnas skolsituation har diskuterats under lång tid, utifrån en nästan samstämmig resultatbild som visar att pojkar lyckas sämre i skolan än flickor. Efter avslutad grundskola läsåret 1999/00, hade flickor i genomsnitt ett meritvärde som ligger tio procent över pojkarnas. I gymnasieskolans tredje år fick samma läsår 85 procent av flickorna slutbetyg, mot 80 procent av pojkarna. Dessa skillnader mellan könen är inte bara ett uttryck för en ojämn utvecklingstakt i pubertetsåren. Det går att se motsvarande skillnader i resultatnivåer även inom vuxenutbildningen. Av alla män som avslutade en komvuxkurs läsåret 1999/00, fick drygt tio procent ett icke godkänt betyg, medan den andelen var under sex procent för kvinnorna.

Här finns alltså ett underliggande mönster vars orsaker vi inte är säkra på och vars effekter är mångtydiga. Vi vet t.ex. att det inte finns några skillnader i intelligens mellan pojkar och flickor (eller mellan män och kvinnor), ändå är det dubbelt så många pojkar som flickor som är inskrivna i särskolan. Vi vet att pojkar generellt tar för sig mer i skolan, de talar mer, får fler frågor och dominerar klassrumssituationen mer än vad flickorna gör. Ändå lyckas de sämre med att nå kunskapsmålen.

Med utgångspunkt från Skolverkets senaste attitydundersökning<sup>74</sup> har vi undersökt om det finns skillnader mellan pojkar och flickor i hur de uppfattar skolan. En generell slutsats utifrån detta material, är att flickor i allmänhet är mer engagerade i sin utbildning än pojkar. De ser skolan som mer meningsfull och de uppfattar att de ämnen man läser är viktiga i en högre utsträckning än vad pojkar generellt gör. Flickor uppger också oftare att de vill vara med och bestämma på skolan. Å an-

74. *Attityder till skolan 2000*, Skolverkets rapport nr. 197.

dra sidan upplever flickor sig mer stressade av skolan, och de anser oftare än pojkar att kraven är för höga. Dessutom är det nästan dubbelt så många flickor som pojkar som uppger att de är borta ”mycket ofta” eller ”ganska ofta” från skolan utan lov.

Det samlade kunskapsläget medger idag inte någon mer fullödig analys. Men de skillnader Skolverket ser mellan pojkar och flickor och mellan kvinnor och män, i skola och utbildning, är så pass stora att det är angeläget att förbättra kunskapsläget. Ett viktigt skäl för en sådan fördjupad analys är att vi också ser att könsvariabeln, eller snarare förhållandet att vara just pojke, har en förstärkande negativ effekt vad gäller resultat i skolan även för andra grupper av individer, t.ex. för invandrarungdomar. En bättre kunskap inom detta område kan öppna för framtida förbättringsinsatser.

### **Elever med utländsk bakgrund**

I förra årets lägesbedömning behandlades situationen för elever med utländsk bakgrund i en särskild fördjupningsdel.<sup>75</sup> Skolverkets slutsats blev att vissa av dessa elever når bristande resultat i skolan och att de inte till fullo får det stöd de har rätt till. Dessa elever har, enligt Skolverkets bedömning, inte tillgång till en likvärdig utbildning.

Samtidigt konstaterade vi att den individuella variationen inom gruppen ”elever med utländsk bakgrund” var stor. Många elever når mycket goda resultat medan andra, särskilt de som nyligen kommit till Sverige behöver mycket hjälp. I Skolverkets lägesbedömning 2000 betonade vi:

- **Språkkunskaper.** Elever med utländsk bakgrund behöver extra stöd i sin språkutveckling, och för att lyckas med svenskan behövs goda kunskaper i modersmålet. Därför behöver förmågan att lära ut svenska som andraspråk utvecklas bland pedagoger.
- **Kulturell kompetens.** Både elever och vuxna måste lägga tid och kraft på att lära och ta del av andra närvarande kulturer på skolan.

.....  
75. Barnomsorg och skola 2000. Skolverkets lägesbedömning, Skolverkets rapport nr. 193. I sak har förhållandena inte förändrats i någon högre grad sedan förra året, därför upprepar vi inte detaljerade kring dessa elevers utbildningssituation, resultatutfall, mm. Däremot rekommenderar vi läsning av förra årets lägesbedömning i det fall en fylligare bild önskas.



- **Attityder.** Den kulturella och etniska bakgrunden påverkar de egna attitydmönstren – oavsett vilken bakgrund man har. Detta gäller för elever, föräldrar, personal och omvärld, och det kräver ett medvetet arbete från skolans sida att hantera ett brett och skiftande attityd-spektrum utifrån de riktlinjer som skolans allmänna värdegrund ger.
- **Delaktighet.** Att få ta aktiv del i det dagliga arbetet på skolan, och i denna delaktighet känna respekt för den egna personen, ger den enskilde eleven större motivation i arbetet – och därmed ökar möjligheten till framgång .

När alltför många av dessa kritiska faktorer samverkar i negativ riktning, finns det risk för marginalisering och utslagning av enskilda elever och grupper av elever.

Våren 2001 presenterade Skolverket en studie som för denna diskussion ett steg längre. På uppdrag av regeringen undersökte vi i samarbete med Malmö Högskola vilka faktorer som vi kunde se ledde till framgång på skolor i "utanförskapspräglade områden".<sup>76</sup>

Undersökningen grundades i en önskan från regeringen att kartlägga och granska de "pedagogiska tillvägagångssätt" som förekom på skolor med "ett stort antal nationaliteter och språk" i syfte att lyfta fram sådant som kan tjäna som goda exempel.

En forskargrupp från högskolan genomförde intervjuer med 33 elever i årskurs 8 på tre "utanförskapspräglade" skolor i Malmö. Eleverna ombads att utifrån sina egna erfarenheter berätta vad som varit bra i skolan och hur skolan bör vara för att kunna betraktas som lyckad. Analysen av intervjuerna visade att de flesta av eleverna tog fasta på följande framgångsaspekter:<sup>77</sup>

- **Arbetsformerna.** För flertalet elever kännetecknas en framgångsrik skola av mycket grupparbete. Man ska jobba som "kompisar i ett team". Det eleverna är ute efter kan vara gemenskap, men också variation.

76. *Framgångsrikt på skolor i utanförskapspräglade områden*, Skolverket 2001, samt *Framgång – vad är det? Mötet mellan innanförskap & utanförskap i skolan*, Malmö 2001.

77. Denna uppräknning är hämtad från rapporten *Framgångsrikt på skolor*...Skolverket 2001.

- **Maktfördelningen mellan lärare och elever.** Drygt hälften av eleverna vill att eleverna ska få bestämma mer, helst lika mycket som lärarna. En elev kopplar medbestämmandet till gemenskapen på skolan. Vem ska bestämma? ”Det tror jag alla gör i en bra skola, så det inte bara är rektorn. Då får man nån slags samhörighet.”
- **Föräldraengagemanget.** Drygt hälften av eleverna förknippar den framgångsrika skolan med föräldraengagemang.
- **Relationer mellan lärare och elever.** Hälften av eleverna anser att förtroendefulla relationer mellan lärare och elever behövs för att skolan ska kallas framgångsrik.
- **Relationer med kamrater.** Hälften av eleverna betonar relationerna mellan eleverna. Det är viktigt med gemenskap och att man inte blir utanför. Att ha kompisar gör att man får bra betyg, säger en elev. Andra elever betonar god gemenskap inom klassen – att man håller ihop.
- **Respekt.** I sin relation till eleverna måste lärarna lyssna och visa respekt.
- **Trygghet och tillit.** Nästan samtliga elever betonar sociala relationer i något avseende. Dessa relationer måste fungera om skolan ska kallas framgångsrik. Det gäller särskilt relationen mellan elev och lärare. Där säger många: ”man ska kunna diskutera med lärarna och kunna säga vad man vill utan att behöva vara rädd föra att den ska sprida det. Ja, man ska känna sig trygg.”
- **Lärarna är viktigast, viktigast!** För många elever betyder en bra lärare mest av allt: ”Det viktigaste är att man har en bra lärare, att man kan lära sig, för miljön kan man alltid stå ut med om den inte är så bra, men att gå i skolan om det inte finns bra lärare, det är inte lönt. Då lär man sig ingenting.”
- **Lokalerna.** Några elever uttalar sig om lokalerna. En elev säger: ”I en bra skola ska det vara ljus och där vill jag ha klara färger. Det ska

inte vara grått och brunt och sånt...” Städningen är viktig, tycker flera: ”Det ska vara rent och snyggt, inte skitigt och sånt.”

