

Regeringskansliet  
Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

2014-04-16  
1 (14)  
Dnr 2014:126

## Redovisning av uppdrag om uppföljning av de sex målen för Education for All (EFA)

Dnr U2012/4978/GV, U2013/1824/GV och U2013/2908/S m.fl.

Härmed redovisas Skolverkets uppdrag att i en kortfattad rapport sammanfatta uppföljningen av de sex målen för Education for All (EFA) som antogs vid konferensen World Education Forum i Dakar, Senegal, år 2000. I uppdraget ingår att göra en statistisk uppföljning av utfallet för de sex EFA-målen, analysera orsaker till utfallen och redovisa eventuella reformer eller åtgärder som har genomförts för att förbättra utfall eller motverka nedåtgående trender. I uppdraget ingår även att kortfattat redovisa en bedömning av framtida utmaningar för utbildningssystemet. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 30 april 2014. Uppdraget är givet i Regleringsbrev för budgetåret 2014.

### Sammanfattning

Nedan redovisas en uppföljning av de sex EFA-målen baserad på befintlig statistik. Redovisningen är avgränsad till de verksamheter som ligger inom Skolverkets ansvarsområde. Den bild som statistiken ger analyseras och de reformer som genomförts för att förbättra utfallet redovisas.

Efter uppföljningen av de sex målen redovisas framtida utmaningar för det svenska utbildningssystemet. Dessa utmaningar utgår från de utvecklingsområden som redovisats i Skolverkets lägesbedömning 2013.

### Rapportering av målen

#### **Mål 1. Utöka och förbättra förskolan, särskilt för de mest utsatta barnen och för barn i behov av särskilt stöd.**

(Expanding and improving comprehensive early childhood care and education, especially for the most vulnerable and disadvantaged children.)

Sedan slutet av 90-talet utgör förskolan det första steget i ett sammanhållet utbildningssystem i Sverige. Genom införandet av en läroplan för förskolan har förskolans pedagogiska uppdrag förtydligats och verksamheten fått mer preciserade nationella mål. Förskolan är integrerad i skollagen (2010:800) och är en egen skolform inom skolväsendet med samma övergripande mål som andra skolformer. För förskolan finns en läroplan men även allmänna råd och stödmaterial, som tagits fram

av den nationella skolmyndigheten Skolverket, för att stödja och ge vägledning i arbetet med ökad måluppfyllelse inom verksamheten i förskolan.

I skollagen anges att förskolan ska stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Verksamheten ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov och utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Vidare ska förskolan främja allsidiga kontakter och social gemenskap och förbereda barnen för fortsatt utbildning.

Kommunerna är skyldiga att tillhandahålla förskola för barn från 1 års ålder. Skyldigheten omfattar även barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga för ett syskon. Den 1 juli 2010 infördes allmän förskola från tre års ålder. Det innebär att alla barn ska erbjudas minst 525 avgiftsfria timmar om året i förskola fr.o.m. höstterminen det år de fyller tre år. Grundtanken är att fler barn än tidigare ska få tillgång till pedagogisk verksamhet. Ingen familj ska behöva avstå från att låta sitt barn delta i förskolans verksamhet av ekonomiska skäl.

Aldrig tidigare har så många barn varit inskrivna i förskolan som vid hösten 2012. År 2012 gick 84 procent av alla barn i åldern 1-5 i förskola, jämfört med 72 procent för tio år sedan. Fördelningen mellan pojkar och flickor är jämn. Störst deltagande finns bland 4-5 åringar där nästan 95 procent av alla barn går i förskola.

Trots att allt fler barn går i förskolan har den genomsnittliga storleken på barngrupperna inte ändrats sedan början av 2000-talet, utan är relativt konstant runt 17 barn. Barngrupperna ska enligt skollagen ha en lämplig sammansättning och storlek.

Hösten 2012 hade 94 procent av förskolans årsarbetare utbildning för arbete med barn. Andelen årsarbetare med pedagogisk högskoleutbildning uppgick till 54 procent. Personaltätheten var 5,3 barn per årsarbetare och 10,1 barn per förskollärare. Uppgifterna om utbildning och lärartäthet har varierat mycket lite den senaste tioårsperioden. Inte heller könsfördelningen bland personalen i förskolan har förändrats. Könsfördelningen är ojämn. 3,5 procent av årsarbetarna var män hösten 2012. För närvarande har Skolverket i uppdrag att driva en nationell kampanj för att få fler män att utbilda sig till förskollärare. Det viktigt att både män och kvinnor arbetar inom förskolan.

