

RAPPORT 455

2017

Skolverkets lägesbedömning 2017



Skolverket

Skolverkets lägesbedömning 2017

Beställningsuppgifter:
Wolters Kluwers kundservice
106 47 Stockholm
Telefon: 08- 690 95 76
Telefax: 08-690 95 50
E-post: skolverket@wolterskluwer.se
www.skolverket.se/publikationer

Beställningsnr: 17:1555
ISSN: 1103-2421
ISRN: SKOLV-R-455-SE

Form: AB Typoform
Omslagsbild: Getty Images
Tryck: Elanders Sverige AB, 2017
Upplaga: 2 500 ex

Skolverket, Stockholm 2017

Förord

Skolverket har regeringens uppdrag att vartannat år göra en samlad bedömning av situationen och utvecklingen inom skolväsendet. Skolverkets lägesbedömning innehåller även statistik och tematiska fördjupningar inom utvalda områden.

Skolverkets förhoppning är att lägesbedömningen kommer att fungera som underlag för den nationella politiken och det utvecklingsarbete som pågår lokalt bland huvudmän och i skolor. Rapporten har utarbetats av Tove Mörtlund och de ansvariga handläggarna Anahita Assadi och Helena Wintgren.

Skolverket juni 2017

Mikael Halápi

Vikarierande generaldirektör

Anahita Assadi

Undervisningsråd

Innehåll

1. Skolverkets samlade bedömning	7
Vad har hänt sedan lägesbedömningen 2015?	8
Fyra utvecklingsområden	9
En skola som möter varje elev	10
Strategier för lärarförsörjningen	15
Kvalitet i varje skolform	18
Skolans förmåga att möta nyanlända elever	21
2. Statistik om skolväsendet	25
Förskola och fritidshem	26
Grundskola, förskoleklass och grundsärskola	27
Gymnasieskola och gymnasiesärskola	29
Kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna	31
3. Barnen och eleverna	35
Resultatutvecklingen i skolan	36
Skillnader i resultat mellan olika elevgrupper	39
Förskolans pedagogiska uppdrag	42
Skolans förmåga att möta elever i behov av stöd	46
4. Lärare och annan skolpersonal	53
Svårt att möta rekryteringsbehoven	54
Bra arbetsmiljö viktig för att lärare ska stanna kvar i yrket	56
Vikten av kompetensutveckling	58
Ett ökat behov av studiehandledare på modersmålet	59
Elevhälsans förutsättningar	60
5. Vuxenutbildningen	63
Ett utbildningsområde i förändring	65
Styrning och organisering	70
Individualisering av utbildningen	73
Vad leder vuxenutbildningen till?	75
Med fokus på särsvux	78
Referenser	80

KAPITEL 1

Skolverkets samlade bedömning



1. Skolverkets samlade bedömning

Vartannat år gör Skolverket en samlad bedömning av situationen i skolväsendet. Lägesbedömningen är en aktuell sammanställning utifrån våra samlade kunskaper och erfarenheter. Syftet är att ge underlag för fortsatt utvecklingsarbete på nationell och lokal nivå.

I detta kapitel gör Skolverket bedömningar av läget i skolväsendet och ger förslag på åtgärder. Kapitel 2 ger en övergripande bild av läget i varje skolform. Beskrivningen utgår i huvudsak från Skolverkets officiella statistik. Kapitel 3–5 innehåller tematiska fördjupningar. I år har Skolverket valt att fokusera på barnen och eleverna, lärarna och övrig skolpersonal samt på vuxenutbildningen.

Vad har hänt sedan lägesbedömningen 2015?

Ett glädjande besked sedan förra lägesbedömningen är att trenden med sjunkande kunskapsresultat verkar ha brutits. Resultaten från de senaste internationella kunskapsmätningarna PISA och TIMSS pekar i huvudsak mot ökade eller oförändrade kunskaper inom läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Resultaten ligger dock på en lägre nivå än när mätningarna började genomföras.¹ Elevernas socioekonomiska bakgrund fortsätter dessutom att i hög grad påverka deras resultat. Det syns inte bara i de internationella studierna utan också i nationell betygsstatistik.²

Att erbjuda nyanlända elever³ en utbildning av god kvalitet är en stor utmaning för skolväsendet. Under 2015 tog Sverige emot ungefär 160 000 asylsökande. Drygt 70 000 av dem var barn.⁴ Antalet nyanlända har sedan dess sjunkit kraftigt till följd av en mer restriktiv invandringspolitik. Under 2016 kom cirka 29 000 asylsökande totalt, varav knappt 11 000 var barn.⁵ De många nyanlända som kommit till Sverige på grund av ett oroligt världsläge har riktat ljuset mot skolväsendets förmåga att på kort och lång sikt möta nyanlända barn och elever.

1 Skolverket (2016) *PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik* och Skolverket (2016) *TIMSS 2015. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*.

2 Skolverket (2016) *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2016*, Skolverket (2016) *PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik*, Skolverket (2016) *TIMSS 2015. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv* och Skolverkets officiella statistik.

3 Som nyanländ räknas den som har varit bosatt utomlands, har påbörjat sin utbildning i Sverige efter ordinarie skolstart och har gått mindre än fyra år i skolan i landet. Se 3 kap 12 § a skollagen (2010:800).

4 Migrationsverkets officiella statistik.

5 Migrationsverkets officiella statistik.

Lärarbristen fortsätter att vara en betydande utmaning, från förskola till vuxenutbildning. Samtidigt upplever många lärare en hög arbetsbelastning och brist på tid.⁶ Hälften av alla lärare känner sig alltid eller oftast stressade i skolan. Det framkommer i Skolverkets undersökning *Attityder till skolan 2015*.

Sammantaget finns ett behov av fortsatt utvecklingsarbete för att stärka kunskapsresultaten och likvärdigheten inom den svenska skolan. Samtidigt behöver skolväsendet långsiktighet och arbetsro. Politikerna på nationell nivå har en avgörande roll för att förändringar genomförs på ett ansvarsfullt sätt. Genom nationella skolutvecklingsprogram erbjuder Skolverket ett samlat statligt utbud av kompetensutvecklingsinsatser. I dialog med huvudmän erbjuder Skolverket också stöd för att höja kvaliteten hos utvalda skolor.⁷ Skolverket ser dessa arbetssätt som en viktig del i ett långsiktigt utvecklingsarbete för skolan.

Fyra utvecklingsområden

För att möta de utmaningar som skolväsendet står inför pekar Skolverket i 2017 års lägesbedömning på fyra utvecklingsområden:

- En skola som möter varje elev
- Strategier för lärarförsörjningen
- Kvalitet i varje skolform
- Skolans förmåga att möta nyanlända elever

Skolverket vill betona vikten av att skolväsendet har ett styrsystem som bidrar till att kompensera för skillnader i barns och elevers förutsättningar och som främjar en allsidig elevsammansättning. För att skolan ska vara en sammanhållande kraft i ett demokratiskt samhälle är det viktigt att elever med olika bakgrund möts och får möjligheter att skapa gemensamma erfarenheter och förståelse för varandra.

I april 2017 presenterade Skolkommissionen⁸ sitt slutbetänkande. Kommissionens förslag handlar till stor del om skolans styrning, exempelvis resursfördelningen och skolvalssystemet. Skolverket har inväntat slutbetänkandet och fördjupar sig därför inte i frågor om skolans styrning i årets lägesbedömning.

6 Skolverket (2015) *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier* och Skolverket (2016) *Attityder till skolan 2015*.

7 Arbetet sker till stor del inom ramen för regeringsuppdraget om samverkan för bästa skola. Se U2015/3357/S *Uppdrag om samverkan för bästa skola*.

8 Skolkommissionen tillsattes 2015 och har haft i uppdrag att ta fram förslag för höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i den svenska skolan.

En skola som möter varje elev

Utbildningen i skolväsendet syftar till att alla barn och elever ska få utveckla kunskaper och värden. Utbildningen ska utformas med hänsyn till barnens och elevernas olika behov. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁹

Idag lyckas inte skolväsendet fullt ut med dessa uppdrag. Även om den negativa kunskapsutvecklingen verkar ha brutits i de flesta ämnen som omfattas av kunskapsmätningarna PISA och TIMSS presterar eleverna på en lägre nivå än när mätningarna startade. Barn till högutbildade föräldrar fortsätter dessutom att få bättre skolresultat än barn till föräldrar med lägre utbildningsnivå, pojkar fortsätter att ha sämre betyg än flickor och elever med utländsk bakgrund har fortsatt sämre resultat än elever med svensk bakgrund.¹⁰ Det finns dock stora skillnader inom grupperna.

Hela skolan behövs för att alla elever, oavsett deras bakgrund eller vilken skola de går i, ska få goda möjligheter att utveckla kunskaper och värden. Alla som arbetar i skolan behöver ha goda förutsättningar för att skapa en så positiv lärmiljö som möjligt. De behöver också få goda förutsättningar att arbeta tillsammans och lära av varandra.

SKOLVERKETS BEDÖMNINGAR

- Huvudmän och rektorer behöver ge lärarna bättre förutsättningar att erbjuda en undervisning av hög kvalitet som möter alla elevers behov.
- Huvudmän och rektorer måste i högre grad säkerställa att särskilt stöd ges skyndsamt och att stödet utformas utifrån elevens behov.
- Många huvudmän och rektorer behöver utveckla sina rutiner för barns och elevers övergångar inom och mellan skolor och skolformer.
- Huvudmännen bör organisera elevhälsan så att skolan bättre kan möta elevernas behov.
- Huvudmännen bör organisera studiehandledning på modersmålet så att skolan bättre kan möta elevernas behov.
- Regeringen bör utreda hur studiehandledning på modersmålet kan stärkas.

⁹ 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

¹⁰ Skolverket (2016) *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2016*, Skolverket (2016) *PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik* och Skolverket (2016) *TIMSS 2015. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*.

Undervisningen behöver anpassas efter elevernas olika behov

Det sätt som undervisningen bedrivs på är avgörande för elevernas lärande.¹¹ Att anpassa undervisningen till elevernas olika behov är en av lärarens viktigaste men samtidigt svåraste uppgifter. I Skolinspektionens prioriterade tillsyn 2016 var brister i undervisningens anpassning till elevernas förutsättningar och behov vanliga både i grund- och gymnasieskolor. Ofta anpassar läraren undervisningen till de elever som har svårt att nå de lägst godtagbara kunskapskraven eller till undervisningsgruppens medelnivå. Elever som nått längre i sin kunskapsutveckling får inte alltid en tillräckligt utmanande undervisning och elever med svårigheter i sin skolsituation får inte alltid det stöd som de behöver.¹²

Skolverkets erfarenhet är att det finns en stor efterfrågan bland lärare att få utveckla och tillsammans med kollegor reflektera över sin undervisning. Men många lärare upplever att sådana utvecklingsmöjligheter saknas. I Skolverkets undersökning *Attityder till skolan 2015* anser drygt 40 procent av lärarna att tillgången till stöd för att undervisa alla elever utifrån deras förutsättningar och behov är ganska eller mycket dålig. Och den senaste TALIS-undersökningen visar att mindre än hälften av de svenska lärarna har fått återkoppling på sin undervisning från andra lärare.¹³ Huvudmän och rektorer behöver därför ge lärarna bättre förutsättningar att utveckla sin undervisning. De behöver också ge lärare och elevhälsa goda möjligheter att samarbeta. Det är väl belagt att hälsa och välbefinnande är grundförutsättningar för lärande.¹⁴ Elevhälsans samlade kompetenser måste vara en självklar del i arbetet med att skapa en positiv lärandesituation för alla elever.

Skolans förmåga att ge stöd behöver förbättras

Skolan har ett långtgående ansvar för att möta elevernas olika behov inom ramen för den ordinarie undervisningen. Alla elever ska få den ledning och stimulans som de behöver för att utvecklas så långt som möjligt.¹⁵ Men en del elever behöver mer stöd för att nå kunskapskraven. Dessa elever ska få extra anpassningar eller särskilt stöd.

Idag tyder mycket på att skolorna behöver bli bättre på att ge stödinsatser till de elever som behöver det.¹⁶ Skolorna verkar visserligen upptäcka vilka

11 Hartie, J. (2009) *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analysis relating to achievement.*

12 Skolinspektionen (2016) *Skolinspektionens årsrapport 2016. Undervisning och studiemiljö i fokus.*

13 Skolverket (2016) *Attityder till skolan 2015*, Skolverket (2014) *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9.*

14 SOU 2016:55 *Det handlar om jämlik hälsa – utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete.*

15 3 kap. 3 § skollagen.

16 Enligt skollagen finns två typer av stödinsatser; extra anpassning och särskilt stöd. I kapitel 3 skriver vi mer om skolans förmåga att möta elever i behov av stöd.

elever som har svårigheter i sin skolsituation men alltför ofta tycks särskilt stöd dröja eller utebli.¹⁷ Skolverkets statistik visar att andelen elever med särskilt stöd är som högst i grundskolans senare årskurser.¹⁸ Att särskilt stöd dröjer eller uteblir uppmärksammas också i flera granskningar från Skolinspektionen.¹⁹ Skolorna verkar även ha svårt att anpassa stödinsatserna efter varje elevs förutsättningar och behov.²⁰ En stor andel av de elever som har fått särskilt stöd går trots stödet ut grundskolan med icke godkända betyg.²¹

Ett annat problem är att information om elevers kunskaper och stödbehov inte alltid följer med vid övergångar, till exempel när elever byter skola eller skolform.²² Det finns därmed en risk att fortsatta stödinsatser fördröjs eller uteblir och att eleverna får sämre möjligheter att utvecklas i riktning mot utbildningens mål.

Om skolan inte lyckas möta elever i behov av stöd kan det få stora konsekvenser för deras möjligheter till fortsatta studier och arbete. Huvudmän och rektorer behöver i högre utsträckning säkerställa att skolans arbete med olika stödinsatser sker skyndsamt och effektivt, samt att det finns välfungerande rutiner i samband med övergångar mellan skolor och skolformer. Svårigheterna att utforma stöd som fungerar understryker vikten av att lärare får goda möjligheter att utveckla och anpassa sin undervisning. Det riktar också ljuset mot betydelsen av samverkan mellan lärare och elevhälsa.

Elevhälsan behöver bättre förutsättningar att främja elevernas utveckling och lärande

Elevhälsan ska bidra till att skapa miljöer som främjar lärande, utveckling och hälsa.²³ Elevhälsans kompetenser²⁴ är en viktig resurs för att skapa lärmiljöer som möter elevernas olika behov. Den psykiska ohälsan har ökat bland elev-

17 Skolverket (2017) *Utvärdering av betyg i årskurs 6*.

18 Skolverkets officiella statistik.

19 Skolinspektionen (2016) *Skolans arbete med extra anpassningar*, Skolinspektionen (2015) *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott*, Skolinspektionen (2014) *Särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp* och Skolinspektionen (2014) *Undervisning på yrkesprogram*.

20 Skolinspektionen (2016) *Skolans arbete med extra anpassningar*, Skolinspektionen (2015) *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott*, Skolinspektionen (2014) *Särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp* och Skolinspektionen (2014) *Undervisning på yrkesprogram*.

21 Skolverket (2017) *Betyg och stöd från årskurs 6 till 9*.

22 SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning* och Skolinspektionen (2014) *Undervisning på yrkesprogram*. Se också Skolverkets officiella statistik som visar att andelen elever med särskilt stöd minskar tillfälligt i årskurs 7 då många elever byter skola.

23 Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

24 Enligt 2 kap. 25 § skollagen ska elevhälsan omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser.

erna och allt fler känner sig stressade över skolarbetet. Detta gäller särskilt flickor. Socioekonomiskt utsatta elever och elever med utländsk bakgrund känner dessutom mindre tillhörighet i skolan.²⁵

Elevhälsan ska i huvudsak arbeta hälsofrämjande och förebyggande.²⁶ Men i praktiken präglas elevhälsans arbete till stor del av att åtgärda problem som redan har uppstått. Under 2016 bedömde Skolinspektionen att nästan tre av tio huvudmän för grund- och gymnasieskolan inte hade säkrat tillgången till en förebyggande och hälsofrämjande elevhälsa.²⁷ Många skolor saknar också tillgång till elevhälsans alla kompetenser i den dagliga verksamheten. I samband med Skolverkets insatser för en förstärkt elevhälsa har vi sett att många huvudmän behöver mer personal inom elevhälsan, inte minst för att kunna utveckla det förebyggande och hälsofrämjande arbetet.²⁸ En annan brist som uppmärksammats i flera av Skolinspektionens granskningar är att det saknas fungerade strukturer för samverkan mellan elevhälsan och annan skolpersonal.²⁹

Hur huvudmannen organiserar elevhälsan påverkar skolornas möjligheter att främja elevernas utveckling och lärande. I många kommuner är delar av elevhälsan centralt organiserad och det är inte ovanligt att personal inom elevhälsan har delade tjänster, de kan till exempel tillhöra ett centralt team som fördelar sin tid mellan olika skolenheter.³⁰ Psykologtider köps ofta in vid behov, vilket kan innebära att det inte finns någon psykolog som deltar aktivt i det förebyggande arbetet.³¹ Huvudmannen får organisera elevhälsan efter lokala förutsättningar och behov, men det är viktigt att organisationen inte är ett hinder för en hälsofrämjande skolutveckling.

Studiehandledning på modersmålet behöver stärkas

Studiehandledning på modersmålet är en viktig del i arbetet för att möta varje elev. För många elever är studiehandledning en förutsättning för att kunna tillgodogöra sig undervisningen. Behovet av studiehandledning har ökat de senaste åren med anledning av det ökade antalet nyanlända elever. Sedan 1 juli 2015 kan huvudmän köpa studiehandledning på modersmål från en annan huvudman i form av fjärrundervisning. Men det får bara ske om huvudman-

25 Skolverket (2017) *PISA 2015: Så mår svenska 15-åringar i skolan* och Skolverket (2016) *Attityder till skolan 2015*.

26 2 kap. 25 § skollagen.

27 Skolinspektionen (2017) *Skolinspektionens årsrapport 2016. Undervisning och studiemiljö i fokus*.

28 Skolverket (2016) *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa*.

29 Skolinspektionen (2016) *Skolans arbete med extra anpassningar*, Skolinspektionen (2015) *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott* och Skolinspektionen (2014) *Undervisning på yrkesprogram*.

30 Skolverket (2016) *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa*.

31 Skolinspektionen (2015) *Elevhälsan. Elevers behov och skolans insatser*.

nen har gjort vad som kan krävas för att anordna denna utbildning inom den egna organisationen.³²

Många huvudmän har svårt att tillgodose elevernas behov av studiehandledning på modersmålet. Studiehandledningen är ofta underdimensionerad och utgår från organisatoriska förutsättningar istället för elevernas behov.³³ Tillgången till studiehandledning kan variera, både mellan olika skolor och mellan elever med olika modersmål på samma skola. En del huvudmän har dessutom bristande kunskaper om studiehandledningens kvalitet.³⁴

Förutsättningarna för studiehandledning på modersmålet behöver förbättras i alla skolformer. En statlig utredning bör titta närmare på hur studiehandledningen kan stärkas. Idag finns inga bestämmelser om vilken kompetens studiehandledaren ska ha och knappt en femtedel av studiehandledarna hade en pedagogisk högskoleexamen läsåret 2016/2017.³⁵ Det finns heller inga krav på samverkan mellan handledare och ämneslärare, trots att sådan samverkan är av stor betydelse.³⁶ Eleverna riskerar därför att få studiehandledning i varierande omfattning och kvalitet beroende på vilken skola de går på, vilket språk de pratar och var i landet de bor. Några frågor en utredning skulle kunna belysa är behovet av en utbildning och en befattningsbeskrivning för studiehandledare, möjligheterna till kompetensutveckling, hur studiehandledningen kan organiseras och om regelverket behöver förtydligas.

Elevernas behov av studie- och yrkesvägledning måste tillgodoses

Skolan har ett viktigt och omfattande uppdrag att stödja eleverna i att göra väl underbyggda val.³⁷ Alla elever behöver kunskaper och kompetenser för att hantera återkommande val om studie- och yrkesinriktning. Elevernas val ska inte begränsas av deras bakgrund, kön eller brist på kunskap.³⁸ För att främja hållbara val och för att undvika kostsamma avhopp behöver studie- och yrkesvägledningens roll stärkas. Vägledningen behöver också integreras i hela skolans arbete och ansvar. För att nå dit behövs mer kunskap om hur vägledningen organiseras och genomförs i praktiken.

32 23 kap 1 och 4 §§ skollagen.

33 Skolinspektionen (2017) *Skolinspektionens årsrapport 2016. Undervisning och studiemiljö i fokus.*

34 Skolverket (2017) *Uppföljning av språkintröduktion.*

35 Skolverket (2017) *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2016/17.*

36 Skolverket (2015) *Studiehandledning på modersmålet – att stödja kunskapsutvecklingen hos flerspråkiga elever.*

37 2 kap. 29 § skollagen, Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2013:180) om arbete med studie- och yrkesvägledning med kommentarer.

38 Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2013:180) om arbete med studie- och yrkesvägledning med kommentarer.