Det som eleverna alltså lägger störst vikt vid när de bedömer skolans framgångsförmåga är vardagen i skolan. Kommunikation, goda relationer, delaktighet och engagemang är faktorer som är viktiga för alla och för god måluppfyllelse inom barnomsorg, skola och vuxenutbildning.

### **Funktionshinder och inlärningsproblem**

Undervisning och lärande sker huvudsakligen klassvis och gruppvis. Men elever med funktionshinder, vilket inkluderar både fysiska handikapp och svårigheter diagnostiserade som DAMP, ADHD, Aspergers eller Tourettes syndrom samt dyslexi, kan inte alltid delta fullt ut i lärandemiljöer som inte är anpassade utifrån deras speciella behov. Samtidigt gäller kunskapsmålen även dessa elever. En anpassning av lärandet måste alltså ske.

Skolverkets generella bild av hur en sådan anpassning ofta sker på skolor är att lösningar i alltför hög grad fokuserar på den enskilde elevens problem och inte på skolornas organisation och arbetssätt. Stödet, som man försöker ge, kan då bli ”exkluderande” eftersom insatta åtgärder inte sker i den ordinarie klassen eller gruppen, vilket försvårar uppbyggandet av goda sociala relationer mellan eleverna.<sup>78</sup> Vidare uppmärksammas den generella arbetsmiljön, för alla elever, inte tillräckligt. Vi kan också se att det dessutom finns exkluderande tendenser på skolor som *inte* grundas i ett stödtänkande, utan snarare dess motsats. I en undersökning Skolverket gjort, där funktionshindrade elever intervjuades och där de bl.a. fick uttala sig om hur de såg på sitt deltagande i skolarbetet, konstaterar Skolverket att:

*”...formerna för elevernas aktiva deltagande i skolsituationen måste utvecklas. Ett sådant område som borde prioriteras för elever med funktionshinder är deras möjligheter att vara delaktiga i undervisningssituationen. Många elever hade erfarenheter av att inte vara delaktiga i klassens lärande, deras svårigheter att delta uppmärksammades inte alltid och vissa blev ”befriade” från kursmoment istället för att erbjudas alternativa möjligheter.”<sup>79</sup>*

---

78. Se t.ex. *Accepterad men Sär-schild*, Skolverkets rapport nr. 169.

79. *Tre magiska G:n. Skolans insatser för elever med funktionshinder*. Fördjupad studie ur Skolverkets rapport nr. 202, sid.49.

Undersökningen visar tydligt att den enskilde läraren är en nyckelperson för att skapa *inkluderande* lärandemiljöer, där elever med skilda förutsättningar kan delta. För att förbättra skolors förmåga i detta avseende behöver skolor och skolhuvudmän arbeta mer med kompetensutveckling. Det är inte okomplicerat att utveckla de arbetssätt som behövs – det är svårt att leda stora barn- eller elevgrupper med stor spännvid i enskilda elevers förutsättningar och behov.

I Skolverkets statistik över tillsynsärenden rörande enskild elevs rätt till stöd framkommer att antalet anmälningar mer än fördubblades mellan 1998 och 1999.<sup>80</sup> Under de två senaste åren har också en upplevd brist på stöd varit den vanligast förekommande typen av anmälan till Skolverket. Andelen av dessa anmälningar, som leder till utredning och där Skolverket också ger kritik, har dessutom ökat kraftigt mellan 1999 och 2000 – från 17 fall till 64.

Det ökande antalet anmälningar till Skolverket tyder också på att kunskapen om rätten till stöd, har blivit mer spridd bland elever och föräldrar. I Skolverkets senaste attitydundersökning skiljer sig elevers och föräldrars syn på skolans förmåga att ge stöd.<sup>81</sup> Jämfört med tidigare undersökningar är det fler elever i den senaste undersökningen som tyckte att skolan var mycket eller ganska bra på att ge stöd – 66 procent mot 60 procent 1993/94.

Föräldrarna uppvisar en omvänd utveckling. Färre föräldrar än tidigare tycker att skolan är bra på att ge extra stöd och hjälp. I attitydundersökningen är det också i denna fråga som föräldrar uppvisar det allra lägsta förtroendet överhuvudtaget för skolan – endast 32 procent ansåg att skolan var mycket eller ganska bra på att ge stöd. Denna mistro delas av många av de lärare som deltog i attitydundersökningen. Fyra av tio lärare menar att de inte har tillräcklig kompetens för att upptäcka och stödja elever i behov av särskilt stöd.

Skolverket kan konstatera att skolor resursmässigt prioriterar elever med synliga och diagnostiserade funktionshinder. Denna prioritering har också lett till framväxten av en ”antingen- eller pedagogik”, där vissa elever får massiva stödinsatser, exempelvis assistenthjälp eller place-

80. Skolverkets årsredovisning 2000, Skolverket 2001.

81. Attityder till skolan 2000, Skolverkets rapport nr. 197.

ring i liten klass, medan andra elever lämnas nästan helt utan stöd.<sup>82</sup> Detta förhållande kan delvis knytas till det tidigare konstaterandet att skolan behöver utveckla former och arbetsmetoder för mer inkluderande stödmetoder, särskilt för barn med måttliga eller små behov av stödinsatser. Skolverket ser allvarligt på det faktum att en formell diagnos ska vara en slags ”inträdesbiljett” till stödinsatser. Krav på diagnos får aldrig vara en förutsättning för att erhålla stöd.

### **Varför lyckas inte elever?**

Skolverket har undersökt vilka faktorer som kan förklara varför elever inte alltid når målen i grundskolan – varför de inte får fullständiga betyg.<sup>83</sup>

De slutsatser Skolverket presenterat bygger på både individ- och processrelaterade förklaringsgrunder. Sett på individnivån är det främst elevens familjesituation som kan påverka resultatet i skolan. Vi vet t.ex. att det finns starka samband mellan föräldrarnas utbildningsnivå och elevers skolresultat. För elever med utländsk bakgrund framhålls särskilt otillräckliga egna svenskkunskaper, bristfällig skolbakgrund och brister i stödet hemifrån som de främsta förklaringarna till sämre skolresultat.

Vad gäller de förklaringar som kan hänföras till skolan och arbetet i skolan, är det bristen på förtroendefulla relationer mellan elever och skolans personal, som är en väsentlig förklaring till att elever inte når målen. I grundskolan gäller detta även relationer mellan skolans personal och föräldrar. Skolverket skriver i rapporten:

*Det personliga mötet ställer höga krav på ömsesidighet, respekt och förståelse från samtliga inblandade parter. I flera av fallstudierna...har dessa förutsättningar i varierande utsträckning saknats. Det gäller t.ex. utvecklingssamtalen, där samtalen ofta handlar om elevernas brister och tillkorkommanden och inte leder till förändringar som gör det lättare för eleverna att nå målen.<sup>84</sup>*

.....  
82. *Tre magiska G:n. Skolans insatser för elever med funktionshinder*, Fördjupad studie ur Skolverkets rapport nr. 202.