Enligt skollagen och förskolans läroplan ska förskolan bidra till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att både utveckla det svenska språket och sitt modersmål. Antalet barn med ett annat modersmål än svenska har under den senaste tioårsperioden mer än fördubblats i förskolan, från 43 000 barn år 2002 till 99 800 barn 2012. Det innebär att 2 av 10 barn i förskolan har annat modersmål än svenska.

En föräldrauppföljning visar att föräldrar i Sverige är nöjda med förskolan. Nästan 90 procent tycker att personalen gör ett bra jobb, att barnen är trygga och att pedagogiken är bra. Men många föräldrar är missnöjda med storleken på barngrupperna i förskolan.



Utbildningen i skolan styrs bland annat av läroplaner med kursplaner. Skolverket har även beslutat allmänna råd som stöd för verksamheternas arbete att leva upp till bestämmelserna.

Barn har skolplikt från höstterminen det år då barnet fyller sju år. Huvudregeln är att skolplikten upphör vid utgången av vårterminen det nionde året efter det att eleven börjat fullgöra sin skolplikt. För elever i specialskolan upphör skolplikten istället vid utgången av det tionde året.

Den grundläggande utbildning som alla skolpliktiga elever har rätt till ska vara kostnadsfri. Eleverna ska erbjudas kostnadsfria måltider och hemkommunen är skyldig att anordna kostnadsfri skolskjuts om sådan behövs. Endast enstaka inslag i verksamheten kan föranleda en obetydlig kostnad för eleverna.

Med några få undantag gäller samma bestämmelser för elever som saknar permanent uppehållstillstånd som för alla andra elever i skolan. Asylsökande barn har rätt till utbildning men inte skolplikt. Sedan den 1 juli 2013 har även barn som saknar uppehållstillstånd, så kallade papperslösa barn, rätt till utbildning dock utan att ha skolplikt. Tidigare har det varit frivilligt för kommunerna att erbjuda skolgång för dessa barn, men samtliga barn som vistas i landet ges nu den formella rätten att delta i undervisning.

Över tid har lärartätheten dvs. antal elever per lärare, ökat från 12,7 år 2002 till 12,1 år 2012. Könsfördelningen bland tjänstgörande lärare i grundskolan är ojämn, en obalans som ökat över tid. Läsåret 2012/13 var andelen tjänstgörande lärare som var kvinnor 76 procent medan motsvarande andel läsåret 2002/03 var 73 procent. Kvinnliga lärare har en pedagogisk högskoleexamen i högre utsträckning än manliga.

I utbildningen ska, enligt skollagen, hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Skolan ska ge alla barn och elever den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. En avsikt med regleringen är att uppmärksamma det ansvar huvudmän och profession har för att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till barns och elevers skilda förutsättningar och behov.

I grundskolan erbjuds undervisning i modersmål. Genom undervisningen ska eleverna ges möjlighet att utveckla sitt tal- och skriftspråk så att de får tilltro till sin språkförmåga och kan uttrycka sig i olika sammanhang och för skilda syften. Undervisningen ska bidra till att eleverna erövrar kunskaper om modersmålets uppbyggnad och blir medvetna om modersmålets betydelse för det egna lärandet i olika skolämnen. Drygt 20 procent av samtliga elever i grundskolan är berättigade till modersmålsundervisning. De senaste tio åren har andelen ökat med nästan 8 procentenheter. Av de berättigade deltog 54 procent i modersmålsundervisning år 2012. Modersmålsundervisning ska också erbjudas i ett minoritetsspråk även om det inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

Sverige har fem nationella minoritetsspråk: finska, samiska, meänkieli, romani chib och jiddisch. Svenskt teckenspråk jämställs med de nationella minoritetsspråken. Alla elever ska ha kunskap om de nationella minoriteternas språk, kultur, religion och historia. Barn och elever som tillhör en nationell minoritetsgrupp kan i förskola och skola vidareutveckla både sitt språk och sin flerkulturella tillhörighet.

Flickor som grupp har bättre slutbetyg än pojkar i grundskolans årskurs 9. Skillnaderna har varit ungefär lika stora de senaste tio åren. Över hela landet är flickors genomsnittliga meritvärde generellt bättre än pojkars, men mönstret är särskilt markant i glesbygdskommuner. Pojkarna når ungefär 90 procent av flickornas betygsresultat i grundskolan, men det genomsnittliga betygsgapet mellan flickor och pojkar varierar mellan olika ämnen. I grundskolan har flickor som grupp ett högre genomsnittlig betygspoäng än pojkar i alla ämnen utom i idrott och hälsa.