Alla elever och lärare behöver digital kompetens

När samhället blir mer digitaliserat ökar förväntningarna på att skolväsendet ska rusta alla elever med en adekvat digital kompetens. Digitaliseringen innebär nya möjligheter för lärare att variera och anpassa sin undervisning utifrån elevernas behov. Det ger också möjligheter för skolorna att effektivisera sin administration, vilket kan ge lärare och skolledare större utrymme att ägna sig åt sina kärnuppgifter. Digitaliseringen av nationella prov kommer till viss del att innebära automaträttade uppgifter liksom anonymisering i bedömningen. En digital rapportering av provresultat kan också föra med sig fler och bättre möjligheter att överblicka elevernas kunskaper.

Mycket pekar mot att det finns stora variationer i elevers möjligheter att utveckla en adekvat digital kompetens och i lärares möjligheter att använda it i sitt arbete. De senaste åren har tillgång till it-utrustning ökat, men tillgången skiljer sig mycket mellan olika skolor. Behovet av kompetensutveckling hos personalen är stort och varierar också mellan skolor.³⁹

Skolverket har lämnat förslag på nationella it-strategier till regeringen.⁴⁰ Där redogör vi för insatser som enligt Skolverkets bedömning är nödvändiga för att alla elever, personal och skolor ska få lika goda förutsättningar att tillvarata digitaliseringens möjligheter. Strategierna omfattar förslag på förändringar i styrdokumentet som syftar till att tydliggöra skolans uppdrag att stärka elevernas digitala kompetens och innovativa förmåga samt att förbereda dem för ett aktivt deltagande i ett allt mer teknikorienterat arbets- och samhällsliv. Skolverket kommer fortsätta att följa upp it-användning och it-kompetens i skolväsendet. Huvudmännen har i sin tur ett ansvar för att det på varje skola ska finnas förutsättningar att tillvarata digitaliseringens möjligheter.

Strategier för lärarförsörjningen

Skolväsendet står inför stora rekryteringsbehov samtidigt som det råder brist på behöriga forskollärare och lärare. I lägesbedömningen 2015 lyfte Skolverket fram lärarförsörjningen som en avgörande fråga för skolan. Situationen är i stort oförändrad, men behoven har ökat något till följd av att skolorna fått fler elever i kombination med politiska reformer som kräver fler lärare.⁴¹

39 Skolverket (2016) *It-användning och it-kompetens i skolan*.

40 Skolverket (2016) *Redovisning av uppdraget om att föreslå nationella it-strategier för skolväsendet*.

41 Regeringen (2016) *Utbildning för bättre etablering*.

SKOLVERKETS BEDÖMNINGAR

- Lärarnas och förskollärarnas arbetsmiljö behöver förbättras för att fler ska vilja bli, stanna kvar i och återvända till yrket.
- Skolledarnas arbetsmiljö behöver förbättras så att de får större möjligheter att ägna sig åt sitt pedagogiska ledarskap.
- Regeringen, huvudmän och rektorer behöver verka för mer långsiktiga förutsättningar för kompetensutveckling.
- Regeringen bör permanenta lärarlyftet.
- Regeringen bör se över möjligheterna att förändra styrningen med statsbidrag i riktning mot färre och mer sammanhållna bidrag.

Satsningar på fler vägar in i läraryrket behöver fortsätta

Det är en stor utmaning att försörja skolväsendet med de förskollärare och lärare som behövs. Trots att fler börjar på lärarutbildningarna och trots många åtgärder för att skapa fler, snabbare och mer flexibla vägar in i läraryrket är det osannolikt att behoven av förskollärare och lärare kan mötas inom en över-skådlig framtid.⁴² Det kommer troligtvis bli fler barn i Sverige framöver, vilket också ökar behovet av lärare.⁴³

Mycket görs för att hantera lärarbristen. Några exempel är snabbspår för lärare med utländsk lärarexamen, karriärtjänster och statliga satsningar för höjda lärarlöner, kompletterande pedagogiska utbildningar samt vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar examen. Det är viktigt att satsningar på fler och mer flexibla vägar in i läraryrket fortsätter med oförminskad styrka.

Bättre arbetsmiljö för förskollärare, lärare och skolledare

En bra arbetsmiljö är viktig för att fler ska vilja bli, stanna kvar i och återvända till yrket som förskollärare och lärare. Idag upplever många lärare en stor arbetsbörda och brist på tid.⁴⁴ Det är också en av de främsta orsakerna till att lärare lämnar yrket.⁴⁵ Därför är det mycket angeläget att lärares arbetsmiljö förbättras.

42 Skolverket (2015) *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier*.

43 Regeringen (2016) *Utbildning för bättre etablering*.

44 Statistiska centralbyrån (2017) *Lärare utanför yrket*, Skolverket (2016) *TIMSS Advanced 2015. Svenska gymnasieelevers kunskaper i avancerad matematik och fysik i ett internationellt perspektiv* och Skolverket (2014) *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*.

45 Statistiska centralbyrån (2017) *Lärare utanför yrket*.

Rektorer och förskolechefer behöver i sin tur förutsättningar att vara pedagogiska ledare. En granskning från Skolinspektionen visar att få förskolechefer har tillgång till centrala stödfunktioner som avlastar dem i deras arbete. Förskolechefen får då inte den tid som krävs för att leda och utveckla verksamheten.⁴⁶ *TALIS 2013* visar också att rektorer i Sverige lägger mer tid på administration och mindre tid på pedagogiskt ledarskap jämfört med rektorer i andra länder.⁴⁷

Ett sätt att minska arbetsbelastningen och öka lärares och skolledares möjligheter att ägna sig åt sina kärnuppgifter är att anställa annan personal i skolan. Det kan exempelvis handla om lärarassistenter eller annan administrativ personal.

Kraftsamling för långsiktig kompetensutveckling

Lärares möjligheter till kompetensutveckling är en central fråga för den framtida utvecklingen av skolan. Förutsättningarna för långsiktig kompetensutveckling behöver bli bättre. Samtidigt är det ett genuint dilemma att skapa utrymme för kompetensutveckling när det råder brist på lärare. Det är viktigt att alla aktörer tar sitt ansvar för att kompetensutveckling ändå ska kunna ske.

Lärarlyftet är en viktig fortbildningsinsats för lärare som redan arbetar i skolan. Genom fortbildningen kan lärare bli behöriga i fler ämnen och årskurser.⁴⁸ Skolverket föreslår att regeringen permanentar lärarlyftet. Det nuvarande uppdraget löper ut 2018, men behovet av behörighetsgivande utbildning är fortsatt stort. Lärarlyftet har stor betydelse för att elever ska undervisas av lärare med utbildning för den undervisning de bedriver. Ett permanentat lärarlyft skulle också ge huvudmännen bättre förutsättningar att långsiktigt planera sin verksamhet och lärarnas fortbildning.

Det finns samtidigt behov av en rad andra insatser utifrån förskollärares och lärares behov. Skolverket avser att inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen fortsätta utveckla tillgänglig och flexibel kompetensutveckling i form av till exempel uppdragsutbildningar vid lärosäten och fortsatta satsningar på kollegialt lärande. Huvudmän och rektorer har i sin tur ett ansvar att skapa förutsättningar för kompetensutveckling av skolans personal.

46 Skolinspektionen (2016) *Förskolechefens ledning. Om att ta ansvar för den pedagogiska verksamheten.*

47 Skolverket (2014) *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9.*

48 Förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande.

Färre och mer sammanhållna statsbidrag

Statsbidrag som syftar till kompetensutveckling och mer personal i skolan har ökat i antal och omfattning, precis som statsbidrag med andra syften. De många bidragen, med olika användning och regelverk, gör det svårt för många huvudmän att nyttja bidragen fullt ut.⁴⁹ Riktade statsbidrag riskerar också att motverka medvetna prioriteringar och långsiktig skolutveckling. Skolverket förespråkar därför färre och mer sammanhållna bidrag.

Det ökade antalet statsbidrag har också uppmärksammats av Skolkommissionen. Kommissionen lägger i sitt slutbetänkande fram förslag om ökad statlig styrning av skolans finansiering. De många riktade statsbidragen kan enligt kommissionen ha bidragit till en fragmentisering av den statliga styrningen på bekostnad av mer långsiktiga mål.⁵⁰

Kvalitet i varje skolform

För att skolväsendet ska bli bättre på att möta varje barn och elev behöver kvaliteten vara hög i varje skolform. Många utmaningar är gemensamma för hela skolväsendet, men det finns också särskilda utvecklingsbehov inom respektive skolform. I årets lägesbedömning har vi tittat närmare på utvecklingsbehoven inom förskolan och vuxenutbildningen.

SKOLVERKETS BEDÖMNINGAR

- Regeringen bör så långt som möjligt inkludera alla skolformer i satsningar för att stärka utbildningens kvalitet och förskolläraryrket och lärarkraftens attraktionskraft.
- Huvudmän för förskolan måste i högre grad fördela resurser utifrån förutsättningarna och behoven på varje förskola.
- Förskolechefer måste i många fall ta ett större ansvar för att leda och samordna den pedagogiska verksamheten.
- Regeringen bör ta initiativ till en översyn av kvaliteten i vuxenutbildningen.

⁴⁹ Statskontoret (2016) *Statens styrning av kommunerna* och Riksrevisionen (2014) *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*

⁵⁰ SOU 2017:35 *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

Förskolan och vuxenutbildningen bör inkluderas i statliga satsningar

Idag saknas förskolan och vuxenutbildningen i flera statliga satsningar inom skolväsendet. Vuxenutbildningen omfattas exempelvis inte av lärarlönelyftet⁵¹ eller Skolverkets uppdrag att utveckla undervisningen för nyanlända elever.⁵² Vuxenutbildningen och förskolan omfattas inte heller av specialpedagogik för lärande.⁵³ Men förskolan och vuxenutbildningen står ofta inför samma utmaningar som övriga skolväsendet. Satsningar på att stärka utbildningens kvalitet och förskollära- och läraryrkets attraktionskraft bör därför, så långt som möjligt, omfatta alla skolformer.

Förutsättningarna för undervisning i förskolan behöver förbättras

Förskolan har ett brett uppdrag där omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet.⁵⁴ Men det pedagogiska uppdraget har blivit mer framträdande över tid. När den nuvarande skollagen trädde i kraft 2011 blev det tydligt att det ska bedrivas undervisning i förskolan. Genom undervisningen ska barnen få utvecklas och lära i riktning mot målen i förskolans läroplan.⁵⁵

Mycket pekar mot att det råder en osäkerhet kring begreppet undervisning i förskolan och att det är osäkert om undervisningen utgår från läroplanens mål. En granskning från Skolinspektionen visar att få arbetslag har diskuterat hur undervisning kan bedrivas och hur förskollärarnas ansvar för undervisningen kan komma till uttryck. Skolinspektionen bedömer att arbetslagen inte tillvaratar alla möjligheter att stimulera och utmana barnen i riktning mot målen i förskolans läroplan.⁵⁶

Förutsättningarna för att bedriva undervisning verkar också variera mellan landets olika förskolor. Det går exempelvis fler barn per förskollärare i förortskommuner och storstäder jämfört med i glesbefolkade regioner.⁵⁷ Hos två tredjedelar av kommunerna saknas dessutom en resursfördelningsmodell som tar hänsyn till barnens socioekonomiska bakgrund.⁵⁸

För att alla barn ska få utvecklas och lära i riktning mot målen i förskolans läroplan behöver förutsättningarna för att bedriva undervisning förbättras.

51 Förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personal-kategorier.

52 U2015/3356/S Uppdrag om att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska.

53 Förordning (2015:938) om statsbidrag för fortbildning i specialpedagogik.

54 Läroplan för förskolan Lpfö 98.

55 1 kap. 3 § skollagen.

56 Skolinspektionen (2016) *Förskolans pedagogiska uppdrag*.

57 Uppgifterna kommer från Skolverkets officiella statistik som redovisas på kommunnivå på webbplatsen Jämförelsetal, www.jmftal.artisan.se.

58 Skolinspektionen (2016) *Socioekonomisk resursfördelning till förskolan*.

Skolverket har nyligen fått i uppdrag att se över och föreslå ändringar i förskolans läroplan.⁵⁹ Vi avser att lämna förslag som ger tydligare vägledning om vad undervisning i förskolan kan innebära. Huvudmännen behöver därtill säkerställa att resurser fördelas efter förutsättningar och behov. Många förskolechefer behöver också ta ett större ansvar som pedagogiska ledare. Förskolecheferna har en avgörande roll för att skapa en dialog om undervisning på varje förskola.

Kvaliteten i vuxenutbildningen bör ses över

Det är mycket som talar för att fler kommer att studera inom vuxenutbildningen framöver. Rätten att studera inom vuxenutbildningen har stärkts och det ökade antalet nyanlända talar också för ett fortsatt stort behov.

Samtidigt finns det indikationer på att kvaliteten i vuxenutbildningen behöver förbättras. Långt ifrån alla elever slutför den kurs de har påbörjat. Den höga andelen avbrott är problematisk, även om alla avbrott i sig inte är ett problem. Avbrott kan ha personliga orsaker såsom arbete, sjukdom och föräldraledighet. Men det kan också bero på faktorer kopplade till utbildningen exempelvis upplägg, tillgång till vägledning och möjlighet till stöd.⁶⁰ En regional uppföljning från Göteborgs stad pekar mot att ungefär hälften av avbrotten inom komvux är kopplade till utbildningens organisering och genomförande.⁶¹ Bristande individanpassning är dessutom en återkommande kritik i utredningar om vuxenutbildningen.⁶²

Skolverket och Skolinspektionen har framförallt kännedom om verksamheten på huvudmannanivå, det vill säga hos kommunerna och landstingen. Men en stor del av vuxenutbildningen är upphandlad och genomförs av många olika utbildningsanordnare. Det innebär en valfrihet för eleverna, men kan göra utbildningen svår att överblicka och styra. Det behövs mer kunskap om hur vuxenutbildningen fungerar i praktiken och vilka utvecklingsbehov som finns. Regeringen bör därför ta initiativ till en översyn av vuxenutbildningens kvalitet.

59 U2016/05591/S, U2017/01929/S *Uppdrag om en översyn av läroplanen för förskolan.*

60 Skolverket (2012) *Redovisning av uppdrag om avbrott i vuxenutbildningen.*

61 Göteborgs stad (2016) *Avbrott inom vuxenutbildningen – vilka avbryter och varför?*

62 Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*, SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet* och SOU 2013:76 *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning.*

Skolans förmåga att möta nyanlända elever

Många skolor har lång erfarenhet av att ta emot och utbilda nyanlända elever. Skolorna har också gjort stora ansträngningar för att möta det ökade antalet nyanlända. Trots det tyder mycket på att skolväsendet har svårt att fullt ut möta nyanlända elevers behov. Brister i mottagandet och utbildningen har varit kända sedan tidigare, men har nu blivit tydligare eftersom det påverkar fler elever.

En särskild utmaning för skolan är att många nyanlända har kommit till Sverige som ungdomar eller unga vuxna. Vi vet sedan tidigare att de som invandrat efter skolstart har svårare att nå godkända resultat än de som kommit till Sverige innan de börjat skolan.⁶³ Många elever upplever också ohälsa, oro och trauman bland annat på grund av utvisningshot och krigsupplevelser. Det påverkar både eleverna och skolornas personal.⁶⁴

En utbildning av god kvalitet är av stor betydelse för att nyanlända ska kunna etablera sig i samhället. Skolväsendet måste därför fortsätta sin kraftsamling för att stärka mottagandet och utbildningen för dessa barn och elever.

SKOLVERKETS BEDÖMNINGAR

- Huvudmän och rektorer måste i högre grad säkerställa att nyanlända elever får fortsätta att utveckla sina ämneskunskaper.
- Huvudmän och rektorer måste i högre grad säkerställa att nyanlända elevers behov av studie- och yrkesvägledning av god kvalitet tillgodoses.
- Huvudmän för introduktionsprogrammet språkintröduktion måste i högre grad säkerställa att en plan för utbildningen upprättas och följs. De måste också i högre grad säkerställa att utbildningen utformas utifrån elevernas behov.
- Regeringen bör överväga att revidera regleringen om språkintröduktion, exempelvis genom att tillföra bestämmelser om kartläggning av elevernas kunskaper och tillgång till undervisning i andra ämnen än svenska.
- Huvudmän och rektorer måste i högre grad säkerställa att nyanlända elevers utbildning inkluderas i det systematiska kvalitetsarbetet.

63 Skolverket (2016) *Slutbetyg i grundskolan, våren 2016*.

64 Skolverket (2017) *Uppföljning av språkintröduktion*.

Kortsiktiga boendelösningar ställer krav på välfungerande övergångar

Ett hinder för en framgångsrik skolgång är kortsiktiga boendelösningar som kan innebära att nyanlända elever tvingas byta skola, ibland flera gånger, under sina första år i landet. Återkommande skolbyten försvårar elevernas möjlighet till en kontinuerlig utbildning och kan också skapa otrygghet i deras sociala situation. Det försvårar samtidigt för huvudmän och skolor att långsiktigt planera och erbjuda en utbildning av hög kvalitet.

Situationen för eleverna riskerar att försvåras av att skolor ofta brister i kommunikationen när nyanlända elever gör övergångar.⁶⁵ Huvudmän och rektorer behöver förbättra rutinerna vid övergångar inom och mellan skolor för att nyanlända barn och elever ska få en utbildning som utgår från deras kunskaper och behov.

Elevernas möjligheter att utveckla ämneskunskaper måste förbättras

Det är viktigt att skolorna tar reda på vilka kunskaper nyanlända elever har och utformar utbildningen utifrån elevernas förutsättningar och behov. En viktig utgångspunkt är att nyanlända elever behöver få tillgång till en bredd av skolämnen så snart det är möjligt.⁶⁶ Annars riskerar deras kunskapsutveckling att stanna av.

Idag möter många nyanlända elever en undervisning som inte är anpassad efter deras förutsättningar och behov. Skolinspektionens granskning av språkinträdning i gymnasieskolan visar att många elever vill ha en mer utmanande undervisning, mer undervisningstid och undervisning i fler ämnen.⁶⁷ Forskning om nyanländas lärande visar på liknande resultat.⁶⁸

Huvudmän och rektorer måste säkerställa att nyanlända elever får bättre möjligheter att vidareutveckla sina ämneskunskaper. Att lärare och annan skolpersonal får den kompetensutveckling de behöver är en viktig del i detta arbete. Redan idag finns flera kompetensutvecklingsinsatser som handlar om att undervisa nyanlända elever, men det finns stora behov av ytterligare insatser.

Studie- och yrkesvägledning bör involveras i större utsträckning

I mottagandet och utbildningen av nyanlända elever kan studie- och yrkesvägledningen involveras i större utsträckning än vad som är fallet idag. Studie- och yrkesvägledning kan vara avgörande för att nyanlända ska hitta en utbildning som passar dem och för att de ska få kunskaper om arbetsmarknaden i Sverige.

65 Skolinspektionen (2017) *Skolinspektionens årsrapport 2016. Undervisning och studiemiljö i fokus.*

66 3 kap. 12 a–f §§ skollagen och 6 kap. 7 § gymnasieförordningen (2010:2039).

67 Skolinspektionen (2017) *Språkinträdning i gymnasieskolan.*

68 Bunar, N. (red.) (2015) *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering.*

Utbildningsalternativen för vuxna kan vara särskilt svåra att överblicka. Vid sidan av vuxenutbildningen inom skolväsendet finns en uppsjö av möjliga utbildningsvägar exempelvis yrkeshögskolan, folkhögskolan, arbetsmarknadsutbildningar via Arbetsförmedlingen, universitet och högskolor samt olika privata utbildningar. Vägledarna har också en viktig roll i arbetet med att planera nyanlända elevers utbildning utifrån vad som framkommit i den inledande kartläggningen av elevernas kunskaper och kompetenser.⁶⁹

Skolinspektionen har visat att studie- och yrkesvägledningen ofta kommer in för sent för nyanlända elever. Istället för att den sker kontinuerligt under utbildningens gång får eleverna framförallt vägledning inför gymnasievalet eller när de är på väg att uppnå för hög ålder för att fortsätta sin utbildning i gymnasieskolan. Men det finns också positiva exempel när studie- och yrkesvägledningen kommer in i ett tidigt skede och som en integrerad del av elevens utbildning.⁷⁰

Styrningen av språkintröduktion bör stärkas

En stor andel av de nyanlända eleverna går, eller kommer att gå, på språkintröduktion i gymnasieskolan. Elevantalet har ökat mycket kraftigt, i synnerhet mellan hösten 2015 och hösten 2016 när antalet närapå fördubblades. 10 procent av eleverna i gymnasieskolan gick hösten 2016 på språkintröduktion, medan motsvarande siffra för 2011 var 2 procent.⁷¹

Skolverkets uppföljning av språkintröduktion visar på stora variationer i utbildningens upplägg och innehåll. Elevernas möjligheter att läsa olika grundskoleämnen varierar, bland annat beroende på tillgången till lärare och lokaler. Statistik visar också att en stor andel av eleverna varken studerar eller arbetar fem år efter att de börjat på språkintröduktion. För var fjärde elev som påbörjade språkintröduktion 2011 fanns ingen registeruppgift om studier eller arbete hösten 2015.⁷²

Huvudmännen har ett stort ansvar för organisation och innehåll på språkintröduktion. Innehållet ska framgå av en plan för utbildningen som varje huvudman ska upprätta. En individuell studieplan ska precisera innehållet i utbildningen för varje elev och utbildningen ska utformas utifrån elevens behov.⁷³ Men Skolinspektionen visar i sin granskning av språkintröduktion att planen för utbildningen sällan är styrande och att en del huvudmän inte har

69 Se även Skolverket (2017) *Uppföljning av språkintröduktion* som betonar vikten av en väl-fungerande studie- och yrkesvägledning.