83. *Utan fullständiga betyg – varför når inte alla elever målen?* Skolverkets rapport nr. 202.

84. IBID sid. 82.

Ett annat viktigt förbättringsområde som lyfts fram i undersökningen, är förmågan hos skolor att sätta in tidiga och tillräckliga stödinsatser. För att nå dit krävs kompetens och handlingsutrymme på skolorna.

Även arbetet med åtgärdsprogram behöver utvecklas. Brister i hanteringen av åtgärdsprogram har påpekats tidigare av Skolverket, bl.a. i vår tillsyn. Vikten av en öppen och åtgärdsinriktad stödprocess, där även eleven och föräldrarna kan delta och där skolan ansvarar för att ta fram en tydlig och åtgärdsinriktad plan för stödet och utvärderingen, kan inte nog understrykas.

Ytterligare ett område som lyfts fram i rapporten är behovet av en större tydlighet vad gäller krav och förväntningar. För att åstadkomma det behövs en bättre och mer öppen diskussion på många skolor kring mål, krav och betygskriterier. Denna diskussion behöver föras på alla plan inom skolan så att lärare och skolledare kan stå för samma bedömningar i dialogen med eleverna.

**K**valitet står för något viktigt och eftersträvansvärt – men svår-fångat. Det viktiga och eftersträvansvärda ligger i själva be-greppet kvalitet – vi är *för* det och vill gärna *ha* det – helst så mycket som möjligt! Det svårångade ligger i att veta vad det *egentligen är*, att veta hur man *uppnår* det och att bedöma när man fått tillräckligt mycket – för kvalitet kostar.

### Vad är kvalitet?

I det svenska språkbruket används begreppet kvalitet som ett i huvudsak normativt begrepp, ofta knutet till individuella önskningar och prefe-renser. Vad som är hög kvalitet för en person behöver inte vara det för en annan. I detta sammanhang är också kvalitet något man eftersträvar, men inte alltid når. I stället för en diamant i ringen får man ibland nöja sig med en zircon – i alla fall när den egna börsen ska bestämma. Hög kvalitet har alltså ett pris och måste alltid ställas i relation till priset.

När kvalitetsbegreppet används i standardiserings- och certifieringssammanhang, som det görs i många av de ”kvalitetssäkringssystem” som numera finns även inom utbildningssektorn, är innebörden mer gene-rell och ”objektiv”, dvs. kvaliteten beskriver *egenskaper* och *förmåga att tillfredsställa vissa behov*. En förutsättning för att kvalitetssäkringssystem ska fungera är att dessa egenskaper och behov kan beskrivas och tydlig-göras. Kvalitetsmått och kvalitetsgränser behöver anges för att systemet ska fungera. Till vissa delar är den mål- och resultatstyrda skolan upp-byggt kring detta slags kvalitetstänkande. Det kanske tydligaste exem-plet är kursplanernas uppnåendemål.

Kvalitetssäkringstänkande som utgår från sådana synsätt har som mål att rätt kvalitet uppnås, inte nödvändigtvis högsta möjliga. Inom utbild-ningssektorn stakas kvalitetsgränser ut i skolförfattningarna, men där finns också mål som uttrycker en vilja att nå längre. Utbildningsmålen går utöver de grundläggande kvalitetskraven. En del av dem bygger mer på processtänkande än på resultatstänkande.

Det finns olika ”skolor” inom kvalitetssäkring. En process- och för-bättringsinriktad som betonar arbetsätt och arbetsprocesser. Definitionerna av vilka mål och resultat man vill uppnå blir då inte så viktiga. Det blir istället angeläget att utröna hur man ska bli bättre på att röra sig i rätt riktning. ”Ständig förbättring” kan sägas vara denna kvali-tetsskolas främsta stridsrop.

En annan "skola" är mer målformulerande och resultatmätande, och uppbyggd kring ett standardiseringstänkande där det gäller att definiera och uppnå "rätt" kvalitetsnivå. Den hämtar sin inspiration från tillverkningsindustrin, där det grundläggande syftet med verksamheten är att tillverka varor utifrån tydliga specifikationer och med minimal variation eller "felprocent". I denna verksamhet är tillverkningsprocessen bara intressant utifrån de resultat den ger. När produktionslinjen är rätt "intrimmad" är jobbet gjort.

Mer processinriktat kvalitetsarbete är vanlig inom "mjuka" produktionsområden, som t.ex. barnomsorg och utbildning. Orsakerna till detta är många. I utbildning och i barnomsorg går det inte att på samma sätt särskilja process och resultat, eller skilja medel från mål. Det hänger ihop, vilket bland annat diskussionen om skolans demokratimål visar. Det är heller inte lika enkelt att trimma produktionslinjer. Om ett löpande band på en keramikfabrik spottar ut var femte kaffekopp med hål i botten, kan felet vanligen både identifieras och åtgärdas på ett enkelt sätt. Troligtvis finns det också bara en rätt lösning på problemet. Så lätt fungerar det sällan i skolan. Som Skolverkets studie av elever som inte når målen visar, är "felanalysen" inom skolan betydligt mer individuell och unik, och så även problemlösningen.<sup>85</sup>

### **Spridning och variation**

Den tidigare genomgången visar att det finns stor spridning i kvaliteterna i barnomsorg, skola och vuxenutbildning i landet. Fördelningen av resurser, personaltätheten och betygsresultaten är några av de många områden där variationen är tydlig mellan kommuner och mellan de lokala organisationer som bedriver barnomsorg och utbildning. Orsakerna till den rika variationen är många och ibland svårfångade.

Variationerna är också stora vad gäller förmågan att fånga och beskriva kvaliteterna i verksamheterna och i resultaten. I en del skolor använder man sig sedan flera år av systematiska kvalitetsbedömningar för att utveckla verksamheten. På andra skolor har ledningen vant sig vid att tänka kritiskt på den egna verksamheten, men utvärderingar och kvalitetsbedömningar förekommer bara sporadiskt, mest för att vara kommunledningen eller staten till lags.

---

85. *Utan fullständiga betyg – varför når inte alla elever målen?* Skolverkets rapport nr. 202.



De stora variationer som finns mellan skolor vad gäller att arbeta systematiskt med den egna kvalitetsutvecklingen återspeglar variationer som finns mellan kommunerna. I en del kommuner sätter man av stora resurser i verksamhetsbudgeten för det interna kvalitetsarbetet. I andra får sådant arbete skötas utanpå alla andra verksamheter och har ännu inte satt några spår i budgeten.

## Kvalitetsredovisningar

Sedan 1997 kräver staten genom en särskild förordning årliga kvalitetsredovisningar av kommuner och skolor.<sup>86</sup> Syftet med dessa redovisningar är att visa hur – och i vilken omfattning – man nått de mål man satt upp och hur eventuella brister ska åtgärdas. Förordningen förtydligade och konkretiserade det uppdrag som skolor och kommuner haft sedan kommunaliseringen – att planera, följa upp och utvärdera den egna verksamheten.

Skolverket har under några år arbetat för att stödja arbetet med kvalitetsredovisningar på framförallt den kommunala nivån. Våren 2000 hade 60 procent av kommunerna upprättat en kvalitetsredovisning.<sup>87</sup> Av dessa bedömde man att hälften överensstämde med förordningens krav. De vanligaste bristerna var att det saknades en analys och bedömning av de redovisade resultaten eller att åtgärdsdiskussionen saknades.