Av bakgrundsfaktorerna kön, socioekonomisk bakgrund och svensk/utländsk bakgrund är det elevernas socioekonomiska bakgrund, i statistik mätt som föräldrarnas utbildningsnivå, som har visat sig ha enskilt störst betydelse för elevernas resultat. Oavsett vilka resultatmätt som jämförs är bilden entydig när det gäller föräldrarnas utbildningsnivå. Elever med högutbildade föräldrar har bättre resultat än elever vars föräldrar har lägre utbildning.

Den internationella kunskapsundersökningen PISA 2012 visar att svenska 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap fortsätter att försämrats. Sverige har den sämsta resultatutvecklingen av alla OECD-länder. De svenska eleverna presterar numera under OECD-genomsnittet inom alla tre kunskapsområden. Försämringen är störst bland lågpresterande elever. Flickor presterar överlag bättre än pojkar i undersökningen. Störst är skillnaden i läsförståelse.

Men den aktuella bilden av svenska elevers kunskaper i grundskolan, baserad på de internationella studierna är inte entydig. Sverige har en negativ utveckling i de ämnesområden som sedan länge ingår i internationella mätningar: läsförståelse, matematik och naturvetenskap i grundskolans senare år. Inom andra områden, såsom digital läsning, medborgarkunskap, engelska samt i naturvetenskap i årskurs 4 har de internationella studierna gett en mer positiv bild.

Det har även uppmärksammats att grundskolors resultat skiljer sig åt allt mer. Skillnaden mellan skolors resultat har fördubblats sedan slutet av 1990-talet och är nu över 18 procent enligt betygen. I ett internationellt perspektiv har Sverige tidigare haft små resultatkillnader mellan skolor, men vi börjar nu närma oss nivån i många andra länder.

### **Mål 3. Säkerställa att alla unga människors och vuxnas utbildningsbehov tillgodoses genom lika tillgång till lämpliga utbildningsprogram.**

(Ensuring that the learning needs for all young people and adults are met through equitable access to appropriate learning and life-skills programmes.)

Gymnasieskolan syftar till att ge grundläggande kunskaper för yrkes- och samhällsliv samt för vidare studier. Alla elever som avslutat grundskolan ska erbjudas en gymnasieutbildning av sin hemkommun. Motsvarande skyldighet gäller även för

utvecklingsstörda ungdomar som avslutat grundsärskolan att få utbildning inom gymnasiesärskolan. En hemkommun ska löpande hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt, men som inte fyllt 20 år, är sysselsatta i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder.

Den svenska gymnasieskolan har reformerats och det finns, från och med hösten 2011, 18 nationella program. Elevernas intresse och val ska ligga till grund för vilket gymnasieprogram de går. Eleverna konkurrerar med betyg från grundskolan för platser på skola och program. I den nya gymnasieskolan görs skillnad på högskoleförberedande program och yrkesprogram. Dessa är förknippade med olika behörighetsregler, examensmål och programstrukturer. Det finns tolv yrkesprogram och sex högskoleförberedande program. Därtill finns fem introduktionsprogram som är avsedda för elever som inte är behöriga eller behöver skaffa sig en specifik behörighet, och syftar till att ge eleverna en grund för vidare studier eller arbetsmarknaden. Inom gymnasieutbildningen erbjuds även lärlingsutbildningar som innebär att det är möjligt för elever på yrkesprogram att genomföra minst hälften av sin utbildning på en arbetsplats. Inom gymnasieutbildningen erbjuds ytterligare varianter såsom exempelvis idrottsutbildningar som har tydlig elitidrottskaraktär; estetiska varianter på högskoleförberedande program; spetsutbildningar som är tydligare profilerade och koncentrerade mot vissa specialområden än andra gymnasieprogram; yrkesdansarutbildningen som är en yrkesutbildning i klassisk balett och modern nutida dans.

Gymnasiesärskolan i Sverige är fyraårig och frivillig och vänder sig till ungdomar med utvecklingsstörning. Det finns dels nio yrkesinriktade nationella program och dels individuella program för elever som behöver en utbildning som är anpassad för de egna förutsättningarna.

Utbildningen i gymnasieskolan är frivillig, men hösten 2012 gick 98,7 procent av de elever som lämnade grundskolan vårterminen 2012 i gymnasieskolan. Motsvarande andel hösten 2002 var 97,6 procent.

Hösten 2011 gick drygt hälften av förstaårseleverna i gymnasieskolan på högskoleförberedande program, en tredjedel på yrkesprogram och knappt en femtedel på något av de fem introduktionsprogrammen. Vanligast var språkintrödnation där mer än var tredje elev på introduktionsprogram gick.