70 Skolinspektionen (2017) *Språkintröduktion i gymnasieskolan*.

71 Skolverket (2017) *Uppföljning av språkintröduktion*.

72 Skolverket (2017) *Uppföljning av språkintröduktion*.

73 17 kap 7 § skollagen, 6 kap. 8 § gymnasieförordningen (2010:2039).

upprättat någon plan överhuvudtaget. Granskningen visar också att få elever känner till sin individuella studieplan och att studieplanen i flera fall inte stämmer överens med vad eleverna läser. Det gör att eleverna riskerar att få en utbildning som varken är likvärdig eller utformad efter deras behov.⁷⁴ Huvudmännen måste därför i högre grad leva upp till bestämmelsen om att upprätta och följa en plan för utbildningen. De måste också säkerställa att utbildningen utformas efter elevernas behov.

Bedömningen av elevernas kunskaper tycks generellt sett fungera sämre på språkintröduktion jämfört med i grundskolan.⁷⁵ En bidragande orsak kan vara att bestämmelserna skiljer sig åt mellan skolformerna. Grundskolan och andra obligatoriska skolformer måste exempelvis använda sig av Skolverkets kartläggningsmaterial för nyanlända elever medan detta är frivilligt för gymnasieskolan.⁷⁶ Regeringen bör överväga att revidera bestämmelserna om språkintröduktion till exempel för den inledande kartläggningen av elevernas kunskaper och rätten till undervisning i andra ämnen än svenska.

Nyanländas utbildning måste ingå i det systematiska kvalitetsarbetet

Det är inte ovanligt att utbildningen för nyanlända elever hamnar vid sidan av huvudmännens och skolornas ordinarie arbete. Utbildningen för nyanlända ingår inte alltid i det systematiska kvalitetsarbetet, vilket begränsar möjligheterna till skolutveckling.⁷⁷

Nyanlända elevers utbildning måste ingå i det ordinarie arbetet med skolutveckling och betraktas som hela skolans ansvar. Huvudmän och rektorer ansvarar för att alla verksamheter i skolväsendet utvecklas i riktning mot utbildningens mål.⁷⁸ De måste i högre grad se till att nyanländas utbildning är en självklar del i detta arbete.

74 Skolinspektionen (2017) *Språkintröduktion i gymnasieskolan*.

75 Skolinspektionen (2017) *Skolinspektionens årsrapport 2016. Undervisning och studiemiljö i fokus*.

76 Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2016:10) om underlag för bedömning av nyanlända elevers kunskaper.

77 Skolinspektionen (2017) *Skolinspektionens årsrapport 2016. Undervisning och studiemiljö i fokus* och Skolinspektionen (2014) *Utbildningen för nyanlända elever*.

78 4 kap. 3–5 §§ skollagen.

KAPITEL 2

Statistik om skolväsendet



2. Statistik om skolväsendet

I det här kapitlet beskriver vi utvecklingen i skolväsendet utifrån nationell statistik. Syftet är att ge en övergripande bild av de olika skolformerna och fritidshemmet. Mer utförlig statistik finns i Skolverkets rapport *Beskrivande data 2016*.⁷⁹ Där finns också mer information om de definitioner som vi använder.

Förskola och fritidshem

Mindre barngrupper i förskolan

Sverige har sedan länge en väl utbyggd förskola. Hösten 2016 var över 500 000 barn inskrivna i förskolan. Det motsvarar 77 procent av alla 1–3-åringar och 95 procent av alla 4–5-åringar. Ungefär 2 procent av alla 1–5-åringar deltog istället i pedagogisk omsorg.⁸⁰ Andelen barn som går i förskola har ökat under de senaste tio åren, medan andelen barn i pedagogisk omsorg har minskat. Barnens ålder när de börjar i förskola eller pedagogisk omsorg är ungefär densamma oavsett föräldrarnas inkomst och utbildningsnivå. Däremot börjar barn som invandrat till Sverige generellt senare än andra.⁸¹

Personaltätheten i förskolan har varit oförändrad under många år. I genomsnitt gick det 5,2 barn per årsarbetare⁸² i förskolan hösten 2016. Av personalen hade 39 procent en förskollärarexamen, medan 28 procent helt saknade utbildning för arbete med barn. Skillnaderna var samtidigt stora mellan landets kommuner. Lägst andel årsarbetare med en förskollärarexamen fanns i storstäderna (30 procent). Där var också andelen personal utan utbildning för arbete med barn som högst. Det är fortsatt en mycket låg andel av förskolepersonalen som är män – bara omkring 4 procent.

Storleken på barngrupperna i förskolan har minskat något. I genomsnitt gick det 15,9 barn per grupp hösten 2016, vilket kan jämföras med 16,7 hösten innan. I barngrupper med barn 1–3 år gick det i genomsnitt 12,8 barn per grupp. Tidigare har barngruppernas storlek varit relativt oförändrad under många år. Genomsnittet ligger ändå över de nya riktmärken som Skolverket

79 Skolverkets officiella statistik finns också publicerad på Skolverkets webbplats, www.skolverket.se.

80 Pedagogisk omsorg erbjuds istället för förskola eller fritidshem. Det är ett samlingsbegrepp för flera former av verksamhet, till exempel familjedaghem eller verksamhet som bedrivs av en person i det egna hemmet. Se Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:90) om pedagogisk omsorg med kommentarer.

81 Skolverket (2017) *Beskrivande data 2016*.

82 Samtliga uppgifter som vi presenterar om personal i förskolan avser årsarbetare, det vill säga personal omräknat till heltidstjänster.

presenterade våren 2016. Riktmärket för barngrupper med barn i åldern 1–3 år är 6–12 barn. För barn i åldern 4–5 år är riktmärket 9–15 barn.⁸³

Fortsatt stora elevgrupper i fritidshemmen

Under många år har antalet fritidshem minskat, samtidigt som antalet elever har ökat. Hösten 2016 gick 478 000 elever i fritidshem, vilket är en ökning med 45 procent på tio år. Skolverket har återkommande uppmärksammat att grupperna i fritidshemmen blir allt större och att utvecklingen är oroande. Den genomsnittliga elevgruppen i fritidshemmen växte från 32 elever år 2006 till 41 elever år 2014. Men mellan 2014 och 2016 minskade den genomsnittliga elevgruppen med en elev. Från 2006 till 2016 har antalet elever per anställd ökat från 11 till 13.

Grundskola, förskoleklass och grundsärskola

Fortsatt ökning av antalet elever i grundskolan och förskoleklassen

Antalet elever i grundskolan har ökat under flera läsår och ökningen förväntas fortsätta även kommande år. Hösten 2016 gick närmare 1 024 000 elever i grundskolan, vilket är en ökning med 38 000 elever jämfört med året innan. En orsak till ökningen är att fler elever börjar i årskurs 1, vilket hänger samman med storleken på ålderskullen i befolkningen.

En annan bidragande orsak är den ökade invandringen. Totalt ökade antalet nyanlända elever⁸⁴ från 50 000 hösten 2014 till nästan 80 000 hösten 2016. Det motsvarar knappt 8 procent av samtliga elever i grundskolan. De nyanlända eleverna var ojämnt fördelade över landets skolor: 43 procent av eleverna gick i 10 procent av skolorna. Många av eleverna är i högstadietåldern.

Även antalet elever i förskoleklass har ökat. Hösten 2016 gick nästan 123 000 elever i förskoleklass, vilket motsvarar närmare 98 procent av alla sexåringar. Hösten 1998, när skolformen för första gången ingick i skolans regi, var andelen drygt 91 procent.

83 Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2017:6) om måluppfyllelse i förskolan med kommentarer. Riktmärket ska tolkas som något att förhålla sig till och inte ses som statistiskt.

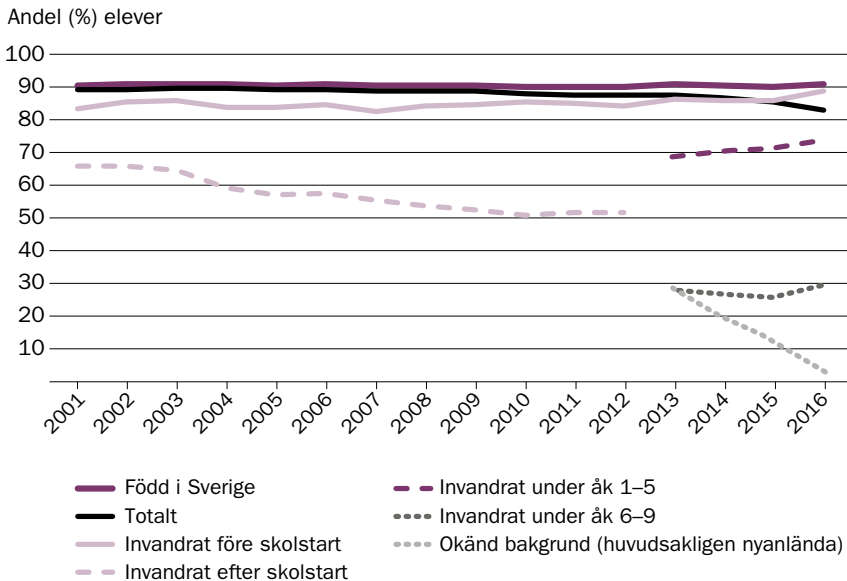
84 Skolverket redovisar inte antal nyanlända elever i statistiken, men en uppskattning kan göras utifrån antal nyinvandrade elever och antal elever med okänd bakgrund. Uppskattningen innebär att antalet nyanlända elever överskattas något jämfört med skollagens definition. För mer information se Skolverket (2016) *Nyinvandrade elever i grundskolan*.

Ökad behörighet till gymnasieskolan – utom för elever med okänd bakgrund

Totalt sett har andelen grundskoleelever som blir behöriga till gymnasieskolan minskat under flera år. Av de elever som gick ut årskurs 9 våren 2016 var det 83,1 procent som blev behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram⁸⁵. Det kan jämföras med 85,6 procent våren 2015 och 87,7 procent fem år tidigare.

Bakom genomsnittet döljer sig stora skillnader. De genomsnittliga resultaten för grundskolan för det senaste året har påverkats av det ökade antalet nyanlända elever. Det beror inte minst på att många nyanlända kommer till Sverige i högstadieåldern och alltså har mycket kort tid på sig att fullfölja sin skolgång. Andelen behöriga till gymnasieskolan ökade i flera elevgrupper våren 2016 jämfört med året innan. Det är bara i gruppen med okänd bakgrund som gymnasiebehörigheten minskade. Denna grupp består till största del av nyanlända elever, som ännu inte blivit folkbokförda.⁸⁶ Mindre än 4 procent av eleverna med okänd bakgrund blev behöriga till gymnasieskolan.

Diagram 1. Andelen (%) elever behöriga till yrkesprogram, fördelat på elevernas bakgrund, åren 2001–2016.



⁸⁵ För behörighet till ett yrkesprogram krävs som huvudregel godkända betyg i svenska, engelska och matematik och i minst fem andra ämnen. För behörighet till ett högskoleförberedande program krävs som huvudregel godkända betyg i svenska, engelska, matematik och i minst nio andra ämnen.

⁸⁶ Elever med okänd bakgrund är elever som saknar personnummer. Att personnummer saknas kan bero på att eleven inte blivit folkbokförd i Sverige, men det kan även finnas andra skäl. För mer information se Skolverket (2016) *Slutbetyg i grundskolan, våren 2016* och Skolverket (2016) *Nyinvandrade elever i grundskolan*.

Resultaten för elever med okänd bakgrund påverkar också det genomsnittliga meritvärdet⁸⁷ för grundskolan. Tidigare har det genomsnittliga meritvärdet bland grundskolans elever successivt ökat under många år. Men totalt sett stannar trenden av våren 2016 när alla elever räknas med. Om resultaten från elever med okänd bakgrund inte räknas med fortsätter ökningen av meritvärdet.

Knappt en procent av eleverna går i grundsärskolan

För tredje läsåret i rad ökade antalet elever i grundsärskolan, efter att ha minskat under ett tiotal år dessförinnan. Hösten 2016 gick närmare 10 000 elever i grundsärskolan. Det motsvarar knappt 1 procent av eleverna i den obligatoriska skolan. En bidragande orsak till ökningen av antalet elever kan vara den totala ökningen av barn i dessa åldersgrupper i befolkningen. Totalt var 21 procent av eleverna i grundsärskolan (exklusive träningskolan) integrerade i grundskoleklass under minst hälften av skoltiden. Skolverket samlar inte in uppgifter om resultat från grundsärskolan.

Gymnasieskola och gymnasiesärskola

Nu ökar antalet elever i gymnasieskolan igen

För första gången sedan 2008 ökar antalet elever i gymnasieskolan. Hösten 2016 studerade 343 900 elever i gymnasieskolan, vilket är en ökning med 6 procent jämfört med året innan. Ökningen beror främst på att fler ungdomar i gymnasieåldern invandrat till landet det senaste året. Samtidigt börjar också storleken på elevkullarna att öka igen. Tidigare har antalet elever i gymnasieskolan minskat kraftigt under ett antal år på grund av mindre elevkullar. Under kommande år kommer antalet gymnasieelever att fortsätta öka enligt Skolverkets prognos.

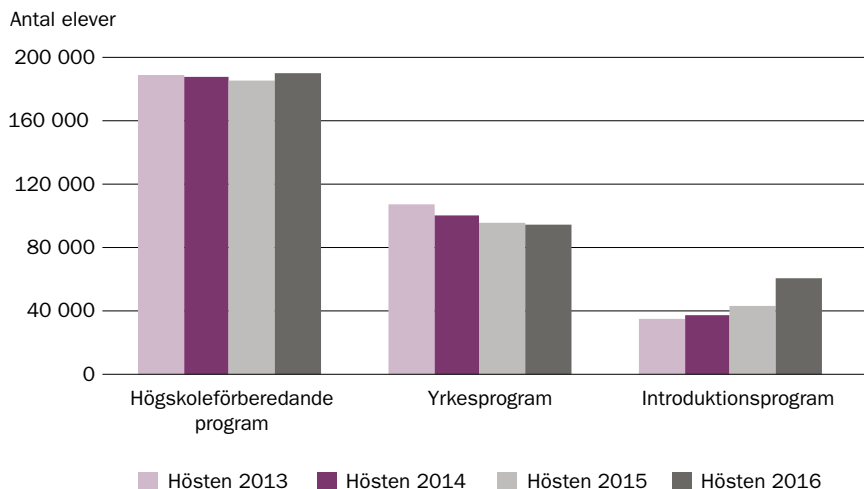
Fler läser på introduktionsprogram – framför allt språkintrödn

Majoriteten av eleverna i gymnasieskolan läser ett högskoleförberedande program. Bland alla gymnasieelever hösten 2016 gick 55 procent på ett högskoleförberedande program, 27 procent på ett yrkesprogram och 18 procent på ett introduktionsprogram. Sedan den reformerade gymnasieskolan (Gy 2011) infördes har andelen elever på yrkesprogram minskat, samtidigt som andelen elever på högskoleförberedande program och introduktionsprogram har ökat. Det senaste året har framför allt antalet elever på introduktionsprogram ökat kraftigt, i synnerhet på språkintrödn där nyanlända elever går. Hösten

87 Meritvärdet räknas fram utifrån elevernas slutbetyg. Det är summan av betygsvärdena för de 16 bästa betygen i slutbetyget. Om eleven har läst moderna språk som språkval är det summan av 17 betyg.

2016 gick 35 900 elever på språkintröduktion, vilket kan jämföras med 18 700 året innan. Språkintröduktion är numera det fjärde största programmet i gymnasieskolan. Majoriteten av eleverna på språkintröduktion är pojkar och unga män.

Diagram 2. Antalet elever per programtyp i gymnasieskolan, hösten 2013–2016.



Högre andel får examen efter tre år på nationellt program

Andelen elever som tar en examen efter tre år på ett nationellt program har ökat något. Det var 63 procent av eleverna som började på ett nationellt program hösten 2011 som hade tagit en examen tre år senare. Motsvarande andel för eleverna som började hösten 2013 var 65 procent.

På högskoleförberedande program har andelen som tog en examen efter tre år ökat från 74 procent år 2014 till 76 procent år 2016, medan andelen på yrkesprogram har ökat från 67 till 71 procent under samma period. En bidragande orsak till att andelen med examen inom tre år har ökat är att en större andel elever blivit godkända i kursen matematik 1, som krävs för examen.

Andelen elever med yrkesexamen som läser in grundläggande behörighet till högre studier har varit relativt konstant sedan Gy 2011 infördes.⁸⁸ Omkring 41 procent av eleverna som tog en yrkesexamen våren 2016 fick grundläggande

⁸⁸ Till skillnad från elever på högskoleförberedande program behöver eleverna på yrkesprogram aktivt välja att läsa in de behörighetsgivande kurserna inom ramen för sitt program för att få grundläggande behörighet. Det kan ändras framöver enligt förslag i gymnasieutredningens slutbetänkande, SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och avsluta en gymnasieutbildning*.

behörighet till högskolestudier. Det är samtidigt mycket stora skillnader mellan olika yrkesprogram. Till exempel var det 70 procent av eleverna med examen från vård- och omsorgsprogrammet år 2016 som hade grundläggande behörighet, medan motsvarande andel på fordon- och transportprogrammet var 11 procent.

Bland de elever som påbörjade gymnasieskolan inom ett introduktionsprogram hösten 2011 gick drygt hälften över till ett nationellt program inom fem år. Av dessa hade drygt en tredjedel också tagit examen. Totalt tog därmed 18 procent av eleverna på introduktionsprogram examen inom fem år. Övergång till ett nationellt program är samtidigt inte målet för samtliga introduktionsprogram. Högst andel elever som gått över till ett nationellt program inom fem år fanns på programinriktat individuellt val (70 procent) och preparandutbildning (69 procent). Lägst andel fanns på språkinträdning (36 procent).⁸⁹

Fortsatt färre elever i gymnasiesärskolan

Antalet elever i gymnasiesärskolan fortsätter att minska, samtidigt som antalet elever i gymnasieskolan ökar. Hösten 2016 gick drygt 5 900 elever i gymnasiesärskolan. Det är en minskning med närmare 8 procent jämfört med året innan. Mindre än 1 procent av eleverna i gymnasiesärskolan var integrerade i gymnasieskolan, det vill säga läste med elever i gymnasieskolan. Skolverket samlar inte in uppgifter om betyg från gymnasiesärskolan. Att antalet elever i gymnasiesärskolan har minskat kontinuerligt kan bland annat förklaras av förändringar som infördes genom 2010 års skollag och 2013 års reformering av gymnasiesärskolan. Kraven på mottagandet i skolformen har exempelvis skärpts för att säkerställa att bara elever som tillhör målgruppen ska börja i gymnasiesärskolan.⁹⁰

Kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna

Inga större förändringar av antalet elever inom komvux

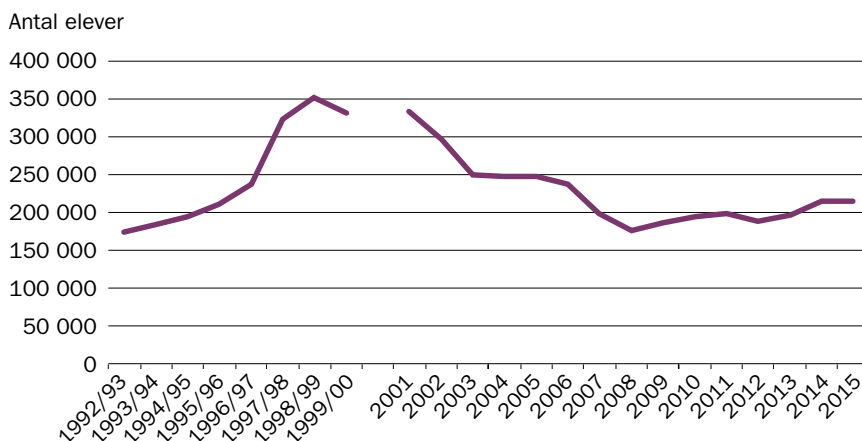
Antalet elever inom kommunal vuxenutbildning (komvux) var i princip oförändrat 2015 jämfört med året innan. År 2015 studerade knappt 215 000 personer i komvux, vilket motsvarar 4 procent av befolkningen i åldern 20–64 år. I dessa siffror ingår inte utbildning i svenska för invandrare (sfi). Skälet är att statistiken avser år 2015, innan sfi blev en del av komvux.