De kvalitetsredovisningar, som inlämnats under innevarande år, är för närvarande föremål för Skolverkets analys. Preliminära resultat pekar på en bättre total redovisningsbild i år. Flera av verkets regionala enheter redovisar att samtliga kommuner inom enhetens geografiska område nu upprättat en kommunal kvalitetsredovisning. De kvalitetsredovisningar, som hittills analyserats, uppvisar också en bättre allmän överensstämmelse mot förordningens krav.<sup>88</sup>

Skolverkets kunskap om skolornas kvalitetsredovisningar är inte heltäckande. Som underlag för förra årets inrapportering och analys av kvalitetsarbetet i kommuner och skolor, gjordes fallstudier i elva kommuner.<sup>89</sup> Dessa visade att lärare sällan hade varit engagerade – eller en-

---

86. SFS 1997:702.

87. *Barnomsorg och skola 2000. Skolverkets lägesbedömning*. Skolverkets rapport nr. 193.

88. *Analys och stöds delårsredovisning för perioden januari – maj 2001*. Skolverket 2001.

89. *Rapportering av kvalitetsarbetet i kommuner och skolor samt Skolverkets åtgärder för att stödja detta arbete*. Skolverket 2000:1875.

gagerat sig – i framtagandet av skolans kvalitetsredovisning. Inte ens de som annars deltog aktivt i skolans utvärderingsarbete kände sig involverade. I tre kommuner hade rektor ensam tagit fram redovisningen, eller det dokument som lärarna kallade för en ”ren skolledningsprodukt”. Genomgående hade inte heller föräldrar och elever varit delaktiga i framtagningsprocessen.

### **Kravet på närhet**

Ett arbete för bättre kvalitet i skola och barnomsorg kräver, enligt Skolverkets bedömning, ett sammanförande av de två huvudfärderna bland kvalitetsidéerna där den målformulerande och resultatmätande då utgör den ena färdan, och den process- och förbättringsinriktade den andra. De som styr och bestämmer över skolan behöver kunna arbeta utifrån givna mål och grundläggande krav, för att uppnå en kvalitetsnivå som är ”rätt”, men också skapa förutsättningar för ett arbete som bygger på ett eget lärande vars syfte är att hela tiden sträva efter att bli bättre.

För att kunna åstadkomma denna dynamik krävs god kunskap om hur man på *enskilda* skolor och förskolor kan arbeta för att uppnå bättre resultat. Ett första steg för att hjälpa skolor att jämföra den egna kvaliteten med andras är att bygga upp lättillgängliga informationssystem där uppgifter om enskilda skolor och andra verksamheter kan inhämtas. Detta första steg har nu tagits, i och med att SIRIS, Skolverkets Internetbaserade Resultat- och kvalitetsInformationsSystem, tagits i bruk och är tillgänglig på nätet. SIRIS en offentlig webbplats där Skolverket lägger ut all tillgänglig statistik på skolnivå rörande t.ex. betyg, kostnader och lärartäthet samt eventuella kvalitetsgranskningsrapporter mm. Varje skola har möjlighet att lägga ut den egna kvalitetsredovisningen.

Ett annat förhållande som gör en tydligare ”närhetsstrategi” nödvändig för både staten och kommunerna, är förändringen av förordningen för kvalitetsredovisningar. Den innebär att kommunerna ska bygga den kommunala kvalitetsredovisningen på skolornas kvalitetsredovisningar. Härigenom får skolornas redovisningar ökad betydelse, och därmed även de lokala utvärderingar de grundas på.

Ett tredje förhållande som illustrerar behovet av en större närhet till verksamhetsnivån är Skolverkets pågående utvecklingsuppdrag, där ver-

ket i särskilda utvecklingsdialoger stödjer förbättringsarbete på skolnivå. Under 2001 sluts särskilda överenskommelser med 56 kommuner om statligt stöd till konkreta förbättringsinsatser på skolnivå, utifrån prioriteringar som arbetats fram gemensamt under utvecklingsdialogerna.

Arbetet med utvecklingsdialogerna är ett direkt och konkret utvecklingsstöd till enskilda skolor, som innebär ett nytt sätt för staten att mer kraftfullt driva på utvecklingsarbetet på skol- och kommunnivå mot de nationella målen. Formulerandet av lagar och förordningar är en styrmetod som bygger på att tydliggöra generella och allmängiltiga *nödvändigheter*, men utvecklingsdialogerna är en statlig styrning som innebär att bättre och mer situationsanpassade *möjligheter* skapas.

### **En fråga om förtroende**

En viktig kvalitetsfråga i alla typer av verksamheter brukar vara användarnas förtroende för den aktuella varan eller tjänsten och för den som erbjuder varan. Utbildningsväsendet utgör här inget undantag.

Skolor och barnomsorg verkar i miljöer där många olika intressenter ställer krav med olika grad av både precision och omfattning. Personalen och de lokala politiker, som styr verksamheten, har att sammanväga alla dessa krav – en inte helt enkel uppgift. Politiker, rektorer, lärare, och även ”den breda allmänheten”, har att ta hänsyn till att skolors främsta uppgift i första hand inte berör deras behov.

Barnomsorg, skolor och vuxenutbildningar ska tjäna de som arbetar med att lära sig för framtiden. För att dessa ska känna lust att lära, behöver de känna att personalen möter dem med intresse och uppskattning och att den uppträder förtroendeingivande. De flesta tycker också att de bemöts på detta sätt och känner detta förtroende. Men en del ungdomar, och även en del vuxna som tvekar att gå in i vuxenutbildningen, känner inte ett sådant förtroende för de egna lärarna, och detta måste tas på allvar. Bemötande och uppskattning från lärarna har stor betydelse för motivation och uthållighet för att mäta med målen.

Men också den vidare omvärldens förtroende behöver finnas för att skolor ska kunna nå framgång. I undersökningar av inställningen till barnomsorg och skola har två sådana grupper, föräldrar och ”allmänheten”, valts ut för att spegla omvärldens förtroende. I Skolverkets senaste attitydundersökning redovisas en både ljus och mörk bild av förtroen-

det för skolan.<sup>90</sup> Den ljusa är att förtroendet för lärarkåren, och för grund- och gymnasieskolan, i sin helhet, är fortsatt stort både bland föräldrar och allmänhet. Störst är den bland föräldrarna, vilket ligger i linje med tidigare undersökningar där förtroendet för skolan är högst bland de vuxna som är närmast verksamheten. Varannan skolbarnsförälder har ett stort förtroende för lärarkåren – andelen är något högre för föräldrar till barn i grundskolan och något lägre för föräldrar med barn i gymnasiet.

Däremot är allmänhetens och föräldrarnas förtroende för de som styr och bestämmer över skolan mycket lågt. Delvis hör detta troligtvis samman med ett allmänt vikande förtroende för politiker och samhällsinstitutioner, men enligt en utomstående undersökning, som refereras i Skolverkets attitydundersökning, är befolkningens förtroende för skolan fortfarande relativt stort i förhållande till andra samhällsinstitutioner.<sup>91</sup> I ett nordiskt perspektiv är dock svenskarna de som är mest kritiska till skolan. En fjärdedel av svenskarna har litet förtroende för skolan, vilket är en betydligt större andel än i våra nordiska grannländer. I Finland är allmänheten mest positiv till skolan – endast sju procent uppger att de har ett litet förtroende.<sup>92</sup>

I Sverige har föräldrar och allmänhet framförallt ett mycket lågt förtroende för skolpolitiker på både kommunal nivå och riksnivå. Sju av tio skolbarnsföräldrar instämmer i påståendet att kommunerna inte klarar av att ta tillräckligt ansvar för skolan. Föräldrar till barn i grundskolan samt högutbildade föräldrar är mest kritiska. Nedanstående diagram visar den sammanställda "förtroendebalansen". Staplarna i diagrammet anger *balansmått*, dvs. summan av andelarna allmänhet, skolbarnsföräldrar och lärare som svarat "Mycket stort" och "Ganska stort", minus andelarna som svarat "Ganska litet" och "Mycket litet".<sup>93</sup>

---

90. *Attityder till skolan 2000*. Skolverkets rapport nr. 197.