För närvarande genomför den svenska regeringen stora satsningar inom yrkesutbildningsområdet. En elev som går ett yrkesprogram i gymnasieskolan får lära sig ett yrke. Den som har examen från ett yrkesprogram kan börja jobba direkt, starta eget eller läsa vidare på yrkeshögskolan eller högskolan. Att läsa vidare på yrkeshögskola förutsätter att eleven antingen under sin gymnasieutbildning eller senare läst de kurser som krävs för högskolebehörighet. Alla som går ett yrkesprogram genomför minst 15 veckor av utbildningen på en arbetsplats, så kallad apl (arbetsplatsförlagt lärande). Lärlingsutbildning innebär att eleven genomför mer än halva sin utbildning på en arbetsplats. Arbetsgivare är med och påverkar yrkesutbildningarna för att de ska bli så bra som möjligt. Samtliga elever på yrkesprogrammen har

nu också rätt och möjlighet att inom ramen för sitt program få grundläggande högskolebehörighet.

Av de elever som slutförde gymnasieskolan våren 2009 hade 44 procent påbörjat högskolestudier inom tre år. Detta är den högsta andelen sedan 2000/01, då motsvarande andel var 46 procent. Kvinnor påbörjar i större utsträckning än män en högskoleutbildning. Bland eleverna som slutfört sina gymnasiestudier våren 2009 hade 50 procent av kvinnorna och 38 procent av männen en högskoleutbildning inom tre år.

Från och med den 1 juli 2012 gäller den nya skollagen också för vuxenutbildning. Kommunal vuxenutbildning består av utbildning på grundläggande nivå samt på gymnasial nivå. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå är utbildning för vuxna på grundskolenivå och syftar till att ge vuxna sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i samhälls- och arbetsliv. Den ska också syfta till att möjliggöra fortsatta studier. Varje kommunmedborgare har rätt att delta i grundläggande vuxenutbildning, från och med andra kalenderhalvåret det år personen fyller 20 år, om personen saknar sådana färdigheter som normalt uppnås i grundskolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna kunskaper och färdigheter motsvarande de som ungdomar får i gymnasieskolan. Eleverna ges också möjlighet att validera de kunskaper, kompetenser och färdigheter som de har när de påbörjar sina studier som vuxna. Kommunerna ska sträva efter att anordna vuxenutbildning på gymnasial nivå som svarar mot efterfrågan.

Vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada ska stödjas och stimuleras i sitt lärande inom särskild utbildning för vuxna. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling.

Allt fler studerar i kommunal vuxenutbildning och antalet uppgick 2012 till närmare 190 000 elever. Antalet sjönk kraftigt från slutet av 1990-talet fram till slutet av 2000-talets första årtionde i och med att satsningen genom statsbidraget i Kunskapslyftet fasades ut. Under de senaste åren har antalet elever återigen ökat vilket delvis beror på satsningen på statsbidrag för yrkeskurser som benämns Yrkesvux. Syftet med satsningen är att motverka brist på arbetskraft med yrkesutbildning och att nå de grupper som saknar gymnasieutbildning eller har en yrkesutbildning som behöver kompletteras. Från hösten 2011 kan kommuner ansöka om statsbidrag för lärlingsutbildning för vuxna. Läsåret 1998/99 var antalet elever som läste på kommunal vuxenutbildning som högst, 350 000 elever.

Under 2012 läser flest elever i kommunal vuxenutbildning inom gymnasial vuxenutbildning, 82 procent. De övriga, 18 procent, läser inom grundläggande vuxenutbildning. Varje elev på komvux deltar i genomsnitt i fyra kurser, vilket innebär att det finns 750 000 kursdeltagare.

Totalt går 34 000 elever i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå 2012. Elevgruppen har förändrats mycket de senaste 20 åren. År 2012 har 35 procent av eleverna högskoleutbildning. År 2001 var motsvarande andel 17 procent. Andelen

utlandsfödda elever har ökat sedan 1990-talet och 2011 är nio av tio deltagare utlandsfödda. Se Mål 4 nedan.

Utbildning i svenska för invandrare är en kvalificerad språkutbildning som syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i det svenska språket. Varje kommun är skyldig att se till att utbildning i svenska för invandrare erbjuds de personer som saknar de grundläggande kunskaper i det svenska språket som utbildningen avser att ge. Detta gäller från och med det andra halvåret det år de fyller 16 år. Antalet elever i svenska för invandrare har ökat mycket kraftigt under de senaste åren. År 2012 deltar drygt 107 800 elever, vilket är en ökning med 5 procent sedan föregående år och mer än en fördubbling sedan 2005.