89 Skolverket (2016) *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2016*.

90 Skolverket (2016) *Gymnasiesärskolan. Uppföljning och analys av 2013 års reform*.

Antalet elever inom komvux har varierat kraftigt under de senaste tjugo åren. En viktig förklaring är olika statliga satsningar som kunskapslyftet och satsningar på yrkeskurser. I slutet av 1990-talet var antalet elever som högst – då studerade över 350 000 elever inom komvux.

Diagram 3. Antalet elever i komvux läsåret 1992/1993–kalenderåret 2015. Tidsseriebrottet år 2000 beror på övergång från läsårs till kalenderår i redovisningen av statistiken.



En elev kan läsa en eller flera kurser inom komvux. Omkring 19 procent av eleverna läste i huvudsak kurser på grundläggande nivå och 81 procent på gymnasial nivå. Andelen som läser kurser på distans eller under andra flexibla former inom komvux har ökat kraftigt under den senaste tioårsperioden, från några enstaka procent till över 20 procent. Framför allt är det vanligt att studera kurser på distans på gymnasial nivå.

Andelen kursdeltagare som slutför sin kurs inom komvux har varit relativt oförändrad under ett antal år. År 2015 var det omkring 70 procent som slutförde sin kurs, medan 19 procent avbröt. Övriga antogs fortsätta kursen under nästa år. Den stora majoriteten av de som slutförde sin kurs fick ett godkänt betyg. Det finns samtidigt stora skillnader mellan olika kurser. På kurserna matematik 1b och 2b var det så många som en dryg tredjedel som avbröt studierna i förtid. Av de som slutförde dessa kurser var det dessutom omkring en tredjedel som fick ett icke godkänt betyg.

Antalet elever i sfi ökar för varje år

Sedan slutet av 1990-talet har antalet personer som läser utbildning i svenska för invandrare (sfi) ökat för varje år. År 2015 studerade drygt 138 000 elever sfi, vilket är en ökning med 11 procent jämfört med året innan. Sedan år 2000

har antalet elever i sfi nästan fyrdubblats. Sfi består av fyra kurser och varje elev läste i genomsnitt 1,3 kurser under ett år.

Det finns stora skillnader i sfi-elevernars bakgrund. År 2015 hade 18 procent mindre än 7 års utbildning sedan tidigare, medan 37 procent hade minst 13 års utbildning sedan tidigare. Majoriteten av eleverna var 25–39 år. Sett över den senaste femårsperioden har spridningen när det gäller elevernas tidigare utbildning och ålder varit i princip oförändrad. Större förändringar har det varit när det gäller vilka länder eleverna ursprungligen kommer ifrån. Det vanligaste födelselandet var under flera år Irak. Men år 2015 var Syrien det land som flest kom från – drygt en femtedel av eleverna hade Syrien som födelseland.

Andelarna som slutfört respektive avbrutit sin kurs har i stort sett varit oförändrade under de senaste fem åren. År 2015 var det 37 procent som slutförde sin kurs och 22 procent som avbröt den. Övriga antogs fortsätta kursen under nästföljande år.

Allt färre elever inom sÄrvux

Antalet elever i särskild utbildning för vuxna (sÄrvux) fortsätter att minska. Hösten 2016 var antalet elever 3 900, vilket är en liten minskning jämfört med året innan. Sedan hösten 2007 har antalet elever i sÄrvux minskat med över en femtedel. I genomsnitt är det knappt tre elever per grupp i sÄrvux och eleverna läser i genomsnitt 3,6 timmar per vecka.

KAPITEL 3

Barnen och eleverna



3. Barnen och eleverna

Det här kapitlet handlar om barnen och eleverna. Inledningsvis ligger fokus på elevernas resultatutveckling. Utgångspunkten är de internationella studierna som är konstruerade för att mäta kunskapsutveckling över tid. Efter det följer fördjupningar om förskolans pedagogiska uppdrag och skolans förmåga att möta elever i behov av stöd.

Resultatutvecklingen i skolan

Den nedåtgående trenden har brutits i de internationella studierna

För första gången sedan Sverige började delta i de internationella studierna har trenden med sjunkande resultat brutits och kunskapsresultaten i framför allt läsförståelse och matematik har istället förbättrats.

OM INTERNATIONELLA STUDIER

Internationella studier gör det möjligt att jämföra kunskapsresultat mellan olika länder och att mäta resultatutvecklingen över tid. Sverige har genom åren deltagit i många av dessa studier. Från 2015 finns nya resultat från PISA, TIMSS och TIMSS Advanced.

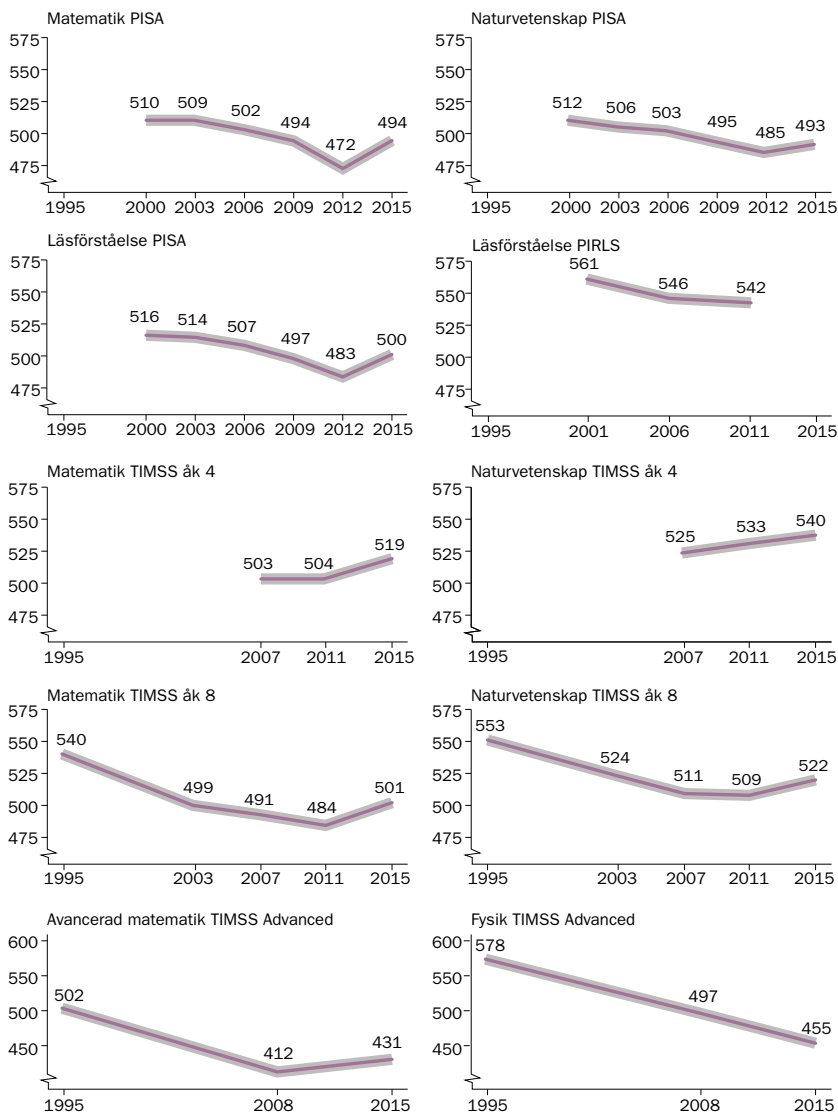
- **PISA** undersöker kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap hos 15-åriga elever. Studien genomförs vart tredje år.
- **TIMSS** undersöker kunskaper i matematik och naturvetenskap hos elever i årskurs 4 och årskurs 8. Studien genomförs vart fjärde år.
- **TIMSS Advanced** undersöker kunskaper i avancerad matematik och fysik hos gymnasieelever som läser på naturvetenskapligt eller tekniskt program. Studien har tidigare genomförts 1995 och 2008.

Sverige har deltagit i internationella studier sedan 1995 och fram till 2012 har kunskapsutvecklingen inom läsförståelse, matematik och naturvetenskap i huvudsak varit negativ.⁹¹ Under 2016 presenterade Skolverket resultaten från tre internationella studier: PISA, TIMSS och TIMSS Advanced.⁹² De samlade resultaten visar att både grundskoleelevers och gymnasieelevers resultat antingen har förbättrats eller är oförändrade jämfört med föregående mätillfällen. Men resultaten ligger fortfarande på en lägre nivå än vad de gjorde när de internationella mätningarna började genomföras.

91 Skolverket (2014) *Grundskolan i internationella kunskapsmätningar – kunskap, skolmiljö och attityder till lärande*.

92 Skolverket (2016) *PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik*, Skolverket (2016) *TIMSS 2015. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv* och Skolverket (2016) *TIMSS Advanced 2015. Svenska gymnasieelevers kunskaper i avancerad matematik och fysik i ett internationellt perspektiv*.

Diagram 4. Medelpoäng för svenska elever i internationella kunskapsmätningar 1995–2015.⁹³



93 Det gråa fältet visar ett 95-procentigt konfidensintervall för resultaten. Skalorna är inte jämförbara mellan ämnen och årskurser, vilket innebär att till exempel 530 poäng i matematik inte nödvändigtvis motsvarar 530 poäng i naturvetenskap. Notera även att y-axeln har andra skalor för avancerad matematik och fysik.

Förbättringar inom läsförståelse och matematik

Sveriges resultat inom läsförståelse har förbättrats sedan den föregående PISA-undersökningen. Svenska 15-åringar presterar nu på en högre nivå än OECD-genomsnittet.

I matematik har elevernas kunskaper förbättrats både bland grundskoleelever och bland gymnasieelever. Elever i årskurs 4 och i årskurs 8 har förbättrat sina matematikkunskaper jämfört med föregående TIMSS-undersökning. Även PISA 2015 visar på förbättrade matematikkunskaper bland 15-åringar. TIMSS Advanced visar att också gymnasieelever som läser avancerad matematik har förbättrat sina resultat. Både eleverna i årskurs 4 och 8 presterar fortfarande under genomsnittet för EU- och OECD länderna. I PISA presterar eleverna på OECD-genomsnittet.

Kunskapsnivåerna i naturvetenskap verkar också ha förbättrats. TIMSS visar att elever i årskurs 8 har förbättrat sina resultat jämfört med föregående mätillfälle. Elever i årskurs 4 (TIMSS) och 15-åringar (PISA) tycks ha förbättrat sina resultat, men skillnaderna är inte statistiskt säkerställda. 15-åringar och elever i årskurs 8 presterar numera på en genomsnittlig EU- och OECD-nivå i naturvetenskap.⁹⁴

Ett resultat som går i motsatt riktning är gymnasieelevers kunskaper i fysik, som har försämrats. Här är Sverige inte unikt, eftersom de nio deltagande länderna antingen har oförändrade eller försämrade resultat. Eftersom andelen elever som läser fysik på avancerad nivå skiljer sig åt mellan länderna, är det svårare att jämföra olika länders resultat på ett rättvisande sätt.

Förbättrade resultat både för elever som presterar på låg och hög nivå

Där kunskapsnivåerna har förbättrats ser vi tendenser till att fler elever presterar på en hög nivå och färre elever presterar på en låg nivå. Sammantaget är det fortfarande en mindre andel elever som presterar på höga nivåer jämfört med när studierna först genomfördes.

I TIMSS har andelen elever som presterar på hög nivå ökat, samtidigt som andelen som presterar på eller under den grundläggande nivån har minskat. Det gäller för naturvetenskap och matematik i årskurs 8 och för matematik i årskurs 4.

I naturvetenskap i PISA presterar allt fler elever på en hög nivå. Men andelen elever som inte når upp till den grundläggande nivån av kunskaper i naturvetenskap har samtidigt ökat. Det är med andra ord fler elever som saknar grundläggande kunskaper nu än tidigare, samtidigt som resultaten i stort har förbättrats. I läsförståelse är det främst färre elever som presterar på en låg nivå.

⁹⁴ Vilka länder som ingår i dessa genomsnitt skiljer sig åt. För TIMSS är det ett genomsnitt av de EU- och OECD-länder som deltog i studien. I PISA är det ett genomsnitt av de deltagande OECD-länderna.

Bland gymnasieeleverna ser vi inte någon skillnad i andelen elever som presterar på låg respektive hög nivå i matematik. I fysik är det de som presterar på låg nivå som har försämrat sina resultat mest.

Eleverna verkar vara mer motiverade att göra sitt bästa

Jämfört med tidigare verkar eleverna vara mer motiverade att göra sitt bästa i de internationella studierna. Både gymnasieelever som deltagit i TIMSS Advanced och 15-åringar som deltagit i PISA svarar i högre utsträckning att de var motiverade att göra sitt bästa på provet, jämfört med eleverna i de föregående mätningarna. Elever i årskurs 4 och 8 svarar också att de var motiverade, men här finns ingen tidigare mätning att jämföra med.

Det är samtidigt svårt att avgöra om motivationen påverkar resultaten. Ökad motivation kan till exempel bero på ökade kunskaper i ämnet. I föregående PISA-undersökning kunde bara en liten del av de sjunkande resultaten förklaras av minskad motivation.⁹⁵

Skillnader i resultat mellan olika elevgrupper

Flickor får bättre resultat än pojkar

Den nationella statistiken för grund- och gymnasieskolan visar tydligt att flickor fortsatt har bättre studieresultat än pojkar. Våren 2016 var flickornas genomsnittliga meritvärde i grundskolan 241,1, medan pojkarnas var 208,7.⁹⁶ Flickorna hade i snitt också uppnått högre betyg än pojkarna i alla ämnen. Minst var skillnaden i idrott och hälsa och i matematik.⁹⁷ I gymnasieskolan var det fler kvinnor än män som tog examen, framför allt på de högskoleförberedande programmen. År 2016 tog 79 procent av kvinnorna jämfört med 72 procent av männen på de högskoleförberedande programmen examen inom tre år.⁹⁸

Resultaten från de senaste internationella studierna ger en mer splittrad bild. Flickorna presterade i genomsnitt bättre än pojkarna i läsförståelse enligt PISA, men skillnaderna hade minskat jämfört med tidigare. I naturvetenskap presterade flickorna i årskurs 4 något bättre än pojkarna, medan pojkarna i årskurs 8 presterade något bättre i matematik än flickorna. Bland gymnasie-

95 Skolverket (2015) *Att svara eller inte svara. Svenska elevers motivation att genomföra PISA-provet.*

96 Meritvärdet räknas fram utifrån elevernas slutbetyg. Det är summan av betygsvärdena för de 16 bästa betygen i slutbetyget. Om eleven har läst moderna språk som språkval är det summan av 17 betyg.

97 Skolverket (2016) *Slutbetyg i grundskolan, våren 2016.* Avser genomsnittligt meritvärde i 16 ämnen. Skillnaden minskar om elever med okänd bakgrund inte räknas med.

98 Skolverket (2016) *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2016.*

eleverna presenterade männen bättre än kvinnorna både när det gäller avancerad matematik och fysik. Inom naturvetenskap, matematik och läsförståelse fanns genomgående en större resultatspridning bland pojkar än bland flickor.

Socioekonomisk bakgrund har stor betydelse för skolresultaten

Elevernas socioekonomiska bakgrund har länge visat sig ha stor betydelse för deras resultat i skolan och så fortsätter det att vara. Elever med mer gynnsamma hemförhållanden presterar bättre än elever med mindre gynnsamma hemförhållanden. Detta syns både i nationell betygsstatistik, i urval till gymnasie- och högskola samt i internationella studier.

I den nationella statistiken ser vi återkommande att föräldrarnas utbildningsnivå har stor betydelse för elevernas resultat. I grundskolan var andelen som blev behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram 55 procent bland elever vars föräldrar hade högst förgymnasial utbildning. Det kan jämföras med 94 procent bland elever vars föräldrar hade eftergymnasial utbildning.⁹⁹ I gymnasieskolan uppnår elever som har föräldrar med eftergymnasial utbildning i högre grad gymnasieexamen jämfört med andra elever.¹⁰⁰

Den senaste PISA-undersökningen visar att elevernas bakgrund har större betydelse för resultatet i naturvetenskap än tidigare och ligger över OECD-genomsnittet.¹⁰¹ TIMSS visar att hemresursernas betydelse för årskurs 8-elevernas resultat ökade mellan 2011 och 2015, medan den var oförändrad i årskurs 4. TIMSS Advanced visar också att elevernas bakgrund har en stor betydelse för deras resultat. I Sverige ligger nu betydelsen av elevernas bakgrund för deras resultat på en genomsnittlig nivå jämfört med andra länder i EU och OECD.

Resultatskillnader mellan skolor ökar

Skillnader mellan skolors resultat är en annan faktor som har fått mycket uppmärksamhet under senare år. Skolverkets tidigare analyser visar på ökade resultatskillnader mellan grundskolor över tid.¹⁰² Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ser också att skillnaderna i resultat ökar mellan skolor. Enligt IFAU beror detta på att elevsammansättningen på skolorna har blivit mer homogen över tid sett till elevernas socioekonomiska

99 Skolverkets officiella statistik.

100 Skolverket (2016) *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2016*.

101 I PISA, TIMSS och TIMSS Advanced används olika mått på socioekonomisk bakgrund. I PISA ingår föräldrarnas utbildning, yrke, ekonomiskt och kulturellt kapital samt andra resurser i hemmet. I TIMSS och TIMSS Advanced ingår bland annat föräldrarnas utbildningsnivå, antal böcker i hemmet, ekonomiska förutsättningar och resurser i hemmet exempelvis internettillgång och tillgång till skrivbord.

102 Skolverket (2012) *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*.

bakgrund. Det kan i sin tur framförallt kopplas till den ökade bostadssegregationen, och i begränsad utsträckning också till det fria skolvalet.¹⁰³

Den senaste PISA-undersökningen pekar i samma riktning. Här framgår bland annat att variationen i resultat mellan skolor har ökat mellan 2006 och 2015 i ämnet naturvetenskap, som var undersökningens huvudämne. Det samma gäller elevsammansättningens betydelse för elevernas resultat. Både i absoluta mått och utifrån en relativ jämförelse med genomsnittet i OECD-länderna framstår det som att Sverige har genomgått en försämring när det gäller likvärdigheten.

Sent anlända elever får betydligt lägre resultat än andra

Elever som invandrar till Sverige efter skolstart får i genomsnitt betydligt lägre resultat än andra. I grundskolan gäller det i synnerhet för elever som kommit i de senare årskurserna. Bland elever med okänd bakgrund¹⁰⁴ var det bara 4 procent som uppnådde behörighet till gymnasieskolan läsåret 2015/2016. Dessa elever har generellt sett haft mycket kort tid på sig att klara grundskolan. Elever som invandrat före skolstart blev däremot behöriga till gymnasieskolan i nästan samma utsträckning som elever födda i Sverige.¹⁰⁵

I gymnasieskolan är skillnaderna mellan elever med svensk och utländsk bakgrund inte lika synliga i statistiken. På de nationella programmen har elever med svensk bakgrund en något högre genomsnittlig betygspoäng (14,3) än elever med utländsk bakgrund (13,2).¹⁰⁶ Men nyinvandrade elever studerar framför allt på språkinträdning och deras studieresultat redovisas inte samlat med studieresultaten från de nationella programmen. Genomströmningen på språkinträdning är mycket låg; bara 15 procent av eleverna som började studera hösten 2011 hade tagit en gymnasieexamen fem år senare.

PISA och TIMSS visar också att elever med utländsk bakgrund presterar på en lägre genomsnittlig nivå jämfört med elever med svensk bakgrund. I PISA är dessa skillnader större i Sverige än i OECD. Inom grupperna finns samtidigt en stor spridning i resultat, framför allt bland elever som är födda utomlands.

När resultatutvecklingen i svensk skola analyseras framöver är ökningen av antalet nyanlända en faktor att ta hänsyn till. I statistiken från grundskolan minskade gymnasiebehörigheten totalt sett läsåret 2015/2016, medan den ökade om resultaten från elever med okänd bakgrund inte räknades med.¹⁰⁷

103 IFAU (2015) *Skolsegregation och skolval*.

104 Denna grupp består framför allt av elever som nyss kommit till Sverige och som saknar personnummer.

105 Skolverket (2016) *Slutbetyg i grundskolan, våren 2016*.

106 Skolverket (2016) *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2016*.

107 Skolverket (2016) *Slutbetyg i grundskolan, våren 2016*.

En analys från Skolverket visar också att resultaten från elever som invandrat efter skolstart bidrar till att förklara minskningen av andelen behöriga till gymnasieskolan under perioden 2006–2015.¹⁰⁸

Resultaten i de internationella studierna påverkades i betydligt lägre grad av resultaten hos elever med utländsk bakgrund. Under perioden 2006–2012 kunde mellan 15 och 25 procent av de sjunkande resultaten i PISA, beroende på kunskapsområde, förklaras av resultaten hos elever med utländsk bakgrund. Mellan PISA 2012 och 2015 har resultatutvecklingen inte påverkats av resultaten hos elever med utländsk bakgrund. PISA 2015 fångar dock inte in den ökade invandringen hösten 2015.¹⁰⁹

Förskolans pedagogiska uppdrag

Det här avsnittet tar upp förskolans pedagogiska uppdrag: att stimulera barns utveckling och lärande. Fokus ligger på undervisning i förskolan och förskollärarnas ansvar för undervisningen.