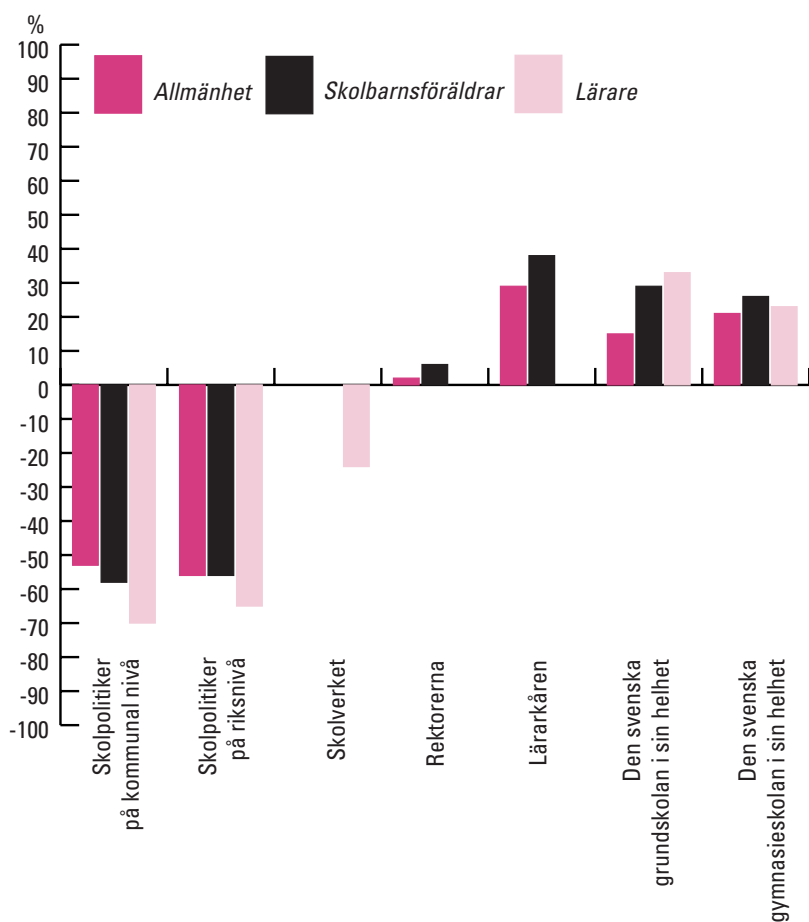
91. SOM-institutet i Holmberg & Wiebull, refererat i *Attityder till skolan 2000*. Skolverkets rapport nr.197.

92. *Nordisk skolbarometer. Attityder till skolan år 2000*. Skolverket 2001.

93. *Attityder till skolan 2000*. Skolverkets rapport nr. 197 sid. 35.

Diagram 4

**"Vilket förtroende har Du för den svenska skolan"**



*Staplarna avser balansmått, det vill säga summan av andelarna som svarat "Mycket stort" och "Ganska stort" minus andelarna som svarat "Ganska litet" och "Mycket litet".*

I diagrammet inryms också en stapel som visar den förtroendeprofil som lärarkåren uppvisar. Vi ser att deras förtroende för sina arbets- och uppdragsgivare är mycket lågt. Deras förtroende för lokala politiker är t.o.m. lägre nu än vid förra mätningen 1997. Då tyckte 18 procent av lärarna att det var bra att de flesta beslut om skolan fattades av lokala politiker. I den senaste undersökningen hade denna andel sjunkit till 14

procent. Staten och Skolverket klarar sig något bättre – men inte alls bra. Styrningen av skolan befinner sig i såväl en extern som en intern legitimitetskrisis.

Att den mycket negativa synen på skolans organisation och styrning delas av båda de kategorier vuxna – föräldrarna och lärarna – som dagligen ansvarar för barnen och barnens fostran, gör legitimitetskrisen särskilt allvarlig. Eftersom föräldrar och lärare ofta möts i många olika sammanhang där skolfrågor diskuteras – föräldramöten, utvecklingsamtal, informationsträffar m.m. är det rimligt att anta att en så pass negativ grundinställning från båda dessa grupper troligtvis kan befästas och leda till negativa attitydspiraler, som i sin tur fördjupar legitimitetskrisen mellan styrande och styrda.

Berörda skolansvariga politiker på alla nivåer behöver ta signalerna på allvar. Legitimitetskriser är svåra att ta sig ur och det görs inte genom att förneka deras existens.

**A**rets lägesbedömning utgör något av en ”vandring” genom den svenska barnomsorgen, skolan och vuxenutbildningen. Fakta och bedömningar som är konkret knutna till de olika delarna av utbildningsväsendet, och sådana som är av mer övergripande och generell natur, har utgjort milstolpar längs vägen. De kritiska punkterna är många. Några lyfts här fram för att ange områden där Skolverket ser ett klart behov av utveckling och förbättring.

I förra årets lägesbedömning uppmärksammade Skolverket problemen med stress och måloppfyllelse framförallt i grundskolan och gymnasieskolan.<sup>94</sup> Dessa områden kvarstår, som framgått tidigare i rapporten, som viktiga förbättringsområden även fortsättningsvis. I år lyfter Skolverket fram det systematiska kvalitetsarbetet och behovet av förtroendefulla relationer inom utbildningssystemets alla delar.

### **Att veta hur det egentligen är**

Den decentraliseringsreform skolan genomgick i början av 1990-talet hade som huvudsyfte att frigöra förnyelseenergi och släppa loss utvecklingskraft i verksamheterna. Kommunaliseringen av skolan kan ses som en frihetsreform – staten ville förlägga kontrollen av verksamheten så nära dessa verksamheter som möjligt, vilket skulle öka deras frihet. Samtidigt kvarstod kraven på en nationellt likvärdig skola av hög kvalitet. Dessa två ambitioner – lokal frihet under statlig styrning – kombinerades i den mål- och resultatstyrda ansvarsfördelning vi ser idag.

Skolverket har återkommande rapporterat om att en viktig förutsättning för att denna ansvarsfördelning ska kunna fungera på ett bra sätt ännu inte har uppfyllts. Det är kommunernas förmåga att styra över skolan som fortfarande brister. Kommunerna är inte oförmögna att styra, men den styrning som sker bygger inte alltid på den grund som de nationella målen utgör. Den bygger också i för liten grad på kunskap om den verksamhet styransvaret omfattar.

I en självkritisk återblick har Skolverket konstaterat att dagens problem med bristande måloppfyllelse i skolan till viss del – och paradoxalt nog – beror på en alltför stark initial fokusering på mål- och resultat-

---

94. *Barnomsorg och skola 2000*. Skolverkets lägesbedömning, Skolverkets rapport nr. 193.

styrningens första led: formulerandet av måldokument och planer av olika slag. Det arbetet har på en del skolor kommit att leva ett eget liv, och arbetsmässigt nästan separerats från huvudarbetsuppgiften – att utveckla lärandet.<sup>95</sup>

De senare årens fokusering på resultatredovisning och resultatanalys, som fick särskild tyngd genom kravet på kvalitetsredovisningar, är del av en medveten strävan från staten att flytta tillbaka ett styrfokus på det som de olika verksamheterna verkligen åstadkommer och gör. Men för att en sådan strategi ska kunna fungera behöver staten och skolhuvudmannen veta mer om *hur det är* i skolor och i andra verksamheter.