**Mål 4. Att vid 2015 uppnå en ökning med 50 procent av vuxnas läskunnighet, särskilt för kvinnor, samt likvärdig tillgång till grundläggande och återkommande utbildning för vuxna.**

(Achieving a 50 per cent improvement in levels of adult literacy by 2015, especially for women, and equitable access to basic and continuing education for all adults.)

Hösten 2013 presenterades resultaten från PIAAC, OECD-undersökningen av vuxnas färdigheter, som genomförts för att få information om i vilken utsträckning den vuxna befolkningen, i åldrarna 16–65 år, har de färdigheter som behövs i samhället. Sverige ligger totalt sett över genomsnittet för de deltagande länderna när det gäller läsning och räkning och högst när det gäller problemlösning med hjälp av dator. Skillnaderna mellan könen är små när det gäller läsfärdigheter och även i förmågan att lösa problem. Däremot finns det skillnader i räkning.

Samtidigt som Sverige ligger bra till i den internationella jämförelsen, finns det en ganska stor andel av den svenska befolkningen som ligger på en låg nivå inom de olika kunskapsområdena. I denna grupp ingår dels många med kort utbildning och dels många utrikes födda. Det finns en risk att grupperna med låg kunskapsnivå har sämre möjligheter att delta aktivt i arbetslivet och i samhället.

Varje kommunmedborgare har rätt att delta i grundläggande vuxenutbildning från och med andra kalenderhalvåret det år personen fyller 20 år, om personen saknar sådana färdigheter som normalt uppnås i grundskolan. Kommunerna ska också aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i sådan utbildning och motivera dem att delta i utbildning. Kommunerna ska sträva efter att anordna vuxenutbildning på gymnasial nivå som svarar mot efterfrågan. Målen för kommunal vuxenutbildning är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling.

Varje kommun är skyldig att se till att utbildning i svenska för invandrare erbjuds de personer som saknar de grundläggande kunskaper i det svenska språket som utbildningen avser att ge. Utbildning i svenska för invandrare är en kvalificerad språkutbildning som syftar till att ge vuxna personer med annat modersmål än svenska grundläggande kunskaper i svenska språket. I utbildningen får man lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk.

Sedan slutet av 1990-talet har antalet elever i utbildning i svenska för invandrare ökat och uppgick 2012 till 107 800 elever. Det är fler kvinnor än män som deltar. Av det totala antalet elever år 2012 var 57 procent kvinnor. Andelen kvinnor har ökat sedan mitten av 90-talet. Läsåret 1993/94 var andelen 50 procent.

Staten erbjuder huvudmän för vuxenutbildning att ansöka om statsbidrag för att utveckla verksamheterna och att fortbilda personalen. Anordnare av utbildning i svenska för invandrare eller motsvarande kan ansöka om bidrag för att utveckla verksamheten.

En studie av eleverna i den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå 2010 visade att 34 procent av eleverna hade en högskoleutbildning. De flesta var utlandsfödda och deras mål var ofta att lära sig svenska för att komma in samhällsliv och arbetsliv. Vuxenutbildningen har en utmaning i att bättre anpassas till elevernas behov och förutsättningar. Från och med 1 juli 2012 gäller den nya skollagen också för vuxenutbildning. Det innebär bland annat ett förstärkt individperspektiv. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar. En viktig förändring är att det ska finnas en individuell studieplan för varje elev inom vuxenutbildningen. Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerade omfattning av studierna.

**Mål 5. Till år 2005 eliminera skillnader mellan könen i grundskola och gymnasieskola och 2015 uppnå likvärdiga villkor – med särskilt fokus på likvärdig tillgång till grundskola av bra kvalitet.**

(Eliminating gender disparities in primary and secondary education by 2005, and achieving gender equality in education by 2015, with a focus on ensuring girls' full and equal access to and achievement in basic education of good quality.)

Skollagen och samtliga läroplaner uttrycker tydligt att förskolan och skolan har ett uppdrag att motverka traditionella könsmonster och att alla som arbetar i förskolan och skolan ska ge möjlighet för alla barn och elever att pröva och utveckla förmågor och intressen utan begränsningar utifrån kön. Jämställdhet, som grundläggande demokratiskt värde, ska både gestaltas och förmedlas.

Av grundskolans läroplan framgår att jämställdhet är ett av skolans övergripande mål: "Skolan ska aktivt och medvetet främja kvinnors och mäns lika rätt och möjligheter. Det sätt på vilket flickor och pojkar bemöts och bedöms i skolan, och de krav och förväntningar som ställs på dem, bidrar till att forma deras uppfattningar om vad som är kvinnligt och manligt. Skolan har ett ansvar för att motverka traditionella könsmonster. Den ska därför ge utrymme för eleverna att pröva och utveckla sin förmåga och sina intressen oberoende av könstillhörighet."