Det pedagogiska uppdraget – en del av förskolans bredare uppdrag

Den svenska förskolan har ett brett uppdrag. Förskolan ska både erbjuda en trygg omsorg och stimulera barns utveckling och lärande. Av läroplanen framgår att verksamheten i förskolan ska utgå från en helhetssyn på barnets behov och utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet.¹¹⁰ Det pedagogiska uppdraget har över tid fått ett större utrymme i förskolans styrdokument. År 2011 blev förskolan en egen skolform och fick tydligare mål att sträva mot inom bland annat matematik, naturvetenskap, teknik och språk. I skollagen blev det också tydligt att undervisning ska bedrivas i förskolan.¹¹¹

108 Skolverket (2016) *Invandringens betydelse för skolresultaten*.

109 Skolverket (2016) *PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik*.

110 Läroplan för förskola Lpfö 98.

111 Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*, Utbildningsdepartementet (2010) *Förskola i utveckling – bakgrund till ändringar i förskolans läroplan och 1 kap. 3 § skollagen*.

VAD SÄGER BESTÄMMELSERNA OM UNDERVISNING OCH FÖRSKOLLÄRARNAS ANSVAR?

Skollagen och förskolans läroplan (Lpfö 98) ger i dagsläget begränsat med vägledning om vad undervisning i förskolan innebär. Att förskollärarna har ett särskilt ansvar för undervisningen framgår, men annan förskolepersonal har inte en lika tydlig roll.

Av skollagen framgår att undervisning ska bedrivas i förskolan och att det som huvudregel bara är legitimerade förskollärare som får bedriva och ansvara för undervisningen. Med undervisning avses målstyrda processer som under ledning av förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden.¹¹²

I propositionen som föregick skollagen betonade regeringen att undervisning i förskolan ska ges en vid tolkning samt att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet i undervisningen i förskolan. Regeringen uttryckte att införandet av begreppet undervisning inte syftade till att ifrågasätta pedagogiken eller arbetssätten i förskolan. Regeringen lyfte även fram att förskollärare, med den nya skollagen, får ett särskilt ansvar för verksamheten som personalen genomför gemensamt.¹¹³

I läroplanen nämns inte begreppet undervisning. Istället beskrivs den process som ska leda till utveckling och lärande. Beskrivningen ger viss vägledning i hur denna process ska utformas, bland annat följande formulering: "Utforskande, nyfikenhet och lust att lära ska utgöra grunden för förskolans verksamhet. Den ska utgå ifrån barnens erfarenheter, intressen, behov och åsikter. Flödet av barnens tankar och idéer ska tas till vara för att skapa mångfald i lärandet." Av läroplanen framgår också att alla i arbetslaget ska stimulera barnens utveckling och lärande, men att förskollärarna bär ansvaret för att detta sker.

Skolverkets allmänna råd om måluppfyllelse i förskolan utvecklar hur förskollärare kan ta ansvar för undervisningen. Enligt råden bör förskollärare planera och analysera hur undervisningen utmanar och stimulerar barns utveckling och lärande.¹¹⁴

Begreppet undervisning har inte fått fäste i förskolan

Mycket tyder på att begreppet undervisning inte har fått fäste i förskolans dagliga arbete. Skolinspektionens har i en granskning av förskolans pedagogiska uppdrag visat att det på många förskolor saknas diskussioner mellan förskolechef, förskollärare och annan förskolepersonal om hur undervisning kan bedrivas. Att begreppet undervisning känns främmande, och hör till skolans värld, är en uppfattning som både förskolechefer, förskollärare och annan förskolepersonal ger uttryck för.¹¹⁵ Kommunala huvudmän som Skolverket har varit i kontakt med bekräftar denna bild. Dessa huvudmän efterfrågar mer konkret stöd från statligt håll om vad undervisning i förskolan kan innebära.

112 1 kap. 3 §, 2 kap. 13–15 §§ skollagen.

113 Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

114 Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2017:6) om måluppfyllelse i förskolan med kommentarer.

115 Skolinspektionen (2016) *Förskolans pedagogiska uppdrag*.

Förskollärarnas ansvar har inte fått genomslag i det pedagogiska arbetet

På organisatorisk nivå verkar förskollärarnas ansvar för undervisningen ha fått visst genomslag. Det finns exempelvis huvudmän som har flyttat om personal för att säkerställa att det finns en behörig förskollärare på varje avdelning. På en del förskolor har förskollärare också blivit utsedda till arbetslagsledare och det förekommer att förskollärare ingår i olika nätverk och utvecklingsgrupper.¹¹⁶

Men förskollärarnas särskilda ansvar verkar inte ha fått lika stort genomslag i det pedagogiska arbetet. Enligt Skolinspektionen har förskollärare och annan förskolepersonal god kännedom om bestämmelserna. Men myndigheten har sett få exempel på tydliga skillnader i ansvar mellan de olika personalgrupperna. Liknande resultat redovisade Skolinspektionen i en granskning från 2012.¹¹⁷ Det kan vara ett tecken på att ansvarsfördelningen inte har blivit tydligare.

Förskollärarna behöver bättre förutsättningar för att kunna ta sitt ansvar

Mycket pekar mot att förskollärare inte alltid har fått tillräckligt goda förutsättningar att ansvara för undervisningen.¹¹⁸ Förskolecheferna ska leda och samordna det pedagogiska arbetet, men många arbetslag uppfattar att det är upp till dem själva att förtydliga hur ansvarsfördelningen ska se ut. Majoriteten av arbetslagen anger att de sällan eller aldrig diskuterar vad förskollärarnas ansvar innebär i praktiken. Skolinspektionen menar att det blir svårt för en del förskollärare att ta sitt ansvar när de inte får tydligt mandat från förskolechefen.¹¹⁹

Styrdokumentet spelar en viktig roll för att barnen ska få en likvärdig undervisning oavsett vilken förskola de går i. Idag ger förskolans styrdokument begränsat med vägledning om vad undervisning i förskolan kan innebära.¹²⁰ Men regeringen har tagit initiativ för ökad tydlighet. Skolverket har nyligen fått i uppdrag att se över förskolans läroplan. En utgångspunkt i uppdraget är att läroplanen behöver genomtyngas av mer konkretion så att undervisning kan omsättas och bedrivas i det dagliga arbetet.¹²¹

116 Skolinspektionen (2016) *Förskolans pedagogiska uppdrag* och Eriksson, A. (2014) "Förskollärarens förtydligade ansvar – en balansgång mellan ett demokratiskt förhållnings-sätt och att utöva yrkeskunskap" i *Tidskrift för nordisk barnhageforskning*.

117 Skolinspektionen (2012) *Förskola, före skola – lärande och bärande*.

118 Skolinspektionen (2016) *Förskolans pedagogiska uppdrag* och Eriksson, A. (2014) "Förskollärarens förtydligade ansvar – en balansgång mellan ett demokratiskt förhållnings-sätt och att utöva yrkeskunskap" i *Tidskrift för nordisk barnhageforskning*.

119 Skolinspektionen (2016) *Förskolans pedagogiska uppdrag*.

120 OECD (2013) *Quality Matters in Early Childhood Education and Care: Sweden 2013*.

121 U2016/05591/S, U2017/01929/S *Uppdrag om en översyn av läroplanen för förskolan*.

Förutsättningarna för att bedriva undervisning påverkas också av barngruppens storlek och sammansättning, personaltätheten, personalens utbildning och den fysiska miljön.¹²² Skolverkets statistik pekar på att dessa förutsättningar varierar mellan olika kommuntyper. I kommuner i glesbefolkad region hade 50 procent av årsarbetarna förskolläraryxamen hösten 2016, medan motsvarande andel i storstäderna var 30 procent. Antalet barn per förskollärare varierar också. Hösten 2016 gick det 10 barn per förskollärare i glesbefolkad region och 17 barn per förskollärare i förortskommuner till storstäderna.¹²³ Skolinspektionen har dessutom konstaterat att bara en tredjedel av kommunerna tar hänsyn till socioekonomiska faktorer när de fördelar pengar till förskolan och att få kommuner följer upp hur pengarna används.¹²⁴

Risk att barnen får olika förutsättningar att utvecklas mot målen

Det finns risker med att undervisning inte sker systematiskt i förskolan och att förutsättningarna för att bedriva undervisning varierar. Det hänger samman med barnens möjlighet att utvecklas och lära i riktning mot målen i läroplanen.

En del handlar om att förskolor inte behandlar alla områden i läroplanen. I sin granskning bedömer Skolinspektionen att barnen i förskolan får många möjligheter att utvecklas och att lära, men att det inte alltid sker i riktning mot läroplanens mål. De målområden som förskolorna framför allt behandlar är språk, kommunikation och matematik. När det kommer till naturvetenskap och teknik verkar förskolorna inte bedriva ett lika medvetet arbete, något som också har kommit fram i en avhandling om naturvetenskap i förskolan.¹²⁵

Skolinspektionen menar därtill att förskollärarna och arbetslagen missar många tillfällen att undervisa barnen. På nästan hälften av de granskade förskolorna utnyttjar personalen exempelvis inte mat- och tambursituationer för att undervisa barnen. Vanligt är också att barnens lek inte används i undervisningssyfte. I dessa situationer kan undervisning exempelvis bedrivas genom att tillvarata barnens nyfikenhet och rikta deras uppmärksamhet mot målen som finns omskrivna i läroplanen.¹²⁶

122 Vetenskapsrådet (2015) *Resultatdialog 2015. Gruppstorlekens betydelse för barns möjlighet att utvecklas och lära i förskolan.*

123 Uppgifterna kommer från Skolverkets officiella statistik som redovisas på kommunnivå på webbplatsen Jämförelsetal, www.jmftal.artisan.se.

124 Skolinspektionen (2016) *Socioekonomisk resursfördelning till förskolan.*

125 Thulin, S. (2011) *Lärares tal och barns nyfikenhet: Kommunikation om naturvetenskapliga innehåll i förskolan.*

126 Skolinspektionen (2016) *Förskolans pedagogiska uppdrag* och Thulin, S. (2010) "Barns frågor under en naturvetenskaplig aktivitet i förskolan" i *Nordisk barnhageforskning.*

Detta indikerar att förskolans potential att främja barnens kunskapsutveckling inte nyttjas fullt ut. Det blir särskilt bekymmersamt för de barn som saknar goda möjligheter att utveckla sina kunskaper utanför förskolan. I förlängningen riskerar dessa barn att få sämre förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen i skolan.

Skolans förmåga att möta elever i behov av stöd

Vi går nu över till skolans förmåga att möta elever i behov av stöd. Vi tittar särskilt på läget i grundskolan och på gymnasieskolans nationella program, eftersom det finns begränsat med underlag om stöd i övriga skolväsendet.

Stöd blir aktuellt när ledning och stimulans inte räcker

Skolan har ett långtgående ansvar att möta elevers olika behov i den ordinarie undervisningen. Av skollagen framgår att utbildningen ska utformas med hänsyn till barn och elevers olika behov. Alla barn och elever ska få den ledning och stimulans som de behöver för att utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.¹²⁷

Elever som trots ledning och stimulans riskerar att inte nå kunskapskraven har rätt till mer individanpassat stöd. Det finns två former av stödinsatser: extra anpassningar och särskilt stöd. Extra anpassningar är insatser som är mindre omfattande jämfört med särskilt stöd. Särskilt stöd är mer ingripande insatser som behöver beslutas av rektorn och dokumenteras i ett åtgärdsprogram.

55 200 elever har särskilt stöd i grundskolan

Läsåret 2015/2016 hade totalt 5,6 procent av eleverna i grundskolan ett åtgärdsprogram, vilket motsvarar 55 200 elever. Dessa elever fick med andra ord särskilt stöd. Skolverket har samlat in uppgifter om åtgärdsprogram sedan 2012. På grund av en lagändring 2014 är det svårt att jämföra uppgifterna över tid.¹²⁸ Det finns ingen nationell statistik om andelen elever med extra anpassningar eller särskilt stöd i andra skolformer.

127 1 kap. 4 § och 3 kap. 3 § skollagen.

128 Förändringen innebar bland annat att extra anpassningar inte längre krävde något åtgärdsprogram.

VAD SÄGER BESTÄMMELSERNA OM STÖDINSATSER?

Om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska eleven få stödinsatser i form av extra anpassningar eller särskilt stöd. Behov av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation som på sikt kan leda till att kunskapskraven inte uppnås.¹²⁹ Andra svårigheter kan exempelvis vara psykisk ohälsa, funktionsnedsättning eller långvarig frånvaro.¹³⁰

Eleverna ska i första hand få stöd i form av extra anpassningar.¹³¹ Det är mindre insatser som lärare och annan skolpersonal vanligtvis kan genomföra inom ramen för den ordinarie undervisningen.¹³² Exempel på extra anpassningar kan vara att hjälpa en elev att planera sin skoldag eller ge extra tydliga instruktioner. Specialpedagogiska insatser under en kortare tid räknas också som extra anpassningar.¹³³ Det behövs inget formellt beslut för denna typ av stöd.

Om extra anpassningar inte räcker ska detta anmälas till rektorn, som ska se till att elevens behov av särskilt stöd utreds skyndsamt.¹³⁴ Särskilt stöd är mer ingripande insatser som lärare och annan skolpersonal vanligtvis inte kan genomföra inom ramen för den ordinarie undervisningen.¹³⁵ Det kan exempelvis vara specialpedagogiska insatser under en längre tid eller att en elevassistent stödjer eleven under hela skoldagen. Det är rektorn som fattar beslut om den här typen av stöd.¹³⁶

Ovanstående bestämmelser gäller i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.¹³⁷ Inom vuxenutbildningen har elever rätt till extra anpassningar men inte till särskilt stöd.¹³⁸ I förskolan ska barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ges det stöd som deras speciella behov kräver.¹³⁹

129 3 kap. 5 § a skollagen.

130 3 kap. 8 § skollagen, Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* och Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram med kommentarer.

131 3 kap. 5 a § skollagen.

132 Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

133 Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram med kommentarer.

134 3 kap. 8 § skollagen.

135 Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

136 Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram med kommentarer.

137 3 kap. 6 § skollagen.

138 3 kap. 2 § och 3 kap. 6 § skollagen.

139 8 kap. 9 § skollagen.

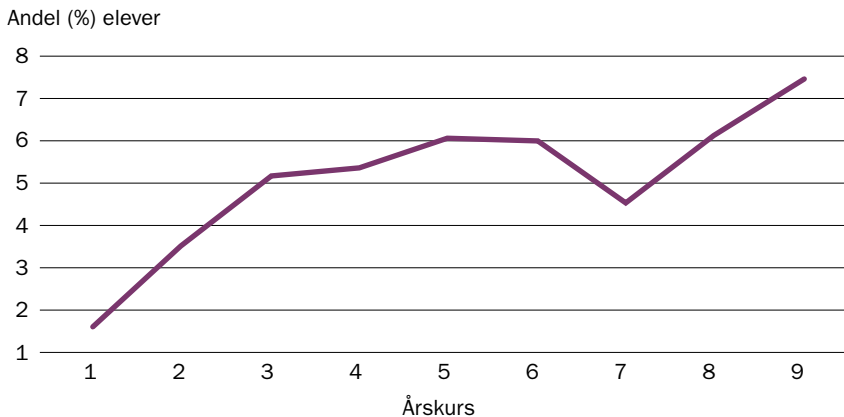
Stöd ska sättas in så snabbt som möjligt

Det är viktigt att elevers behov av stöd upptäcks och att eleverna får stöd så snabbt som möjligt. I skollagen är det tydligt att stöd ska ges skyndsamt. Tidigt stöd är också mer verkningsfullt än stöd som sätts in sent.¹⁴⁰

Tidigt stöd har varit en prioriterad fråga i skolpolitiken under många år. År 2011 sjösatte regeringen ett reformpaket i både grund- och gymnasieskolan, där flera delar syftade till att skolorna skulle bli bättre på att upptäcka stödbehov och ge stöd. I grundskolan infördes till exempel fler nationella prov och betyg från årskurs 6. I gymnasieskolan tydliggjordes elevernas rätt att få stöd på nationella program.¹⁴¹

Trots vikten av tidigt stöd pekar Skolverkets statistik om åtgärdsprogram på att elever får särskilt stöd sent. Statistiken är begränsad eftersom den bara gäller grundskolan och eftersom åtgärdsprogram inte utarbetas för elever som får extra anpassningar. Men tydligt är att andelen elever med åtgärdsprogram ökar i grundskolans senare år. Trenden bryts tillfälligt i årskurs 7, när många elever byter skola.

Diagram 5. Andelen (%) elever med åtgärdsprogram i grundskolans årskurs 1–9 läsåret 2016/2017.



140 3 kap. 5 a § skollagen, Tjernberg, C. (2013) *Framgångsfaktorer i läs- och skrivlärande* och Vetenskapsrådet (2015) *Kunskapsöversikt om läs- och skrivundervisning för yngre elever*.

141 Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, Prop. 2009/10:219 *Betyg från årskurs 6 i grundskolan* och Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*. För en mer ingående beskrivning av reformerna i grundskolan, se också Skolverket (2016) *Skolreformer i praktiken*.

Det är inte klarlagt varför andelen elever med åtgärdsprogram ökar i grundskolans senare år. Det kan bero på att stödbehovet är större i de senare årskurserna. Men det kan också vara ett tecken på att skolorna inte upptäcker elever i behov av särskilt stöd eller väntar med att sätta in särskilt stöd trots att behovet är känt. Trenden med att fler elever får stöd i de senare årskurserna har sett likadan ut sedan Skolverket började samla in statistik om åtgärdsprogram.

En splittrad bild av skolornas förmåga att upptäcka stödbehov

Generellt verkar skolorna vara bra på att upptäcka behov av stöd, framför allt i grundskolan. I Skolverkets undersökning *Attityder till skolan 2015* uppger 88 procent av lärarna i grundskolan att de har kunskap och kompetens för att upptäcka elever i behov av särskilt stöd. För gymnasielärare är motsvarande andel 73 procent. Ju längre tid lärarna har arbetat desto säkrare är de på sin förmåga.¹⁴² 2011 års reformer kan till viss del ha förbättrat förutsättningarna att upptäcka stödbehov hos eleverna. I Skolverkets utvärdering av betyg från årskurs 6 uppger nästan hälften av lärarna att betygen har gjort det lite eller mycket lättare att upptäcka elever som riskerar att inte nå kunskapskraven.¹⁴³

Samtidigt finns studier som visar på brister i skolans förmåga att upptäcka stödbehov. Skolinspektionen har granskat flera gymnasieskolor där elever har omfattande frånvaro utan att det tolkas som ett tecken på stödbehov.¹⁴⁴ Myndigheten har också besökt skolor där rutinerna för stöd inte används i arbetet med nyanlända elever.¹⁴⁵ På dessa skolor finns därmed en risk för att skolan varken upptäcker eller åtgärdar stödbehov hos nyanlända.

Risk att stöd tappas bort vid övergångar

Övergångar mellan skolor eller skolformer är tillfällen där informationen om elevers stödbehov riskerar att inte följa med. Det gäller inte minst vid övergången till gymnasieskolan. Skolinspektionen har träffat såväl gymnasielärare som personal inom gymnasieskolans elevhälsa som saknar information från grundskolan om elevernas behov och tidigare eventuella stödsatser.¹⁴⁶

I *Gymnasieutredningen* framkommer att eleven själv och elevens anhöriga ibland får ta det huvudsakliga ansvaret för att förse gymnasieskolan med

142 Skolverket (2016) *Attityder till skolan 2015*.

143 Skolverket (2017) *Utvärdering av betyg från årskurs 6*.

144 Skolinspektionen (2016) *Omfattande frånvaro*, Skolinspektionen (2015) *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott* och Skolinspektionen (2014) *Undervisning på yrkesprogram*.

145 Skolinspektionen (2014) *Utbildningen för nyanlända elever*.

146 SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.

information.¹⁴⁷ Att andelen elever med särskilt stöd minskar i årskurs 7 kan också vara ett tecken på bristande överlämningar, eftersom många elever byter skola efter sjätte klass. Bestämmelserna om samverkan inför övergångar har förtydligats genom ändringar i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet samt i läroplanen för förskolan.¹⁴⁸ Gymnasieutredningen har också lämnat förslag om stärkt samverkan mellan grund- och gymnasieskola för att förbättra elevernas övergång.¹⁴⁹

Särskilt stöd dröjer eller uteblir

När skolorna har upptäckt ett stödbehov måste stödet sättas in så snabbt som möjligt. Befintligt underlag om extra anpassningar pekar mot att skolorna ofta gör dessa anpassningar tidigt. I Skolinspektionens prioriterade tillsyn våren 2016 fick 6 procent av gymnasieskolorna och 11 procent av grundskolorna kritik för att extra anpassningar dröjde, vilket är lägre än andelen skolor som fick kritik gällande särskilt stöd.¹⁵⁰ Och i en granskning av extra anpassningar i årskurs 4 bedömde Skolinspektionen att lärarna på de 15 granskade skolorna var snabba med att påbörja arbetet med denna typ av stöd.¹⁵¹

Särskilt stöd verkar i högre utsträckning dröja eller utebli. Omkring 30 procent av grund- och gymnasieskolorna fick våren 2016 kritik av Skolinspektionen för att de inte skyndsamt utredde behov av särskilt stöd.¹⁵² Närmare 30 procent av vårdnadshavarna till elever i behov av stöd bedömde också i Skolinspektionens enkät att skolorna inte var snabba på att göra en utredning.¹⁵³ Även Barnombudsmannen lyfter i sin årsrapport från 2016 fram att många elever får vänta länge innan de får stöd.¹⁵⁴

Det finns också tecken på att alla elever i behov av särskilt stöd inte får det. Av de elever som började årskurs 6 hösten 2012 hade cirka 9 000 minst ett icke-godkänt betyg i både årskurs 6 och 9. Av dessa hade 4 200 elever särskilt stöd i antingen årskurs 8 eller 9, medan 4 600 elever inte hade det. Eleverna som inte hade särskilt stöd kan ha haft extra anpassningar, men eftersom de fortfarande hade F i årskurs 9 var troligtvis en del av eleverna i behov av sär-

147 SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.*

148 Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 och Läroplan för förskolan Lpfö 98.