Denna kunskap behöver bygga på både kvantitativa och kvalitativa data, på uppskattningar och mätningar av hur man når uppsatta mål, samt på beskrivningar och värderingar av hur man arbetar mot bättre måluppfyllelse.

### Verksamheternas ansvar

I arbetet med sina kvalitetsredovisningar – och med kvalitetsarbete i allmänhet – behöver skolor mer aktivt bygga upp utvärderingskompetens bland skolledare och lärare, som gör att man kan ställa uppnådda resultat i relation till uppsatta mål för verksamheten. Skolor behöver medvetet och aktivt använda denna kunskap om måluppfyllelse i förbättringsanalyser. Att exempelvis sätta som mål att 90 procent av eleverna ska vara nöjda med undervisningen, undersöka om så är fallet, konstatera att målet är uppnått och därefter lägga uppföljningen till handlingarna, räcker inte. Resultatuppföljningen bör dessutom svara på sådana frågor som varför de som är missnöjda är missnöjda, hur detta missnöje kan åtgärdas och hur man på skolan kan bevara och fördjupa känslan av att vara nöjd.

Grunden för kvalitetsarbete på verksamhetsnivå bygger på att man har en god kunskap om vilka resultat som uppnås i förhållande till målen – och *varför* man gör det. Med den kännedomen kan man gå vidare och finna adekvata förbättringsåtgärder. Detta arbete är ofta en svårare uppgift i praktiken än vad den enkla logiken ger sken av. För att kunna bli bättre krävs att brister synliggörs och analyseras. Det arbete som ut-

---

95. Se t.ex. *Reformeringen av gymnasieskolan*, Skolverkets rapport nr. 187, eller *I villrådighetens tid – uppbrott från en ordning*, Skolverket 1999.



förs i skolan är fortfarande i hög grad ett ensamarbete. Förbättringsarbetet får därför ofta en stark anknytning till enskilda personer – oftast lärare. Detta är något som de flesta yrkesgrupper har gemensamt som en naturlig del i den individuella arbets- och kompetensutvecklingen. Denna typ av personinriktade förbättringssträvanden utgår vanligen från förekomsten av en gemensam och tydlig accepterad bedömningsgrund för arbetskvalitet, men sådana bedömningsgrunder saknas ofta på skolor

För att ett kvalitetshöjande arbete ska fungera väl krävs det en hög grad av öppenhet, delaktighet och långsiktighet, vilket ställer bestämda krav på ledarskapet på skolorna. Ett sådant klimat kan bara skapas ”på plats”, men det kan underlättas och stödjas från skolhuvudmännens sida.

### Kommuners ansvar

Kommunen ansvarar för att barnomsorgen, skolverksamheten och vuxenutbildningen följer de regler och mål som är nationellt fastlagda. De ska också visa hur detta åstadkoms och vilka resultatet som uppnås.

Många kommuner har under den gångna tioårsperioden förlitat sig till metoder som varken kännetecknas av systematik eller uthållighet för att skaffa sig kunskap om barnomsorgen och skolan i den egna kommunen. Kommunerna har som skolhuvudmän ett övergripande ansvar för den utbildningsverksamhet som bedrivs, och behöver därför på ett kraftfullare och mer medvetet sätt än hittills stödja kvalitetsarbetet i de olika verksamheterna. För att klara denna nyckeluppgift behöver både resurser och kompetens för detta arbete finnas på verksamhetsnivå.

### Statens ansvar

Skolverket framhåller tre ”huvudvägar” för hur det statliga engagemanget för en bättre barnomsorg, skola och vuxenutbildning ska kunna gestaltas. För det första ska staten påvisa *nödvändigheter*, vilket sker genom att tydliga mål sätts och genom att kontrollen av måloppfyllelsen blir bättre och tydligare. För det andra ska staten påvisa *möjligheter för utveckling*. Genom att utgå från ett helhetsperspektiv stödjer Skolverket kommuner och skolor med hjälp av relevanta och användbara analyser som kunnat göras på en bredare grund än vad skolan och kommunen själv har tillgång till. För det tredje fordras långsiktiga och uthålliga stö-

dinsatser för att samtliga verksamhets- och styrelseformer ska förbättras.

Vi har tidigare i rapporten nämnt två områden där Skolverket påbörjat detta arbete – informationstjänsten SIRIS och utvecklingsdialoger. Skolverket sammanställer och sprider dessutom intressant och relevant forskning, bl.a. genom olika forskningsöversikter, samt genom sin fokuserade utvärderings-, kvalitetsgransknings- och tillsynsverksamhet.

### **Att göra det som krävs**

Skolverket konstaterar att en del av de brister och kvalitetsproblem som upptäcks inom barnomsorg, skola och vuxenutbildning inte alltid får en snabb lösning. Det finns trögheter i systemet, både på skolnivå, på den kommunala nivån och på den statliga, som gör att enskilda, både elever och personal, kommer i kläm.

### **Verksamheternas ansvar**

Det primära ansvaret i utbildningsverksamheter är tätt knutet till ett aktivt uppföljande förhållningssätt i förhållande till de lärande. På förskolor, skolor och vuxenutbildningsenheter behöver kompetens och arbetsrutiner finnas, som gör att problem snabbt uppmärksammas och åtgärdas. De anmälningar som kommer in till Skolverket från föräldrar är i huvudsak orsakade av problem där ”ingenting händer”. Det rör sig då i de flesta fall om antingen mobbning och kränkande behandling eller bristande stöd i undervisningen.

De som har ledningsansvar för skolor och andra verksamheter behöver uppträda aktivt och informativt uppåt i systemet. Kan inte problem lösas och viktiga nationella mål nås på verksamhetsnivå, är det varje ledares ansvar att göra detta tydligt på huvudmannanivå.

### **Kommunernas ansvar**

För att det gällande ansvarssystemet ska fungera och det ansvar som ligger på den lokala organisationsnivån ska kunna tas, behöver ett mer flexibelt mål- och resultatstyrningstänkande utvecklas på huvudmannanivå. Det finns idag en uppgivenhet på en del skolor när det gäller de egna möjligheterna att agera snabbt och effektivt vid behov. Det delegerade ansvar som rektorer och verksamhetschefer har, behöver knytas samman med så kraftfulla befogenheter att de kan fullfölja ansvaret. Rektorer och andra ledare saknar dessutom ibland tillräcklig flexibilitet

i den egna organisationen. Detta kan då begränsa möjligheterna att finna fungerade lösningar. Den stora ökningen av antalet inskrivna barn i särskolan kan till exempel ha orsakats av sådan bristande flexibilitet i grundskolans resurstilldelning. Det kan tänkas att det tätt sig ”lätare” för en grundskolerektor, att lösa ett individuellt inlärningsproblem, genom att föra över ansvaret till en annan kommunal resultatenheter.

Kommunens kanske främsta ansvar är att avdela och fördela tillräckliga resurser till de verksamheter den ansvarar för. En starkare koppling mellan mål och budget är därför nödvändig. När en samlad bedömning kunnat göras, där uppsatta mål, bedömd måluppfyllelse och uppskattade åtgärdsbehov utgör grunden, kan välavvägda resursfördelningsbeslut fattas.