Gymnasieskolans läroplan anger att: "Skolan ska aktivt och medvetet främja kvinnors och mäns lika rätt och möjligheter. Eleverna ska uppmuntras att utveckla sina intressen utan fördomar om vad som är kvinnligt och manligt."

Enligt skollagen ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. I diskrimineringslagen finns bestämmelser som har till syfte att motverka diskriminering och på

andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter inom utbildningsområdet oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Nästan alla barn som är bosatta i Sverige har skolplikt. Skolplikten motsvaras av en rätt till utbildning. Skolplikten kan bl.a. fullgöras i någon av de obligatoriska skolformerna; grundskola, grundsärskola, specialskola eller sameskola. Gymnasieskolan däremot är frivillig. Hösten 2012 gick 98,7 procent av de elever som lämnade grundskolan vårterminen 2012 i gymnasieskolan. Det finns ingen generell könskillnad när det gäller sökande- och övergångsfrekvens till gymnasieskolan. Däremot kvarstår stora skillnader i könsfördelningen på flertalet program. På första året i gymnasieskolan var andelen män över 90 procent inom VVS- och fastighet, el- och energi, bygg- och anläggning. Andelen kvinnor var högst inom hantverk, vård- och omsorg och humanistiska programmet. Ekonomiprogrammet var den utbildning som hade jämnast könsfördelning.

Betygsmässigt har kvinnor i gymnasieskolan högre medelbetyg än män. Läsåret 2012/13 gällde detta för samtliga nationella program (med undantag för fordons-tekniska programmet). Mer än hälften av de sökande till högre utbildning är kvinnor. Av de elever som slutförde gymnasieskolan våren 2009 hade 44 procent påbörjat högskolestudier inom tre år. Kvinnor påbörjar i större utsträckning än män en högskoleutbildning. Bland eleverna som slutfört sina gymnasiestudier våren 2009 hade 50 procent av kvinnorna och 38 procent av männen en högskoleutbildning inom tre år.

Könsfördelningen bland tjänstgörande lärare i grundskolan är ojämn, en obalans som ökat över tid. Läsåret 2011/12 var andelen tjänstgörande lärare som var kvinnor 76 procent motsvarande andel läsåret 2002/03 var 73 procent. Kvinnliga lärare har en pedagogisk högskoleexamen i högre utsträckning än manliga.

I gymnasieskolan råder totalt sett en nära på jämn könsfördelning i lärarkåren med 52 procent kvinnor läsåret 2012/13, att jämföra med 48 procent kvinnor läsåret 2001/02.

**Mål 6. Förbättra alla aspekter av kvaliteten i utbildning för att göra det möjligt för eleverna att uppnå goda kunskaper och mätbara utbildningsresultat för alla – särskilt i läskunnighet, matematisk förmåga och väsentliga livskunskaper.**

(Improving all aspects of the quality of education and ensuring excellence of all so that recognized and measurable learning outcomes are achieved by all, especially in literacy, numeracy and essential life skills.)

Ansvaret för förskola, skola och vuxenutbildning ligger sedan 90-talets början på huvudmännen, kommunala respektive enskilda (verksamheten i fristående skolor finansieras med offentliga medel). De avsedda målen med decentralisering till medborgare och den pedagogiska personalen i skolan var att uppnå en högre effektivitet och förbättrad kvalitet i skolan.

Decentraliseringen innebär att staten sätter mål, ger utvecklingsstöd, följer upp, utvärderar och inspekterar, medan huvudmännen, kommuner eller enskilda hu-

vudmän, ansvarar för genomförande och utveckling av verksamheten. I läroplaner och kursplaner/ämneshöjningar har staten formulerat vilka normer, värden och kunskaper som barn, ungdomar och vuxna ska ges möjlighet att tillägna sig. Kommunerna och övriga huvudmän för förskola, skola och vuxenutbildning har ansvaret för att målen förverkligas. Barn och ungdomar har rätt till en verksamhet som ger dem förutsättningar att nå målen i alla avseenden såväl när det gäller kunskapsmålen som de övergripande värdegrundsmålen.