149 SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.*

150 Skolinspektionen (2016) *Tematisk analys över rätten till stöd.*

151 Skolinspektionen (2016) *Skolors arbete med extra anpassningar.*

152 Skolinspektionen (2016) *Tematisk analys över rätten till stöd.*

153 Resultaten från skolenkäten redovisas på Skolinspektionens webbplats, www.skolinspektionen.se.

154 Barnombudsmannen (2016) *Respekt. Barn med funktionsnedsättning om sambällets stöd.*

skilt stöd.¹⁵⁵ Skolverkets studie *Tillgängliga lärmiljöer?*² visar också att medicinsk diagnos kan ha betydelse för om eleven ska få särskilt stöd trots att det inte är tillåtet enligt skollagen att ställa upp sådana villkor.¹⁵⁶

Om 2011 års reformer har bidragit till att skolorna blivit bättre på att upptäcka stödbehov, verkar detsamma inte gälla för elevers möjligheter att faktiskt få stöd. Data från *Attityder till skolan 2015* visar inte på någon förändring av lärares uppfattning om elevers möjlighet att få särskilt stöd mellan 2009 och 2015.¹⁵⁷

Svårt för skolorna att utforma stöd som fungerar

Det finns flera tecken på att skolorna också har svårt att utforma stöd som fungerar. Att 4 200 elever fortfarande hade icke-godkända betyg i årskurs 9, trots att de haft särskilt stöd, kan bero på att stödet inte har fungerat tillräckligt bra.¹⁵⁸ Både grund- och gymnasieskolornas förmåga att ge behovsanpassat stöd kritiserar dessutom i en rad av Skolinspektionens granskningar.¹⁵⁹

Studier pekar på att det finns flera orsaker till att lärare och annan skolpersonal har svårt att utforma stöd som fungerar. En orsak kan vara att lärare och annan skolpersonal inte har rätt förutsättningar eller tillräcklig kompetens. I *Attityder till skolan 2015* ansåg bara 61 procent av lärarna att de hade tillräcklig kunskap och kompetens för att kunna stödja elever i behov av stöd. Undersökningen visar också att en stor andel av lärarna, 44 procent, saknade stöd på sin skola för att de i sin tur skulle kunna undervisa elever i behov av särskilt stöd.¹⁶⁰ Denna bild bekräftas i rapporten *Tillgängliga lärmiljöer?* som visar att många lärare efterfrågar fler speciallärare som kan komplettera dem i den direkta undervisningssituationen.¹⁶¹

En annan orsak kan vara att skolorna inte följer upp hur stödet fungerar och inte heller prövar flera olika typer av stöd. Så var fallet på skolorna som Skolinspektionen besökte inom ramen för en granskning av gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott. Om insatserna inte verkade ge resultat gav skolorna ofta mer av samma sorts stöd och prövade sällan andra typer av insatser.¹⁶²

155 Skolverket (2017) *Betyg och stöd från årskurs 6 till 9*.

156 Skolverket (2016) *Tillgängliga lärmiljöer?*

157 Skolverket (2016) *Attityder till skolan 2015*.

158 Skolverket (2017) *Betyg och stöd från årskurs 6 till 9*.

159 Skolinspektionen (2016) *Skolans arbete med extra anpassningar*, Skolinspektionen (2015) *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott*, Skolinspektionen (2014) *Särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp* och Skolinspektionen (2014) *Undervisning på yrkesprogram*.

160 Skolverket (2016) *Attityder till skolan 2015*.

161 Skolverket (2016) *Tillgängliga lärmiljöer?*. Se också Skolinspektionen (2015) *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott*.

162 Skolinspektionen (2015) *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott*.

Samtidigt ger forskningen begränsat med vägledning om vilken sorts stöd som kan vara verkningsfullt. I en forskningsöversikt konstaterar Vetenskapsrådet att det behövs mer kunskap om hur olika typer av insatser fungerar i olika sammanhang och för olika elevgrupper.¹⁶³

Elevhälsans kompetenser tillvaratas inte fullt ut

Elevhälsan har en viktig roll i arbetet med att utforma stöd som möter elevernas behov. Elevhälsans olika kompetenser kan bidra med förståelse för orsakerna till elevens skolsvårigheter och vilka insatser som behövs. I bestämmelserna om stöd är det också tydligt att det bara är i undantagsfall som elevhälsan inte behöver involveras.¹⁶⁴

Trots det tillvaratas inte elevhälsans kompetenser fullt ut. Skolinspektionen har i ett antal granskningar uppmärksammat skolor som saknar rutiner för när och hur elevhälsan ska involveras i arbetet med stöd. De har också mött elever som varken känner till vilket stöd elevhälsan kan ge eller vilket uppdrag elevhälsan har.¹⁶⁵

Mycket tyder dessutom på att elevhälsan behöver involveras mer i arbetet med att anpassa den ordinarie undervisningen till olika behov. Elevhälsan ska stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål, och deras arbete ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. Men Skolverkets och Skolinspektionens rapporter visar att elevhälsan arbetar betydligt mer med reaktiva och individanpassade insatser. Det kan föra med sig att fler elever behöver stöd än vad som varit fallet om elevhälsan integreras i arbetet med att utveckla den ordinarie undervisningen.¹⁶⁶

163 Vetenskapsrådet (2015) *Tre forskningsöversikter inom området specialpedagogik/inkludering*.

164 3 kap. 8 § skollagen och Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram med kommentarer.

165 Skolinspektionen (2015) *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott* och Skolinspektionen (2015) *Elevhälsa. Elevers behov och skolans insatser*.

166 Skolverket (2016) *Redovisning av uppdrag om en samlad redovisning och analys av Skolverkets insatser inom området särskilt stöd i gymnasie- och gymnasiesärskolan* och Skolinspektionen (2015) *Undervisningen på yrkesprogram*.

KAPITEL 4

Lärare och annan skolpersonal



4. Lärare och annan skolpersonal

Det här kapitlet ger en bild av lärarförsörjningen och rekryteringsbehoven av förskollärare och lärare inom skolväsendet framöver. Vi tittar särskilt på lärarnas arbetsmiljö och på förutsättningarna för kompetensutveckling eftersom detta har stor betydelse för att fler ska vilja bli lärare, stanna kvar i och återvända till yrket. Avslutningsvis uppmärksammar vi förutsättningarna för studiehandledare på modersmålet och personal inom elevhälsan.

Svårt att möta rekryteringsbehoven

Skolväsendet står inför stora rekryteringsbehov samtidigt som antalet barn och elever ökar. I lägesbedömningen 2015 lyfte Skolverket fram lärarförsörjningen som en avgörande fråga för skolan. Idag ser vi fortsatt att examinationsbehovet av förskollärare, lärare och annan pedagogisk personal är långt större än det förväntade antalet årliga lärarexamina.¹⁶⁷

Läraryrket behöver vara attraktivt för att verksamma lärare ska stanna kvar och för att lärare som har lämnat yrket ska vilja återvända. Fler sökande och ökad genomströmning på lärarutbildningen är viktigt för att lösa situationen på sikt. Fler, snabbare och mer flexibla vägar in till läraryrket likaså.

Mycket görs också på det här området. Kompletterande pedagogiska utbildningar och snabbspår för nyanlända lärare är några insatser för fler behöriga lärare. Regeringen har också genomfört två statliga lönesatningar för att stärka professionen: karriärstegsreformen och lärarlönelyftet. Vi ser också att fler antas till lärarutbildningarna. Samtidigt är det osannolikt att behoven av förskollärare och lärare kan mötas inom en överskådlig framtid.

Stort rekryteringsbehov framöver

Skolverket har i sin prognos över behovet av olika lärarkategorier från 2014 fram till 2029 beräknat rekryteringsbehovet inom skolväsendet.¹⁶⁸ Prognosen omfattar inte de många nyanlända elever som började i svensk skola läsåret 2015/2016. Politiska reformer som satsningar inom vuxenutbildningen och på fler anställda i lågstadiet har också påverkat rekryteringsbehoven.¹⁶⁹ Mot bakgrund av detta har regeringen följt upp Skolverkets prognos och räknat upp behovet av lärare till motsvarande drygt 79 000 heltidstjänster för den första femårsperioden (2014–2019). Det är 9 000 fler heltidstjänster än vad

167 Universitetskanslersämbetet (2016) *Fortsatt fler söker sig till lärarutbildningen – men långt från det prognostiserade behovet* och Skolverket (2015) *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier*.

168 Skolverket (2015) *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier*.

169 Regeringen (2016) *Utbildning för bättre etablering*.

Skolverket har räknat med. Genom att jämföra hur många lärare som skulle behöva ta examen för att täcka detta rekryteringsbehov med hur många som har examinerats tidigare, gör regeringen en uppskattning av hur stor lärarbristen kommer att vara under de första fem prognosåren. Lärarbristen uppgår då till 48 000 lärare, förskollärare och fritidspedagoger.¹⁷⁰

Skolverket kommer att utarbeta en ny prognos 2017. Trots att den tidigare prognosen inte längre är helt aktuell pekar den ändå ut viktiga trender som med största sannolikhet gäller fortsatt, åtminstone i övergripande drag. Vi ska därför titta närmare på vad prognosen visar.

Rekryteringsbehovet inom förskolan väntas bli särskilt stort. Enligt Skolverkets prognos beräknas rekryteringsbehovet av förskollärare bli 20 000 heltidstjänster år 2014–2019, närmare 22 000 heltidstjänster under 2019–2024 och drygt 17 000 heltidstjänster under 2024–2029.¹⁷¹

Inom grundskolan beräknas behovet av lärare bli störst i årskurs 7–9. Fram till 2029 uppgår rekryteringsbehovet där till 24 000 heltidstjänster. Rekryteringsbehovet till gymnasieskolan beräknas bli lika stort för yrkesämnen som för allmänna ämnen: 13 000 heltidstjänster vardera. Många yrkeslärare väntas lämna yrket, vilket gör rekryteringsbehovet av yrkeslärare mycket stort i förhållande till yrkeskåren.¹⁷²

Det går inte att utifrån tillgänglig statistik beräkna hur många lärare som kommer att examineras per skol- eller verksamhetsform, årskurs eller ämne. Däremot har Skolverket gjort en grov jämförelse mellan det beräknade examinationsbehovet och den beräknade examinationen för vissa grupper av lärare. Enligt den här övergripande beräkningen ser examinationen inte ut att kunna täcka examinationsbehoven som helhet.¹⁷³

Lärarbehoven inom vuxenutbildningen behöver troligen räknas upp

Lärarbehoven inom kommunal vuxenutbildning väntas enligt Skolverkets prognos från 2015 öka något framöver medan lärarbehoven till utbildning i svenska för invandrare (sfi) minskar.¹⁷⁴ Men mycket tyder på att dessa siffror har blivit inaktuella och att lärarbehoven inom vuxenutbildningen kan behöva räknas upp kraftigt (se även kapitel 5 om vuxenutbildningen). Till exempel innebär den stora ökningen av antalet elever inom sfi sannolikt ett ökat behov av lärare.

170 Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2016*.

171 Rekryteringsbehoven i förskolan beräknas med utgångspunkten att 50 procent av personalen inom förskolan ska vara förskollärare.

172 Skolverket (2015) *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier*.

173 Skolverket (2015) *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier*.

174 När det gäller vuxenutbildningen redovisas svenska för invandrare separat, eftersom det var en egen skolform när prognosen gjordes.

Bristen på sfi-lärare gör det i nuläget svårt för kommunerna att möta behoven av utbildningsplatser. Skolverket har på uppdrag av regeringen undersökt om det finns köer till sfi. Resultaten visar att nästan hälften av kommunerna uppger att de har köer till sfi. Ett tiotal kommuner menar att de har omfattande köer. Som mest står flera hundra personer i kö med en kötid på upp till sex månader. Många kommuner försöker utvidga den befintliga verksamheten för att möta behoven, men menar att bristen på sfi-lärare gör det svårt.¹⁷⁵

Andelen lärare utan pedagogisk högskoleexamen ökar

Samtidigt som antalet lärare i skolväsendet ökar, minskar andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen¹⁷⁶. Det beror på att många av dem som anställs saknar en sådan examen. Högst andel lärare med pedagogisk högskoleexamen finns inom särskild utbildning för vuxna och grundsärskolan, där nästan nio av tio lärare har en pedagogisk högskoleexamen. I grundskolan är motsvarande andel 82 procent och i gymnasieskolan är andelen 79 procent. Utbildning i svenska för invandrare har lägst andel lärare med pedagogisk högskoleexamen, knappt 71 procent. Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen varierar också mellan olika skolor och är i genomsnitt högre på kommunala skolor än på fristående skolor.¹⁷⁷

Bra arbetsmiljö viktig för att lärare ska stanna kvar i yrket

För att verksamma lärare ska vilja stanna kvar i yrket behöver de ha en bra arbetsmiljö med goda förutsättningar att bedriva en undervisning av hög kvalitet. Men många lärare upplever en stor arbetsbörda och brist på tid. Statistiska centralbyrån (SCB) har undersökt varför lärarutbildade personer har valt att lämna yrket. Nästan sju av tio svarande uppgav att arbetsmiljön, exempelvis hög stress och arbetsbelastning, var en av orsakerna. Många kunde ändå tänka sig att återvända om arbetsituationen för lärare förändrades.¹⁷⁸

175 Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag att undersöka om det finns köer till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare*.

176 Måttet pedagogisk högskoleexamen visar antalet med lärarexamen, forskollärarexamen eller fritidspedagogexamen. En sådan examen behöver inte innebära behörighet. För behörighet krävs lärar- eller forskollärlägitimation med behörighet för skolformen och i relevanta fall ämnet och årskurserna som läraren undervisar i. Men måttet pedagogisk högskoleexamen är viktigt att följa bland annat eftersom det ger en bild av hur många lärare som maximalt skulle kunna bli behöriga att undervisa i sina ämnen. En behörighetsgivande lärar- eller forskollärarexamen är nämligen ett grundkrav för att få en legitimation. Det finns också lärarkategorier som är undantagna legitimationskrav och i dessa fall är pedagogisk högskoleexamen ett viktigt kvalitetsmått.

177 Skolverket (2017) *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2016/17*.

178 Statistiska centralbyrån (2017) *Lärare utanför yrket*.

Omkring 60 procent av de lärare som lämnat yrket menade att arbetsbelastning i förhållande till arbetstid hade bidragit helt eller till stor del till att de inte längre jobbar som lärare. Drygt hälften angav att för många administrativa arbetsuppgifter var en till stor del eller helt bidragande orsak till att de lämnat yrket, medan cirka 45 procent uppgav lönen i förhållande till arbetsbördan som orsak. Nästan 20 procent angav brist på karriärmöjligheter som anledning till att byta yrke. Lärare inom grundskolan angav i högre utsträckning än lärare inom andra skolformer att arbetsbelastning och psykisk påfrestning var bidragande orsaker till att de lämnat yrket. Men omkring sex av tio lärare kunde tänka sig att återvända till yrket. Bland personer i åldern 25 till 39 år var andelen högre: cirka sju av tio. En rimligare arbetsbelastning i förhållande till arbetstid var för många en avgörande faktor för att återvända, i synnerhet för kvinnliga lärare. Större möjlighet att styra över arbetssituationen och högre lön hade också stor betydelse.¹⁷⁹

Att lärare är stressade framkommer i flera studier. *Attityder till skolan 2015* visar att hälften av lärarna alltid eller ofta känner sig stressade i skolan. Kvinnliga lärare är mer stressade än manliga lärare, nästan sex av tio kvinnor respektive fyra av tio män känner sig oftast eller alltid stressade.¹⁸⁰ I *TIMSS Advanced 2015* framgår att nio av tio gymnasieelever undervisas av lärare som upplever att de behöver mer tid för att hjälpa enskilda elever. Sju av tio elever har lärare som tycker att de har för många administrativa uppgifter och att de behöver mer tid för att förbereda lektionerna.¹⁸¹ Även i *TIMSS 2015* menade en majoritet av lärarna att de behöver mer tid för att förbereda sin undervisning. Över 70 procent av eleverna i årskurs 4 och cirka 60 procent av eleverna i årskurs 8 har lärare som uttrycker en sådan uppfattning.¹⁸² I *TALIS 2013* låg svenska lärare över genomsnittet för de deltagande länderna när det gäller antal arbetade timmar per vecka. Jämfört med lärare i andra länder uppgav svenska lärare dessutom att de lägger mer av sin arbetstid på administration och mindre på undervisning.¹⁸³

179 Statistiska centralbyrån (2017) *Lärare utanför yrket*.

180 Skolverket (2016) *Attityder till skolan 2015*.

181 Skolverket (2016) *TIMSS Advanced 2015. Svenska gymnasieelevers kunskaper i avancerad matematik och fysik i ett internationellt perspektiv*.

182 Skolverket (2016) *TIMSS 2015. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*.

183 Skolverket (2014) *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*.

Vikten av kompetensutveckling

Goda möjligheter till professionell utveckling är viktigt för att förskollärare och lärare ska stanna kvar i yrket. Återkommande kompetensutveckling för lärare är också en förutsättning för att skolväsendet ska kunna erbjuda alla barn och elever en undervisning av hög kvalitet. Kollegialt lärande, det vill säga kompetensutveckling som innebär att lärare tillsammans och på ett strukturerat sätt reflekterar kring sin undervisning, har visat sig vara mer framgångsrikt än individuella insatser som bygger på den enskilde lärarens intresse och ansvar.¹⁸⁴

Det är också viktigt att det finns stabila och långsiktiga förutsättningar för kompetensutveckling. Staten under de senaste åren tagit ett allt större ansvar för nationella kompetensutvecklingsinsatser, men insatserna har varit tidsbegränsade. Skolverket betonade i 2015 års lägesbedömning vikten av ett varaktigt nationellt kompetensutvecklingsutbud. Sedan dess har Skolverket fått i uppdrag att inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram samla insatser som riktar sig till hela systemet, från huvudmanna- till skolnivå. För att kunskaperna om vad som fungerar ska öka och tas tillvara är det också viktigt att kompetensutvecklingsinsatser följs upp och utvärderas. Även Skolkommissionen har betonat vikten av systematisk försöksverksamhet i skolan för att kunna prova idéer och utvärdera effekterna av olika insatser innan de sprids nationellt.¹⁸⁵

Vikten av långsiktighet har också betonats av både OECD och Skolkommissionen. OECD har rekommenderat Sverige att inrätta en karriärstruktur för att stärka lärar- och skollära yrkenas attraktivitet och skapa bättre förutsättningar för kontinuerlig professionell utveckling. Strukturen skulle spegla olika steg under en lärares och skollärares yrkesliv.¹⁸⁶ I sitt slutbetänkande föreslår Skolkommissionen i linje med OECD att ett nationellt professionsprogram för lärare och skollärare inrättas.¹⁸⁷

Utmaning att skapa tid för kompetensutveckling

Många lärare upplever en hög arbetsbelastning i förhållande till sin arbetstid.¹⁸⁸ Det är därför en utmaning för huvudmän och rektorer att skapa utrymme för kompetensutveckling samtidigt som lärarna ska hinna med sina ordinarie arbetsuppgifter.