### Statens ansvar

Vad krävs då av staten? Utifrån ett kommunalpolitiskt perspektiv kan det tyckas att staten har placerat sig i en bekväm position: Staten sätter upp de ambitiösa målen – kommunerna ska stå för förverkligandet. Denna förenklade bild av styrsystemet är inte ovanlig. Men staten och kommunerna är en sammankopplad helhet, till stor del finansierad med skattemedel. Båda storheterna ingår i den allmänägda delen av samhället.

Utbildningssektorn arbetar med regler och lagar som i stort anger vilka ramar som gäller för verksamheten och i relativt liten grad vilka precisa statliga krav som behöver vara uppfyllda. I andra ”mjuka” samhällssektorer är lagstiftningen i allmänhet mer precis när det gäller statliga krav och mål. Framförallt när det gäller ekonomiska frågor finns det tydligare bestämmelser för kommunerna att hålla sig till. Så finns t.ex. en nationell reglering av nivåerna för socialbidrag, men vi har inte fastställt en nationell skolpeng.

Den lägre precisionen i den statliga styrningen av utbildningssektorn, beror inte på att staten försöker undslippa besvärliga ekonomiska konsekvenser av högt satta mål. Den är i stället ett uttryck för att utbildningsmålen kan nås på många olika sätt. Det övergripande kravet på att skolor ska vara likvärdiga i förhållande till sina elever, kräver att olika elever också bemöts olika. Vissa barn och unga behöver få ta större resurser i anspråk, för att ha möjlighet att nå målen, än andra.

Statens ansvar är således att tydliggöra vilka bestämmelser som gäller för undervisningsväsendet och att tillse att de följs. Men det är också att på olika sätt stödja verksamheterna så att utveckling och förbättring kan ske.

Staten ansvarar också för att lärarutbildningen håller hög klass och är rätt dimensionerad. Här står vi inför en särskild utmaning under de kommande tio åren. Även en väl fungerande statlig rektorsutbildning är ett direkt statligt åtagande.

### **Att bygga förtroende**

I flera av Skolverkets nyligen utförda undersökningar och utvärderingar har vi kunnat konstatera att det finns relations- och förtroendeproblem inom utbildningsområdet som måste tas på allvar. Vad gäller föräldrars och allmänhetens förtroende för de politiker, som bestämmer över skolan, iakttar vi en legitimitetskris. Lägesbedömningen uppmärksammar också relationsproblem som finns i en del skolor mellan lärare och elev, lärare och föräldrar och mellan skolledning och föräldrar. Dessa kan påverka arbetsklimatet så mycket att enskilda elever får svårt att klara av skolan. De kan också komma att urholka elevernas förtroende för sin egen skola.

### **Verksamhetens ansvar**

De som verkar inom barnomsorg, grundskola, gymnasieskola eller vuxenutbildning, behöver förse sig med goda kunskaper om vad det är som påverkar relationerna mellan pedagogerna och eleverna. När elever, som inte klarat av grundskolans eller gymnasieskolans krav, vittnar om att anledningen är att de känner sig dåligt behandlade och att förhållandet till lärarna är dåligt, är detta en signal att ta på största allvar.

Ansvaret ligger här på de yrkesverksamma att skaffa sig bättre kunskaper om den sociala psykologin på läroplatsen, och nyttja den för att göra situationen sådan att lärandet inte hindras av brister i mellanmänskliga relationer. Denna kunskap behöver integreras med övrig yrkeskunskap, och har också betydelse för att man ska kunna motarbeta kränkande behandling mellan barn och unga.

Ett möjligt sätt att öka förtroendet mellan elever och de yrkesverksamma som skall leda lärandet, är att man i högre grad delar inflytandet över det som sker i vardagen. Som påpekades i avsnittet om elever med

utländsk bakgrund och deras syn på vad som kännetecknar en framgångsrik skola, framhöll de vardagsprocessernas betydelse. Genom att gemensamt välja vad man skall studera, och diskutera hur man ska nå kunskaperna tillsammans, kan elevernas förtroende för de egna lärarna stärkas. Genom att aktivt delta i detta arbete kan också de elever som upplevt att de inte räknas, eller att läraren inte vill relatera till dem, känna att de bemöts positivt av sina lärare.

### Kommunernas ansvar

Föräldrars och den bredare allmänhetens förtroende för de kommunala förtroendevaldas insatser inom barnomsorgens och utbildningens områden är lågt. Man ser inte bara kritiskt på de nära politikerna utan också på de mer fjärran. Förtroende och kommunikation hör samman. Ansträngningar behöver göras för att visa allmänheten och föräldrarna att de i kommunerna som bestämmer över verksamheterna, också förstår skolornas problem och vill bidra till att de löses. Det är angeläget att fler politiker som verkar inom utbildningsområdet använder fler sätt att kommunicera med föräldrarna och allmänheten än genom enstaka medieframträdanden eller i samband med valrörelser. Den moderna tekniken tillåter en löpande kommunikation mellan de som representerar olika intressen i samhället och medborgarna. Att föra det offentliga samtalet om utbildning såväl i de breda medierna som via webben och via skolornas hemsidor, kan på sikt höja förtroendet för styresmännen.

För att föräldrar och allmänhet ska känna förtroende behöver verksamhetens många sidor och kvaliteter lyftas fram och synliggöras. Det är här ledarna kan göra viktiga insatser. De kommunala politikerna kan visa att de värnar om skolornas kvalitet genom att få diskussionerna om verksamheten att bli mer nyansrika. Det kan bland annat ske genom att göra det möjligt för skolledarna att i högre grad följa och leda den pedagogiska verksamheten och ge dem tid och möjlighet att beskriva de kvaliteter som de finner där. På så sätt kan föräldrar och allmänhet se, bilda sig egna uppfattningar, och därmed lägga fram synpunkter på verksamheten.

I många kommuner koncentreras skolledarnas insatser i allt för hög grad på administration och ekonomisk uppföljning. De hinner helt enkelt inte följa de pedagogiska vardagsprocesserna tillräckligt nära. Att låta andra yrkesgrupper gripa in och ta över olika administrativa upp-

gifter, för att rektorerna ska kunna axla sitt huvudansvaransvar – att leda den pedagogiska verksamheten – skulle därför höja förtroendet för verksamheten.

### **Statens ansvar**

Skolverket bidrar till att mer nyansrika diskussioner ska kunna föras bland breda medborgargrupper genom att ställa samman t.ex. betyg och resultat på nationella prov med sådan information som de lokala organisationerna själva tillhandahåller, t.ex. kvalitetsredovisningar. Skolverket förser de aktiva i utbildningssystemet – och allmänheten – med sammanställningar av dessa fakta och tillhandahåller information och tolkningsstöd på webben. Detta för att underlätta och skarpere fokusera diskussionen om varje lokal organisations insatser och resultat, i förhållande till andra organisationers. Genom att öppet redovisa insatser och resultat och därmed möjliggöra en debatt om hur förbättringar ska kunna ske, kan förtroendet för skolorna höjas i samhället.

Skolverket bidrar också till ett ökat förtroende genom att nyansera det offentliga samtalet om barnomsorg, skola och vuxenutbildning. Om detta samtal förs med ett faktaunderlag som inskränker sig till hur många elever som fått olika betyg i de senare skedena av skolsystemet, blir diskussionen förenklad och ytlig. Skolverket kommer att fortsätta att föra fram information om alla olika delar av verksamheten och om både positiva och negativa sidor. Ingen verksamhet gynnas av en ensidig fokusering på tillkortakommanden.