Sedan år 2008 har Sverige en myndighet, Skolinspektionen, som granskar skolor och bedömer ansökningar om att driva fristående skola. Den svenska skolan genomgår för närvarande en omfattande reformering med nya styrdokument: från och med 1 juli 2011 gäller en ny skollag, nya läro- och kursplaner, ny betygsskala med flera betygssteg och tidigare betyg, förändrad gymnasieskola, fler nationella prov mm. Kunskapskraven har skrivits fram på ett tydligare sätt, vilket ska underlätta lärarnas bedömning och betygssättning. För att säkerställa likvärdigheten och indirekt bidra till att höja kvaliteten i undervisningen genomförs ett stort antal åtgärder för att stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning. Därtill har allmänna råd och stödmaterial tagits fram bland annat för hur huvudmän, rektorer och lärare ska planera, genomföra och följa upp undervisningen samt för arbetet med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd. Även satsningar inom studie- och yrkesvägledningsområdet genomförs.

För att säkra att undervisningen håller god kvalitet behövs en professionell lärarkår. Lärarnas ansvar för det professionella innehållet i den pedagogiska yrkesutövningen har förstärkts genom att det i skollagen har slagits fast att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Nationella insatser för att stärka läraryrket är ny lärarutbildning, införandet av lärarlegitimation, karriärvägar för lärare och stora satsningar på lärarfortbildning. För att förbättra undervisningen inom strategiskt viktiga ämnen genomförs s.k. lyft inom matematik och läsning samt satsningar inom naturvetenskap och teknik. Dessa insatser bygger på kollegialt lärande som är en sammanfattande term för olika former av professionsutveckling där kollegor genom strukturerat samarbete (under ledning av en handledare) utvecklar kunskaper i den dagliga praktiken. Med samma upplägg pågår även en satsning på tio utvalda skolor med låga kunskapsresultat. Lärarna på skolorna får stöd av handledare för att utveckla sin undervisning. I insatserna ingår även studiehandledning på elevernas modersmål, stöd för skolornas samarbete med elevernas vårdnadshavare och möjligheter till läxhjälp. Vidare har en försöksverksamhet inletts med utökad undervisningstid i svenska och svenska som andraspråk för nyanlända elever.

När resultatutvecklingen i den svenska skolan beskrivs på nationell nivå används framför allt de internationella studierna PISA, TIMSS och PIRLS med flera. Sverige har sedan 1995 deltagit i närmare ett 40-tal internationella kunskapsmätningar, i allt från läsförmåga och matematik till engelska. Provuppgifterna i internationella studier är till skillnad från nationella prov inte konstruerade utifrån de svenska läro- och kursplanerna utan utgår från internationellt framtagna ramverk och är särskilt utformade för att mäta utveckling över tid.

Det är väsentligt att notera att de internationella studierna endast belyser vissa ämnesområden – främst matematik, naturvetenskap och läsförståelse, och i huvudsak gäller de grundskolan. Det finns också andra mål för den svenska skolan som inte belyses med de internationella studierna, både mål i ämnen och övergripande läroplansmål såsom exempelvis lust att lära, ansvar och inflytande. De internationella studierna är alltså inte tillräckliga för att dra slutsatser om den svenska skolans resultatutveckling som helhet.

Bilden av svenska grundskoleelevers prestationer inom olika kunskapsområden baserad på resultat från internationella studier är inte entydig utan visar på försämrade resultat inom vissa områden och årskurser, oförändrade och förbättrade på andra, se Mål 2 ovan. De väl kända mönstren för hur väl olika elevgrupper lyckas i skolan består, och skillnaden mellan skolors genomsnittliga resultat har fördubblats på 20 år. Skolorna verkar bli allt mer segregerade efter elevens egenskaper. Mer studiemotiverade elever samlas i skolor där det finns många andra studiemotiverade elever.

När det gäller den lokala uppföljningen av svenska elevers kunskaper finns ett starkt fokus på den enskilda eleven. I mindre utsträckning kopplas kunskapsresultaten till organisation och undervisningsmetoder. Ett systematiskt och aktivt arbete med att utveckla kvaliteten på undervisningen på skolorna har en strategisk betydelse för ökad måluppfyllelse. Skolinspektionens tillsyn har upprepat påtalat brister när det gäller rektors ansvar för att skolans resultat utvärderas regelbundet i syfte att förbättra skolans arbete.

I den nya skollagen finns det krav på systematiskt kvalitetsarbete. Även inom detta område har Skolinspektionens tillsyn visat på stora brister i verksamheterna. Det systematiska kvalitetsarbetet innebär att planera, följa upp och analysera resultaten i förhållande till nationella mål, krav och riktlinjer. Detta ska utgöra utgångspunkten för val av insatser som leder till att verksamheten kan utvecklas och nå uppsatta mål och resultat. Arbetet ska ske löpande och på alla nivåer; nationell nivå, huvudmannanivå och enhetsnivå. Skolverket har även beslutat allmänna råd för huvudmannans och enheternas kvalitetsarbete och olika stödmaterial som hjälp för att granska sin egen verksamhet, t.ex. självskattningsverktyg.