184 Håkansson, J. och D. Sundberg (2012) *Skolförbättringsarbete. Förutsättningar, strategier och resultat i pilotprojekt 2010–2012.*

185 SOU 2016:38. *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.*

186 OECD (2015) *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective.*

187 SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

188 Statistiska centralbyrån (2017) *Lärare utanför yrket*, Skolverket (2016) *TIMSS Advanced 2015. Svenska gymnasieelevers kunskaper i avancerad matematik och fysik i ett internationellt perspektiv* och Skolverket (2016) *Attityder till skolan 2015.*

TALIS 2013 visade att andelen svenska lärare som anger att de deltar i kompetensutvecklande aktiviteter är lägre än TALIS-genomsnittet. Svenska lärare uppgav också att de ägnade färre antal dagar i genomsnitt åt dessa aktiviteter. De orsaker som svenska lärare angav till att de inte deltar i kompetensutveckling i den utsträckning de önskar var framförallt krock med arbetsschemat och höga kostnader.¹⁸⁹

Skolinspektionen bekräftar i sin kartläggning av huvudmäns och skolledares arbete med att säkra tillgången på behöriga lärare och förskollärare att kompetensutveckling är en avgörande insats. Men kartläggningen visar att många ansvariga menar att det är svårt att skapa ekonomi och utrymme för anställda att delta i fortbildning. Rektorer och förskolechefer upplever hindren som större än vad huvudmännen gör. Särskilt stora verkar hindren vara inom förskolan. Skolinspektionen ser en risk med att rektorer, förskolechefer och huvudmän ”lappar och lagar” och understryker i sin granskning vikten av att arbeta strategiskt och systematiskt med kompetensutveckling. Skolinspektionen betonar att staten måste ta sitt ansvar på nationell nivå samtidigt som varje huvudman måste genomföra aktiva och strategiska insatser lokalt.¹⁹⁰

Sammantaget är det tydligt att det finns ett dilemma när det gäller tid att genomföra kompetensutvecklingsinsatser. Hur tid kan frigöras för att en redan belastad personal ska kunna tillgodogöra sig fortbildningsinsatser är en central fråga för hela skolväsendet.

Ett ökat behov av studiehandledare på modersmålet

Det finns ett allt större behov av studiehandledare på modersmålet. Behoven har ökat i takt med det ökade antalet nyanlända elever, men varierar eftersom mottagandet av nyanlända är ojämnt fördelat. Skolor med kommunala huvudmän har till exempel tagit emot en större andel av eleverna.¹⁹¹ Många huvudmän har svårt att tillgodose elevernas behov av studiehandledningen. Handledningen är ofta underdimensionerad och utgår från organisatoriska förutsättningar istället för elevernas behov.¹⁹² Tillgången till studiehandledning kan därtill variera, både mellan olika skolor och mellan elever med olika modersmål på samma skola. En del huvudmän har även bristande kunskap om studiehandledningens kvalitet.¹⁹³

189 Skolverket (2014) *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9.*

190 Skolinspektionen (2015) *Kompetensförsörjningen – en nyckelfråga för skola och förskola.*

191 Skolverket (2017) *Uppföljning av språkintrödningsinsatser* och Skolverket (2016) *Nyinvandrade elever i grundskolan.*

192 Skolinspektionen (2017) *Skolinspektionens årsrapport 2016. Undervisning och studiemiljö i fokus.*

193 Skolverket (2017) *Uppföljning av språkintrödningsinsatser.*

Bestämmelserna om studiehandledning på modersmålet är inte särskilt omfattade. En elev ska få studiehandledning om den behöver det, men det finns inga bestämmelser om hur studiehandledningen ska gå till eller vilken kompetens som behövs för att anställas som studiehandledare. Cirka 4 000 personer tjänstgjorde som studiehandledare inom skola och vuxenutbildning läsåret 2016/2017. Knappt en femtedel av dessa hade en pedagogisk högskoleexamen.¹⁹⁴ Jämfört med övrig skolpersonal är det få studiehandledare, knappt 40 procent, som har en tillsvidareanställning.

Det finns inga krav på samverkan mellan studiehandledare och ämneslärare, trots att sådan samverkan är av stor betydelse.¹⁹⁵ Skolverket har inom ramen för en uppföljning av språkintröduktion träffat studiehandledare som efterfrågar bättre möjligheter att ta del av ämneslärarnas planering.¹⁹⁶ Skolinspektionen har i tidigare granskningar visat på liknande behov. När strukturer saknas riskerar samverkan att bli avhängigt initiativ från enskilda lärare och handledare.¹⁹⁷

Elevhälsans förutsättningar

Det är väl belagt att hälsa och välbefinnande är grundförutsättningar för lärande.¹⁹⁸ Elevhälsan ska bidra till att skapa miljöer som främjar lärande, utveckling och hälsa.¹⁹⁹ Trots att elevhälsan i huvudsak ska arbeta hälsofrämjande och förebyggande, saknas ofta förutsättningar för ett sådant arbetssätt. På många skolor arbetar elevhälsan mer med att åtgärda problem som redan har uppstått. Under 2016 bedömde Skolinspektionen att nästan tre av tio huvudmän för grund- och gymnasieskola inte hade säkrat tillgången till en förebyggande och hälsofrämjande elevhälsa.²⁰⁰

Att elevhälsan ska bestå av olika kompetenser som samverkar både med varandra och med andra yrkesgrupper framhålls i Skolverkets och Socialstyrelsens skrift *Vägledning för elevhälsan*. Myndigheterna betonar att elevhälsans multi-professionella sammansättning och samlade kompetens är en viktig resurs i det främjande och förebyggande arbetet. Varje profession har ett ansvar att bidra

194 Skolverket (2017) *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2016/17*.

195 Skolverket (2015) *Studiehandledning på modersmålet – att stödja kunskapsutvecklingen hos flerspråkiga elever*.

196 Skolverket (2017) *Uppföljning av språkintröduktion*.

197 Skolinspektionen (2014) *Utbildningen för nyanlända elever*.

198 SOU 2016:55 *Det handlar om jämlik hälsa – utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete*.

199 Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

200 Skolinspektionen (2017) *Skolinspektionens årsrapport 2016. Undervisning och studiemiljö i fokus*.

med sin specifika kompetens och att samverka med övriga professioner inom elevhälsan och på skolan, och även utanför skolan när det behövs.²⁰¹

I en granskning av elevhälsans arbete i årskurserna 6–9 har Skolinspektionen visat att tillgången till elevhälsa var otillräcklig på de flesta av de granskade skolorna. Det fanns både brister i samarbetet mellan lärare och elevhälsa, och i tillgången till de kompetenser som ska ingå i elevhälsan.²⁰² Skolornas förebyggande och hälsofrämjande arbete genomfördes ofta av lärare utan att personal inom elevhälsan medverkade. Arbetet omfattades mycket sällan av en tydlig strategi och ett systematiskt utvecklingsarbete. Insatser inriktade mot elevernas psykiska behov omfattades dessutom sällan av elevhälsoarbetet. Psykolog var en kompetens som ofta saknades helt i arbetet med förebyggande och hälsofrämjande insatser. Skolinspektionen betonar vikten av att de olika perspektiv som lyfts i skollagen tillsammans ska bilda en helhetssyn, och konstaterar vidare att elevhälsan inte är komplett om inte alla kompetenser medverkar i skolans elevhälsoarbete.²⁰³

Hur huvudmannen organiserar elevhälsan påverkar skolornas möjligheter att främja elevernas utveckling och lärande. I många kommuner är delar av elevhälsan centralt organiserad och det är inte ovanligt att personal inom elevhälsan har delade tjänster, exempelvis genom att tillhöra ett centralt team som fördelar sin tid mellan olika skolenheter.²⁰⁴

201 Skolverket och Socialstyrelsen (2016) *Vägledning för elevhälsan*.

202 Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Det ska finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator, och till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses. Se 2 kap 25 § skollagen.

203 Skolinspektionen (2015) *Elevhälsa. Elevers behov och skolans insatser*.

204 Skolverket (2016) *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa*.

KAPITEL 5

Vuxenutbildningen



5. Vuxenutbildningen

Det här kapitlet tar upp kommunernas vuxenutbildning. Vuxenutbildningen inom skolväsendet har många viktiga uppgifter. Målet för vuxenutbildningen är att vuxna ska få stöd och stimulans i sitt lärande. De ska få möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens för att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt främja sin personliga utveckling.²⁰⁵ Från ett internationellt perspektiv har Sverige ett väl utbyggt system för vuxnas lärande. Det ligger väl i linje med rekommendationer från EU och OECD, som under lång tid har uppmanat sina medlemsländer att stimulera vuxenutbildningen för att öka flexibiliteten i arbetskraften.²⁰⁶

OM VUXENUTBILDNINGEN

I vuxenutbildningen inom skolväsendet ingår kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särvux). Komvux finns på grundläggande och gymnasial nivå, vilket motsvarar grundskolan respektive gymnasieskolan. Sedan den 1 juli 2016 ingår utbildning i svenska för invandrare (sfi) i komvux. Särvux finns på grundläggande och gymnasial nivå, vilket kan sägas motsvara grundsärskolan respektive gymnasiesärskolan.

Delar av vuxenutbildningen är en rättighet för personer som är behöriga till utbildningen. Det gäller utbildning inom komvux på grundläggande nivå, i svenska för invandrare och inom särvux på grundläggande nivå. Från och med 1 januari 2017 finns även en rätt till behörighetsgivande kurser på gymnasial nivå inom komvux.

År 2015 studerade närmare 342 000 personer inom vuxenutbildningen,²⁰⁷ vilket motsvarar 6 procent av befolkningen i åldrarna 20–64 år. Majoriteten studerade inom komvux på gymnasial nivå eller i sfi. Drygt 1 procent studerade inom särvux. Kvinnorna var i majoritet inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå, medan könsfördelningen inom sfi var mer jämn.

Vuxenutbildningen ska erbjuda en flexibel utbildning anpassad efter individens behov. Utbildningen byggs upp av kurser, där en deltagare kan läsa alltifrån en enstaka kurs till motsvarande en hel gymnasieutbildning. Inom komvux på gymnasial nivå studerade ungefär hälften av kursdeltagarna yrkeskurser och hälften teoretiska kurser. Bland de vanligaste kurserna fanns dels kurser inom vård och omsorg, dels kurser i engelska, svenska som andraspråk och matematik.

205 20 kap. 2 § skollagen och 21 kap. 2 § skollagen.

206 SOU 2015:97 *Välja yrke*.

207 Framtaget genom bearbetning av Skolverkets statistik.

Ett utbildningsområde i förändring

I det här avsnittet beskriver vi de övergripande förändringar som pågår inom vuxenutbildningsområdet. Det handlar framför allt om politiska reformer samt om växande och förändrade målgrupper. Sammantaget är det mycket som talar för att fler kommer att studera inom vuxenutbildningen framöver.

Politiska reformer och satsningar under senare år

Under det senaste året har regeringen genomfört ett antal större förändringar inom vuxenutbildningsområdet. Flera av dem är en del av regeringens satsning på ett nytt kunskapslyft för vuxna, som syftar till fler utbildningsplatser för vuxna och högre kvalitet på utbildningen.²⁰⁸ Här listar vi ett antal av de förändringar som nyligen införts eller som kommer att införas:

- Sfi ingår som en del av komvux sedan den 1 juli 2016 istället för att vara en egen skolform. Syftet är framför allt att effektivisera utbildningen för eleverna och i högre grad möjliggöra för elever att studera olika kurser parallellt.
- En utökad rätt att studera på gymnasial nivå inom komvux från 1 januari 2017. Det innebär en rätt att delta i komvux på gymnasial nivå, för att uppnå behörighet till högskoleutbildning och utbildning inom yrkes-högskolan.
- Ett nytt studiestöd – studiestartsstödet – införs för personer med kort tidigare utbildning, som annars inte skulle ha börjat studera. Studiestartsstödet består av ett bidrag utan inslag av lån och införs från 2 juli 2017.²⁰⁹
- En ny satsning på regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux) inom komvux infördes den 1 januari 2017. Satsningen ersätter den tidigare satsningen på yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning (yrkesvux). För att få del av det nya statsbidraget finns bland annat krav på samverkan mellan minst tre kommuner och på medfinansiering.²¹⁰
- Flera förändringar som rör upplägg av studierna, bland annat sammanhållna studievägar inom sfi och nationella delkurser inom komvux på grundläggande nivå.²¹¹

208 Prop. 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015*.

209 Prop. 2016/17:158 *Studiestartsstöd – ett nytt rekryterande studiestöd*.

210 Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Krav på medfinansiering gäller inte för lärlingsutbildning och yrkesförarutbildning.

211 Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*.

- Skolverket får flera nya uppdrag, bland annat att analysera hur yrkesprov kan användas för att utveckla yrkesutbildningen och att utveckla riktlinjer för validering.²¹²
- En ny utredning, komvuxutredningen, ska lämna förslag gällande behovet av förändringar i regleringen av främst komvux och särsvux. Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2018.²¹³

Behov hos målgrupperna

Över tid har det skett förändringar i vilka elever som söker sig till vuxenutbildningen. Det påverkar i hög grad vilken vuxenutbildning kommunerna behöver erbjuda.

Allt fler utlandsfödda inom vuxenutbildningen

En tydlig utveckling inom vuxenutbildningen som helhet är att allt fler av eleverna är utlandsfödda. Den största orsaken är att antalet elever inom sfi har mångdubbats under de senaste decennierna som en följd av ökad invandring. Sedan 2000 har antalet elever inom sfi ökat stort, från 36 700 till 138 400.²¹⁴ Det är också en större andel utlandsfödda som studerar inom komvux nu än tidigare, en ökning från 24 till 44 procent sedan 2000. Framför allt på den grundläggande nivån inom komvux är den stora majoriteten (93 procent) nu födda utomlands.

Den stora ökningen av antalet nyanlända till Sverige framför allt under 2015 pekar mot en fortsatt tillströmning till vuxenutbildningen. Under 2015 sökte 163 000 personer asyl i Sverige, varav 57 procent var 18 år eller äldre.²¹⁵ Antalet asylsökningar har därefter minskat kraftigt. För de som beviljas uppehållstillstånd finns sannolikt behov av sfi och för vissa även av andra studier inom komvux. Sfi ska ingå som en obligatorisk del av etableringsplanen för nyanlända. Även andra studier inom komvux kan ingå i en etableringsplan.²¹⁶ En indikation på behov av andra studier är att ungefär hälften av de personer som var inskrivna i etableringsuppdraget i februari 2017 högst hade

212 U2016/01673/GV, U2016/01708/S, U2016/04154/GV m. fl. *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk.*

213 Dir. 2017:21 *En väl anpassad vuxenutbildning.*

214 I den officiella statistik vi refererar till redovisas sfi separat från komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Skälet är att statistiken gäller år 2015, innan sfi blev en del av komvux.

215 Migrationsverkets officiella statistik.

216 7 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Under 2015 ingick studier inom vuxenutbildning (inte sfi) i etableringsplanen för 10 procent av deltagarna. Andelen var högre i de yngre åldersgrupperna. Se Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux.*

en grundskoleutbildning sedan tidigare.²¹⁷ Skolverkets kartläggning av unga nyanlända under 25 indikerar också ett stort utbildningsbehov hos gruppen, även om det varierar stort bland annat beroende på vilket land de nyanlända kommer ifrån.²¹⁸

Vuxna som invandrar till Sverige är en mycket viktig målgrupp för vuxenutbildningen. Utbildningen rustar nyanlända vuxna för samhälls- och arbetsliv. Inte minst genom att ge grundläggande kunskaper i svenska och möjligheter att vidareutveckla kunskaper och kompetenser. Utbildningen kan också ge ökade möjligheter för föräldrar att ta del av och engagera sig i sina barns skolgång.

Nyanlända ungdomar en målgrupp – på sikt

De många nyanlända ungdomar som kommit till Sverige kan på sikt behöva vuxenutbildning. Antalet nyanlända ungdomar har ökat mycket kraftigt under senare år. Under 2015 sökte 39 100 ungdomar i åldern 13–17 år asyl i Sverige.²¹⁹ Statistiken från gymnasieskolan visar att antalet elever på språkintroduktion, det introduktionsprogram som riktar sig till nyanlända ungdomar, i det närmaste har fördubblats läsåret 2016/2017 jämfört med läsåret innan. Språkintroduktion är numera det fjärde största programmet i gymnasieskolan.

Redan idag är det relativt vanligt att eleverna från språkintroduktion går över till studier inom vuxenutbildningen. Det var 21 procent av eleverna som började på språkintroduktion hösten 2011 som studerade inom vuxenutbildningen fyra år senare. Men behovet av vuxenutbildning är troligtvis större än så. Statistik indikerar att en stor andel av eleverna som har gått på språkintroduktion saknar sysselsättning efter avslutade studier. För 23 procent av eleverna som började på språkintroduktion hösten 2011 saknas registeruppgifter om studier eller arbete hösten 2015. Behovet av vuxenutbildning för elever som gått på språkintroduktion kan dessutom öka framöver. Eleverna som började på språkintroduktion hösten 2016 var i genomsnitt äldre än tidigare års elevkullar. De kommer därför att ha mindre tid på sig att bli behöriga till ett nationellt program innan de blir för gamla för att få studera inom gymnasieskolan.²²⁰

217 Arbetsförmedlingens officiella statistik.

218 Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux.*

219 Migrationsverkets officiella statistik.

220 Skolverket (2017) *Uppföljning av språkintroduktion.*

Samtidigt finns ett behov av att utveckla vuxenutbildningen för att kunna möta den här målgruppen. En kartläggning från Skolverket visar att nyanlända under 25 år är en stor och växande målgrupp för komvux. Skolverket bedömer i rapporten att det finns behov av insatser för att utveckla komvux, bland annat när det gäller stöd runt eleverna och ett ökat utbud av sammanhållna utbildningar. I rapporten ser Skolverket också att samverkan mellan gymnasieskolan och komvux behöver stärkas när det gäller elevernas studieplanering.²²¹ Gymnasieutredningen ser redan idag flera exempel på kommuner som organiserar utbildning för unga vuxna inom komvux, bland annat med mer sammanhållna utbildningar och mer skolförlagd verksamhet.²²²

Unga vuxna som kompletterar eller omskolar sig

Generellt är unga vuxna en fortsatt stor elevgrupp inom vuxenutbildningen. Det gäller framför allt inom komvux på gymnasial nivå, där 40 procent av eleverna år 2015 var yngre än 25 år.²²³ Unga vuxna utgör också den största elevgruppen inom satsningen på yrkesvux. Enligt kommunerna är unga mellan 20 och 24 år en viktig målgrupp att prioritera inom yrkesvuxsatsningen.²²⁴

Det är numera väl visat att en gymnasieutbildning är central för att etablera sig mer långsiktigt på arbetsmarknaden. Ett slutbetyg från gymnasieskolan visar sig vara viktigare än flera andra bakgrundsfaktorer.²²⁵ Skolverkets etableringsstatistik visar att det tredje året i gymnasieskolan är avgörande för etableringen på arbetsmarknaden och vidare studier. De ungdomar som hade avbrutit sina studier efter ett eller två år hade oftare en svag ställning på arbetsmarknaden eller stod helt utan arbete eller studier.²²⁶ Arbetsförmedlingen ser också små möjligheter för personer som saknar gymnasieutbildning att hitta ett arbete.²²⁷

Samtidigt lämnar många ungdomar gymnasieskolan utan en gymnasieexamen. Efter fem år är det omkring tre av tio elever på yrkesprogram, och två av tio på högskoleförberedande program, som inte har tagit examen.²²⁸

221 Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux.*

222 SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.*

223 Skolverkets officiella statistik.

224 Skolverket (2016) *Redovisning av insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna år 2015.*

225 Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2015) *En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden.*

226 Skolverket (2016) *Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan.*

227 Arbetsförmedlingen (2016) *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2016. Prognos för arbetsmarknaden 2016–2018.*

228 Skolverket (2016) *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2016.*

Många ungdomar börjar studera på komvux ganska snart efter att de avslutat gymnasieskolan. Över en femtedel av eleverna som lämnar gymnasieskolan studerar inom komvux någon gång under den kommande femårsperioden. Av de som inte tagit examen från gymnasieskolan var det en dryg femtedel som redan året efter gymnasieskolan studerade inom komvux. Andelen var högre från högskoleförberedande program än från yrkesprogram.²²⁹ Det är samtidigt relativt få som faktiskt tar ut ett slutbetyg eller en gymnasieexamen från komvux.²³⁰

Stort behov på arbetsmarknaden av yrkesutbildade på gymnasial nivå

Arbetsmarknadens behov av yrkesutbildade på gymnasial nivå bidrar också till ett ökat behov av vuxenutbildning. På några års sikt ser Arbetsförmedlingen en fortsatt ökad brist på utbildad arbetskraft inom ett antal yrken.²³¹ SCB förutser en brist på personer med gymnasieutbildning i sin prognos fram till 2035, inte minst för yrken inom vård och omsorg. Prognosen pekar samtidigt mot att efterfrågan på yrken utan krav på gymnasial utbildning fortsätter att minska.²³²

Ett fortsatt svalt intresse för gymnasieskolans yrkesprogram stärker behovet av yrkesutbildning inom vuxenutbildningen. Yrkesprogramsutredningen konstaterar att matchningsproblemen på arbetsmarknaden inte enbart kan lösas inom gymnasieskolan, utan att även vuxenutbildningen är av stor betydelse.²³³

229 Skolverkets officiella statistik.

230 Skolverkets officiella statistik. År 2015 var det drygt 7 100 av samtliga elever oavsett ålder som tog ut ett slutbetyg eller en gymnasieexamen från komvux.

231 Arbetsförmedlingen (2016) *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2016. Prognos för arbetsmarknaden 2016–2018*.

232 Statistiska centralbyrån (2014) *Trender och Prognoser 2014. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035*.