# Slutord

Den lägesbedömning som Skolverket här lagt fram syftar till att ge en bred överblick av barnomsorg, skola och vuxenutbildning och fånga intressanta tendenser. Den vänder sig till alla som är intresserade av utbildningsfrågor och riktar sig särskilt till regeringen. I årets lägesbedömning konstaterar Skolverket att många frågor kräver insatser från många olika aktörer för att verksamheterna ska kunna bli bättre så att barnen, ungdomarna och de vuxna som deltar ska få ett kvalitativt lärande.

Flera av de lagar och förordningar som nu gäller, och som inte fungerar helt väl, är för närvarande under utredning och omprövning. Resultat och förslag från detta arbete börjar nu växa fram. Så har det t.ex. under året förts fram förslag på nya sätt att arbeta bland rektorer, och idéer om hur läroplaner ska kunna förändras och gymnasieskolan reformeras. Vidare förbereds en helt ny skollag.

Det är både naturligt och nödvändigt att barnomsorg och skola förändras i takt med utvecklingen i samhället, i kunskapsstillväxten och i medborgarnas önskemål. Detta förändringstryck ska balanseras mot ett legitimt behov hos alla som verkar inom utbildningen av rimligt stabila spelregler.

”Förändringshorisonten” behöver också vara överblickbar. Det är likaså viktigt att de professionella känner att de i sitt viktiga samhällsuppdrag har uppdragsgivarnas förtroende. Nästa årliga bild från Skolverket kommer att föregås av allmänna val, där utbildningsfrågorna av allt att döma kommer att spela en stor roll. Det är Skolverkets förhoppning att det offentliga samtalet om barnomsorg och skola ska berikas av den redovisning vi nu lämnat.

# Källor

## **Skolverkets rapportserie:**

*Vem älskar sfi?*

Skolverkets rapport nr. 131

*Den rimliga skolan. Livet i skolan och skolan i livet*

Skolverkets rapport nr. 164

*Skolpolitiker, eldsjälur och andra aktörer*

Skolverkets rapport nr. 166

*Accepterad men Sär-skild*

Skolverkets rapport nr. 169

*"ett allsidigt urval av nationella program"*

*– en förutsättning för likvärdighet i gymnasieskolan*

Skolverkets rapport nr 178

*Finns fritids? En utvärdering av kvaliteten i fritidshem*

Skolverkets rapport nr 186

*Reformeringen av gymnasieskolan.*

*En sammanfattande analys*

Skolverkets rapport nr 187

*Barnomsorg och skola, Jämförelsetal för skolhuvudmän, Del 2, 2000*

Skolverkets rapport nr. 189

*Nationella kvalitetsgranskningen 2000:*

*Helheten i utbildningen; Utbildning på entreprenad;*

*Betygsättning*

Skolverkets rapport nr. 190

*Barnomsorg och skola i siffror 2000, del 3*

Skolverkets rapport nr. 191

*Beskrivande data om barnomsorg och skola 2000*

Skolverkets rapport nr. 192

*Barnomsorg och skola 2000,*

*Skolverkets lägesbedömning*

Skolverkets rapport nr. 193

*Gemensamt ansvar. Skolverkets arbete med frågor*

*kring undervisningen för elever med invandrarbakgrund*

Skolverkets rapport nr. 194

*Barnomsorg och skola i siffror 2001, del 1*

Skolverkets rapport nr. 195

*Barnomsorg, skola och vuxenutbildning,*

*Jämförelsetal för huvudmän Del 1, 2001*

Skolverkets rapport nr. 196

*Attityder till skolan 2000*

Skolverkets rapport nr. 197

*Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror*

*Del 2, 2001*

Skolverkets rapport nr. 198

*Lärare i gymnasieskola och gymnasial*

*vuxenutbildning*

Skolverkets rapport nr. 199

*Att bygga en ny skolform för 6-åringarna*

Skolverkets rapport nr 201

*Utan fullständiga betyg –*

*varför når inte alla elever målen?*

Skolverkets rapport nr. 202

*Tre magiska G:n, Skolans insatser för elever med funktionshinder*

Fördjupad studie ur Skolverkets rapport nr. 202

*Barns omsorg, Tillgång och efterfrågan på barnomsorg för barn 1-12 år med olika social bakgrund*

Skolverkets rapport nr. 203

## **Skolverkets Allmänna råd:**

- om kvalitetsredovisningar inom skolväsendet, 1999:1

- för fritidshem, 1999:2

- för familjedaghem, 1999:3

- för öppen förskola, 2000:1

- för öppen fritidsverksamhet, 2000:2

- för mottagande i särskola, 2001 (under tryckning)

## **Övrigt från Skolverket:**

*Barn mellan arv och framtid*

Skolverket 1997, dnr 97:810

*Ansvar för skolan – en kommunal utmaning*

Skolverket 1997

*I vilbådighetens tid – Uppbrott från en ordning*

Skolverket 1998



*Läget i grundskolan 1999*

Skolverket 1999

*Styrdokument för vuxenutbildningen*

Skolverket 1999

*Kvalitet i särskolan samt Skolverkets planerade insatser och prioriteringar*

Skolverket 1999, dnr 1996:565

*Med demokrati som uppdrag*

Skolverket 2000

*"Visionerna finns men inte tiden"*

Skolverket 2000, dnr 1998:77

*Det livslånga och det livsvida lärandet*

Skolverket 2000

*Med vuxenutbildningen i fokus*

Skolverket 2000, dnr 2000:2528

*Lärarstatistik som fakta och debattunderlag*

Skolverket PM 2000

*Strategi för Skolverkets arbete med de demokratiska värdena*

Skolverket 2000, dnr 2000:3381

*Kartläggning av elever i fristående skolor*

Skolverket 2000, dnr 2000:686

*Hur särskild får man vara?*

*En analys av elevökningen i särskolan*

Skolverket 2000, dnr 2000:2037

*Årsredovisning 2000*

Skolverket 2001

*Analys och stöds delårsredovisning för perioden*

*januari – maj 2001*

Skolverket 2001

*Analys och utvärderingar 2000-2001,*

*Skolan och demokratin*

Skolverket 2001

*Framgångsrika skolor i utanförskapspräglade områden*

Skolverket 2001, dnr 2000:2381

*Kvalitet i särskola – en fråga om värderingar*

Skolverket 2001, dnr 2000:2037

*TILLSYN obligatoriska särskolan*

Skolverket 2001

*Kunskapslyftet och den gymnasiala*

*vuxenutbildningen, hösten 2000*

Skolverket 2001, Delrapport nr. 8

*Efter skolan – kartläggning och analys av*

*ungdomars inträde på arbetsmarknaden*

Skolverket 2001, dnr 2001:2909

*Den hägrande framtiden...? Konsekvenser av de nya*

*behörighetsreglerna till gymnasieskolan – slutrapport*

Skolverket 2001

*Fristående skolor – hot eller tillgång?*

Skolverkets yttrande över SOU 2001:12 samt

Promemoriam U2001/1210/G

Skolverket 2001, dnr 2001:879

*Statistik och prognoser om lärare i grund- och*

*gymnasieskola*

Skolverket 2001 PM 2001-08-15

#### **Övriga källor:**

*Utvärdering av Skolverksenheterens satsningar inom*

*barnomsorgsområdet år 2000*

Anette Emilsson, Kalmar Högskola

*Språk och arbete – svenskundervisning för*

*invandrare och invandrarers arbetsmarknad*

Riksdagens Revisorer, Rapport 2000/01:3

*The IEA Civic Education Study*

*Starting Strong*

OECD 2001

*Nordisk skolbarometer Attityder till skolan år 2000*

Nordiska ministerrådet 2001

*Framgång – vad är det? Mötet mellan innanförskap*

*och utanförskap i skolan*

Mikael Stigendal, Malmö Högskola 2001