Utbildningsområdet utgör ett centralt område även i bredare nationella initiativ såsom *strategin för funktionshinderspolicen 2011-2016* och *en samordnad långsiktig strategi för romsk inkludering 2012-2032*.

### **Framtida utmaningar för det svenska utbildningssystemet**

Den svenska skolan står inför stora utmaningar. I Skolverkets lägesbedömning 2013 redovisade myndigheten sin samlade bedömning av situationen och utvecklingen inom förskola, skola och vuxenutbildning. Tre övergripande utvecklingsområden pekades ut som viktiga för att möta den svenska skolans utmaningar; att alla skolor måste utvecklas till bra skolor för att öka likvärdigheten, att tillgången till kompetenta lärare behöver säkras och att skolor och huvudmän behöver långsiktighet. Slutsatserna i lägesbedömningen förstärktes ytterligare av PISA-

undersökningen där resultaten visar att svenska 15-åringar numera presterar under OECD-genomsnittet inom matematik, läsförståelse och naturvetenskap. Skillnaderna är stora mellan flickor och pojkar (till flickornas fördel) och de lågpresterande har tappat ytterligare i förhållande till de högpresterande.

Skolan måste bli mer **likvärdig**. Den svenska skolan lyckas inte kompensera för elevers olika bakgrund och förutsättningar. Skillnaderna mellan skolor med höga och låga resultat har växt. Skolvalsreformen har med stor sannolikhet bidragit till att skillnaderna mellan skolorna ökat. Hur de nationella regelverken ser ut spelar roll, men de lokala beslutsfattarna kan också bidra till en mer likvärdig skola genom medveten resursfördelning. Det handlar inte enbart om hur pengar fördelas utan också om att locka de bästa lärarna och rektorerna till de skolor som har störst utmaningar. Alla skolor måste utvecklas till bra skolor.

Säkra tillgången till kompetenta **lärare**. Inget har så stor betydelse för elevernas utveckling som kunniga och engagerade lärare. Samtidigt är den framtida tillgången till lärare och förskollärare hotad. Stora pensionsavgångar är att vänta och dessutom är svenska lärare mindre nöjda med sitt yrkesval än genomsnittet för andra EU- och OECD-länder. Skolans huvudmän, kommunerna och friskolornas styrelser, bör göra mer för att rekrytera och behålla lärare med rätt kompetens. Lärarna måste få förutsättningar att ta ansvar för det professionella innehållet i sin pedagogiska yrkesutövning och att höja kvalitén i undervisningen.

Skolan behöver **långsiktighet**. De senaste åren har stora reformer genomförts – ny skollag, nya läroplaner, kursplaner, ämnesplaner, ny betygsskala, betyg i årskurs 6 och fler nationella prov. Lärarlyftet, karriärtjänster för lärare och lärarlegitimation har införts. Reformerna syftar till att förbättra, men innebär samtidigt en utmaning för skolorna. Därför behöver skolan nu långsiktighet. Ytterligare satsningar bör kopplas till de insatser som redan pågår. Hur staten hanterar regelverk och stöd spelar roll, men genom en klok lokal skolpolitik kan också lokala beslutsfattare bidra till långsiktighet och stabilitet för skolorna. Huvudmän måste göra mer för att ta sitt samlade ansvar för skolan och arbeta systematiskt med att utveckla kvaliteten.

Ytterligare ett område att uppmärksamma är yrkesutbildningen. Andelen elever som börjar på ett yrkesprogram har successivt minskat sedan 2007. I kombination med små årskullar innebär en minskad andel elever som väljer yrkesprogram en risk för otillräcklig kompetensförsörjning till vissa yrkesområden. För närvarande genomförs ett stort antal statliga insatser inom området såsom stöd till huvudmän och skolor, kampanjer för att öka intresset kring yrkesutbildningar och för att få fler att utbilda sig till yrkeslärare, satsningar på studie- och yrkesvägledning samt uppföljning av hur elever etablerar sig på arbetsmarknaden.

Utvecklingsområdena kan inte hanteras genom punktinsatser, utan är delar i ett systematiskt kvalitetsutvecklingsarbete för att det svenska skolsystemet ska ha god kvalitet, nå höga resultat och vara likvärdigt.

**På Skolverkets vägnar**

Anna Ekström  
Generaldirektör

Camilla Thinsz Fjellström  
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har Kjell Hedwall, Staffan Lundh samt Helén Ängmo i Skolverkets ledningsgrupp deltagit.