233 SOU 2015:97 *Välja yrke*.

Styrning och organisering

I det här avsnittet tar vi upp styrningen och organiseringen av vuxenutbildningen. Det blir särskilt angeläget eftersom det får konsekvenser både för vilken utbildning som erbjuds och vilka personer som i praktiken får möjlighet att studera.

Betydande inslag av statlig styrning

Styrningen av vuxenutbildningen skiljer sig på flera sätt åt jämfört med andra skolformer. En viktig skillnad är att det inte finns enskilda huvudmän. Det är främst kommunerna, och i några fall landstingen, som är huvudman för vuxenutbildningen.²³⁴ Men kommunerna kan upphandla utbildningen av andra aktörer, något som sker i allt större utsträckning. Även kommunernas styrning och organisation av vuxenutbildningen på förvaltnings- och nämndnivå varierar i stor utsträckning.²³⁵

Samtidigt som ansvaret är kommunalt finns en hel del inslag av statlig styrning. En del av den statliga styrningen är styrdokumentet i form av lagar och förordningar. Här framgår bland annat vilka vuxna som har rätt till utbildning och vilka som ska prioriteras vid ett urval. Staten styr också genom olika statsbidrag och genom villkoren för elevernas studiefinansiering. Indirekt påverkas vuxenutbildningen även av statliga satsningar inom till exempel arbetsmarknadsområdet.

Statsbidragen ett viktigt styrmedel

Statliga satsningar i form av statsbidrag har visat sig vara ett mycket kraftfullt styrmedel inom vuxenutbildningsområdet. Till största del har statsbidragen handlat om att öka antalet utbildningsplatser. Ett tydligt exempel är satsningen på Kunskapslyftet under 1997–2002, när antalet elever inom komvux ökade mycket kraftigt. Under senare år har många kommuner finansierat stora delar av sin yrkesutbildning på komvux genom statsbidrag för yrkes- och lärlingsvux. I många fall är statsbidragen helt avgörande för hur mycket vuxenutbildning en kommun kan erbjuda och vilka som får möjlighet att studera. Skolverkets uppföljningar visar att kommunerna hanterar satsningarna olika. Vissa drar ner på egen verksamhet medan andra istället skjuter till mer resurser.²³⁶

234 År 2015 var 251 kommuner och 8 landsting huvudmän för komvux. Andra aktörer, till exempel folkhögskolor, kan vara huvudman för utbildning som motsvarar vuxenutbildningen.

235 Skolverket (2016) *Redovisning av insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna år 2015*.

236 Skolverket (2016) *Redovisning av insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna år 2015*.

Villkoren som är förenade med statsbidragen styr till viss del vuxenutbildningen. Statsbidragen under senare år har bland annat styrts mot mer arbetsplatsförlagd utbildning, mer samverkan med andra aktörer och ökade inslag av studie- och yrkesvägledning och validering. Inom satsningen på yrkesvux har Skolverket över tid sett en utvecklad och utökad samverkan mellan kommuner.²³⁷

Även statsbidrag och satsningar som *inte* riktar sig till vuxenutbildningen kan få betydelse för verksamheten. De senaste årens satsningar på lärarlönelyft och karriärsteg inom ungdomsskolan är sådana exempel. I regionala dialoger beskriver fler och fler kommuner att avsaknaden av motsvarande bidrag inom vuxenutbildningen har medfört att det blivit svårare att rekrytera behöriga lärare.

Kommunerna handlar upp utbildning i större utsträckning

Utvecklingen inom vuxenutbildningen går mot allt mer upphandlad utbildning. Inom komvux har andelen kursdeltagare som läser hos en extern utbildningsanordnare nära nog fördubblats under den senaste tioårsperioden. År 2015 läste närmare hälften (45 procent) av kursdeltagarna inom komvux på gymnasial nivå hos en annan anordnare än kommunen. Inom sfi var motsvarande andel 35 procent. Det finns samtidigt stora skillnader mellan olika kommuner i andel upphandlad utbildning, från 0 procent till 100 procent. Framför allt är det inom storstadsregionerna som många kommuner väljer att upphandla en stor del av sin vuxenutbildning.²³⁸

Vi har idag begränsat med underlag om vad den ökande upphandlingen av utbildning får för konsekvenser. Skolverket och Skolinspektionen är i sitt arbete framför allt inriktade på huvudmannanivån, det vill säga kommunerna och landstingen. Skolverkets bild är dock att upphandlingsavtalen kan påverka vilken utbildning som erbjuds och hur utbildningen genomförs. Korta avtals-tider kan bidra till att utbildningsanordnare inte vågar satsa långsiktigt. Samtidigt kan långa avtals-tider begränsa möjligheterna för kommunerna att snabbt ställa om när nya behov uppkommer.

237 Skolverket (2016) *Redovisning av insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna år 2015*.

238 Skolverkets officiella statistik.

Överlappande alternativ med olika förutsättningar

Utbildningsalternativen för vuxna kan vara svåra att överblicka. Vuxenutbildningen inom skolväsendet är en av flera möjligheter för vuxna att utbilda sig. Andra möjligheter är yrkeshögskolan, folkhögskolan, arbetsmarknadsutbildningar via Arbetsförmedlingen, universitet och högskolor samt privata utbildningar som inte finansieras med offentliga medel. Inte minst inom yrkesutbildningsområdet finns utbildningar som kan vara helt eller delvis överlappande.²³⁹

Både från samhällets och från individens perspektiv kan det vara problematiskt med många, överlappande alternativ. Studiefinansiering är en del där villkoren kan skilja sig åt. För studier inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå kan man få studiemedel från Centrala studiestödsnämnden (CSN) i form av bidrag och lån. Den som deltar i arbetsmarknadsutbildningar får däremot ersättning utan att belåna sig. Skolverket har flera gånger efterlyst en översyn av dessa överlappningar och hur de kan hanteras.²⁴⁰ När det gäller satsningar som omfattar både vuxenutbildningen och Arbetsförmedlingen, som utbildningskontrakt och traineejobb, saknas i stor utsträckning samlad information till målgrupperna från statligt håll.

Likvärdighet över landet?

Av skollagen framgår att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas.²⁴¹ Det gäller även vuxenutbildningen. I praktiken ser det ofta väldigt olika ut i olika delar av landet. All vuxenutbildning på gymnasial nivå är inte en rättighet för individen, även om kommunerna ska sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.²⁴² Den utökade rätten att läsa behörighetsgivande kurser på gymnasial nivå inom komvux är ett steg mot ökad likvärdighet i tillgång. När det gäller yrkeskurser på gymnasial nivå har det riktade statsbidraget till yrkesvux av allt att döma varit mycket viktigt för tillgången på yrkesutbildning i vissa kommuner.²⁴³

239 Skolverket (2016) *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet*.

240 Skolverket (2016) *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet* och Skolverket (2016) *Redovisning av insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna år 2015*.

241 1 kap. 9 § skollagen.

242 20 kap. 16 § skollagen och 21 kap. 13 § skollagen.

243 Skolverket (2016) *Redovisning av insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna år 2015*.

Individualisering av utbildningen

En stor utmaning för vuxenutbildningen är att kunna möta varje enskild elev när elevgruppen är mycket heterogen. Det här avsnittet tar upp hur individualisering av utbildningen sker i praktiken.

Svårt att få till en individanpassad utbildning för de vuxna

Flexibilitet och individanpassning har länge varit kärnvärden inom vuxenutbildningen. Bakgrunden är att vuxenutbildningen ska kunna möta individer med mycket skilda behov och förutsättningar. Det handlar bland annat om tid och plats för lärandet och om möjlighet att kombinera studier med arbete eller studier inom andra skolformer.²⁴⁴

Samtidigt är brister i individanpassning en återkommande kritik i olika granskningar, rapporter och utredningar.²⁴⁵ Skolverkets attitydundersökning visar till exempel att många elever inte kan studera i en takt de själva vill.²⁴⁶ Möjligheterna till studier på kvällstid, distans eller på deltid saknas i många kommuner när det gäller komvux på grundläggande nivå och sfi. Brister i stöd till eleverna är en annan återkommande kritik. En möjlighet till stöd som en hel del kommuner erbjuder är kurser i yrkessvenska. Men i dagsläget är det inte definierat i styrdokumentet vad yrkessvenska innebär, vilket är något Skolverket anser bör följas upp närmare.²⁴⁷

En annan kritik är att det ibland dröjer innan eleven kan påbörja sin utbildning eller att utbildningen inte bedrivs kontinuerligt under året. Skolverkets undersökning av köer till sfi visar att närmare hälften av kommunerna (47 procent) har kö till sfi i någon utsträckning. I ett tiotal kommuner var dessa köer omfattande.²⁴⁸ När det gäller kontinuerlig utbildning inom komvux visar Skolverkets kartläggning att en fjärdedel av kommunerna har haft uppehåll i sin komvuxutbildning. Upphåll var vanligast inom komvux på grundläggande nivå.²⁴⁹

244 Läroplan för vuxenutbildningen 2012.

245 Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*, SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*, SOU 2013:76 *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning* och Skolinspektionen (2010) *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål*.

246 Skolverket (2013) *Attityder till vuxenutbildningen 2012. Elevernas och lärarnas attityder till vuxenutbildningen*.

247 Skolverket (2016) *Redovisning av insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna år 2015*.

248 Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om undersökning av köer till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare*. Skolverket har i redovisningen definierat en kö till sfi som den tid som överstiger lagstadgad väntetid.

249 Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om kartläggning av kontinuerlig utbildning inom komvux*.

Fler studerar på distans men arbetsformerna behöver utvecklas

Ett sätt att möta behovet av flexibilitet är distansutbildning, en studieform som blivit allt vanligare inom vuxenutbildningen. Över tid har andelen som läser på distans ökat kraftigt. Under de senaste femton åren har andelen som studerar på distans eller under andra flexibla former på gymnasial nivå ökat från några enstaka procent till 24 procent. Totalt studerade 158 000 kursdeltagare på distans under 2015. På grundläggande nivå och inom sfi var andelarna betydligt lägre.

Även om distans innebär flexibilitet i tid och rum verkar det inte nödvändigtvis innebära individualisering. Skolinspektionen riktar i en kvalitetsgranskning från 2015 skarp kritik mot hur de granskade kommunerna bedriver distansutbildning inom komvux. Granskningen visar att distansutbildning idag många gånger ställer (alltför) höga krav på studiedisciplin och självständighet hos eleverna. Skolinspektionen ser ett stort utvecklingsbehov, bland annat med mer interaktion, ökad lärarledning av undervisningen och mer stöd till eleverna.²⁵⁰

Mot sammanhållna utbildningar?

En annan utveckling inom vuxenutbildningen är mer sammanhållna utbildningar, framför allt yrkesutbildningar. I ett pågående regeringsuppdrag ska Skolverket ta fram förslag på sammanhållna yrkesutbildningar som svarar mot kompetenskrav hos olika branscher, inom ramen för satsningen på regionalt yrkesvux.²⁵¹ De sammanhållna yrkesutbildningarna ska sedan vara frivilliga att använda, men regeringen tror att det i många fall kommer att underlätta för kommunerna.²⁵² Skolverket ser att sammanhållna utbildningar kan vara positivt i vissa fall. Men de bör inte ersätta möjligheterna till individuella upplägg.²⁵³

Studie- och yrkesvägledning allt viktigare inom vuxenutbildningen

Mycket av den utveckling vi hittills beskrivit pekar mot att studie- och yrkesvägledningen blir allt viktigare inom vuxenutbildningen. Med en ökad andel nyanlända ökar sannolikt behoven av vägledning ytterligare. Mot det pekar också att utbildningsalternativen för vuxna kan vara svåra att överblicka, vilket

250 Skolinspektionen (2015) *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*.

251 Skolverket har också fått i uppdrag att stödja och stimulera huvudmännen när det gäller att förbereda erbjudandet av sammanhållna yrkesutbildningar inom gymnasieskolans introduktionsprogram, se regeringsbeslut U2017/01930/GV.

252 U2016/04619/GV *Uppdrag om förberedande åtgärder med anledning av förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning*. Redan idag finns sammanhållna utbildningar för att läsa till yrkesförare för person- eller godstransporter.

253 Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux*.

vi beskrivit i tidigare avsnitt. Även den nya rättighetslagstiftningen om behörighetsgivande kurser inom komvux medför högre krav på arbetet med att bedöma elevers rättigheter och upprätta individuella studieplaner.

Kraven på studie- och yrkesvägledning har också succesivt skärpts. Sedan den 1 juli 2016 är kommunerna skyldiga att erbjuda studie- och yrkesvägledning till den som avser att påbörja utbildning inom komvux på grundläggande nivå eller i svenska för invandrare. Vägledarna har också en viktig roll i att arbeta med inledande kompetenskartläggning och att identifiera individers kompetenser så att dessa kan bli validerade.

Idag saknas det en nationell bild av hur studie- och yrkesvägledningen inom vuxenutbildningen fungerar i praktiken. En kartläggning som GRUV-utredningen genomförde visar att eleverna oftast har tillgång till studie- och yrkesvägledning hos sin utbildningsanordnare, samtidigt som en del kommuner organiserar vägledningen centralt. Utredningen konstaterade också att det fanns stora skillnader mellan olika kommuner när det gäller tillgång till studie- och yrkesvägledning för eleverna.²⁵⁴

Vad leder vuxenutbildningen till?

Frågan om vad vuxenutbildningen leder till är i högsta grad relevant, men inte enkel att svara på. I det här avsnittet tittar vi närmare på resultat av vuxenutbildningen på kortare och längre sikt. Vi beskriver också en del av de svårigheter som finns med att följa upp vuxenutbildningen.

Resultat på kort och lång sikt

Var femte kursdeltagare avbryter sina studier

Ett resultatmått inom vuxenutbildningen är andelen som fullföljer sina studier. Här visar statistiken att en majoritet, men långtifrån alla, slutför den kurs de har påbörjat.²⁵⁵ Det är en relativt hög andel inom vuxenutbildningen som avbryter en eller flera kurser. Inom komvux och sfi avbröt ungefär en femtedel av kursdeltagarna sin kurs 2015. Andelen varierar stort mellan olika kurser. Det är generellt en högre andel som avbryter kurser i teoretiska ämnen än i yrkesämnen. Män avbryter också oftare än kvinnor.²⁵⁶

254 SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet.*

255 Skolverket redovisar statistiken om studieresultat främst på kursnivå, där en vuxen kan studera en eller flera kurser under året. Om en kurs inte avslutas under året antas kursdeltagaren fortsätta nästa år.

256 Skolverkets officiella statistik.

Det finns en mängd olika orsaker till att elever väljer att avbryta. Tidigare undersökningar visar att det bland annat kan handla om personliga skäl – som arbete, sjukdom och föräldraledighet – men också om faktorer kopplade till utbildningen – som upplägg, tillgång till vägledning och möjlighet till stöd.²⁵⁷ En regional uppföljning från Göteborgs stad pekar mot att ungefär hälften av avbrotten inom komvux var kopplade till utbildningens organisering och genomförande. Det vill säga avbrottsorsaker där utbildningsanordnaren sannolikt hade kunnat vidta åtgärder för att minska andelen avbrott.²⁵⁸

Den höga andelen avbrott är problematisk, även om alla avbrott i sig inte är ett problem. Kommunen satsar resurser på utbildningsplatser som inte används fullt ut och eleverna riskerar att inte nå sina mål med studierna. För vuxna som tar studiemedel innebär det högre risk för återkrav och svårigheter att få studiemedel längre fram.²⁵⁹

Etablering på arbetsmarknaden

Många blir etablerade på arbetsmarknaden efter yrkesinriktade studier på komvux. Av de elever som läst yrkesinriktade kurser motsvarande ett års heltidsstudier arbetade 90 procent i någon utsträckning ett år efter avslutade studier. Det var 50 procent som hade en etablerad ställning på arbetsmarknaden. Andelen var högre bland elever som redan före utbildningen var etablerade på arbetsmarknaden. För några av yrkesinriktningarna fanns en hög överensstämmelse mellan inriktningen på studierna och inom vilken näringsgren eleverna sedan arbetade, medan bilden var mer spretig för andra yrkesinriktningar. Störst överensstämmelse fanns för de elever som studerat med inriktning mot vård och omsorg.²⁶⁰ Även Skolverkets uppföljningar av statsbidraget för yrkesvux pekar mot att relativt många får ett arbete efter yrkesinriktade studier.²⁶¹

Bland övriga grupper var det en betydligt lägre andel som arbetade ett år efter avslutade studier. Det är inte förvånande sett mot bakgrund av att studierna ofta har andra syften. Vuxna som huvudsakligen hade läst teoretiska kurser inom komvux studerade istället i högst utsträckning vidare på högskola och universitet. Efter sfi var det ungefär hälften som arbetade i någon utsträck-

257 Skolverket (2012) *Redovisning av uppdrag om avbrott i vuxenutbildningen*.

258 Göteborgs stad (2016) *Avbrott inom vuxenutbildningen – vilka avbryter och varför?*

259 Centrala studiestödsnämnden (2016) *Studiemedelstagare som avbryter komvuxstudier. Orsaker och konsekvenser*.

260 Skolverket (2016) *Redovisning av uppdrag om uppföljning av sysselsättning efter avslutade studier inom kommunal vuxenutbildning och utbildning i svenska för invandrare*. Skolverket redovisar resultaten utifrån omfattningen och karaktären på elevernas studier.

261 Skolverket (2016) *Redovisning av insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna år 2015*.

ning året efter att de slutat studera inom sfi. Övriga fortsatte att studera (18 procent) eller stod utanför studier och arbete (30 procent).²⁶²

Begränsad kunskap om effekter

När det gäller resultatet av vuxenutbildningen på längre sikt pekar tidigare studier mot att effekterna kan skilja sig åt mellan olika grupper. Till exempel tyder en studie från IFAU från 2010 på att slutförda studier inom sfi på sikt leder till en något ökad sysselsättningsgrad, framför allt bland kvinnor och lågutbildade.²⁶³ En annan studie från 2003 indikerar att studier i komvux på sikt leder till ökande inkomster för nyanlända kvinnor, medan det tvärtom leder till något minskade inkomster för män.²⁶⁴ Det är först på ett antal års sikt som det verkar kunna gå bättre för dem som deltagit i utbildning jämfört med dem som inte har deltagit. Det är generellt sett svårt att följa upp effekter av vuxenutbildningen, bland annat av de anledningar vi beskriver i nästa avsnitt.

Svårt att följa upp en flexibel vuxenutbildning

Det finns generellt mindre underlag om vuxenutbildningen än om grundskolan och gymnasieskolan. Skolverkets statistik är på en relativt övergripande nivå och Skolinspektionen har främst i uppdrag att granska på huvudmannanivå. Även när det gäller forskning är underlagen begränsade.²⁶⁵ Skolforskningsinstitutet meddelade nyligen att de planerar en systematisk översikt om vuxnas lärande, som ett sätt att möta behovet av mer kunskap.²⁶⁶

Något som försvårar uppföljning och utvärdering är den flexibilitet som ska präglade utbildningen. Vuxna människor söker sig till utbildningen av olika anledningar och i olika skeden av livet. Medan vissa läser enstaka kurser kan andra läsa motsvarande en hel yrkesutbildning inom gymnasieskolan. En vuxen kan också kombinera kurser på olika nivåer inom vuxenutbildningen.

Den ökade förekomsten av externa utbildningsanordnare försvårar insamlingen av den officiella statistiken. Skolverket samlar in uppgifter från kommunerna och i synnerhet när det gäller uppgifter om kostnader och pedagogisk personal är det svårt för många kommuner att få in korrekta uppgifter från sina utbildningsanordnare. I vissa statistikmått ingår därför bara uppgifter för kommunala anordnare.

262 Skolverket (2016) *Redovisning av uppdrag om uppföljning av sysselsättning efter avslutade studier inom kommunal vuxenutbildning och utbildning i svenska för invandrare.*

263 IFAU (2010) *Sfi och arbetsmarknaden.*

264 IFAU (2003) *Inkomsteffekter av kommunal vuxenutbildning.*

265 Fejes, A. (2016) *Aktuell forskning om vuxenutbildning vid en av världens största vuxenpedagogiska forskningsmiljöer.*

266 Skolforskningsinstitutet 2017-01-27. *Stora utmaningar inom vuxenutbildningen.* Nyhetstext publicerad på www.skolfi.se/nyheter/.

Dåligt anpassade it-system är en annan faktor som kan göra det svårare att följa upp vuxenutbildningen. De olika it-system som kommunerna använder förmår ofta inte att fullt ut spegla en flexibel vuxenutbildning. Ibland är systemen inte heller kompatibla med varandra. I uppföljningen av yrkesvux har vi sett att de administrativa systemen i många fall gör det svårt för kommunerna att lämna in korrekta uppgifter. Med flera olika statsbidrag inom området kan det bli ännu svårare, inte minst när kommunerna söker statsbidrag i olika konstellationer.²⁶⁷

En möjlig väg för att förbättra uppföljningen är en nationell databas för vuxenutbildning. För närvarande genomför Skolverket på regeringens uppdrag en förstudie om en sådan databas. Databasen ska minst innehålla uppgifter om betyg och gymnasieexamen, men Skolverket ska även utreda om andra uppgifter bör ingå.²⁶⁸ Det återstår att se om en databas är vägen framåt mot bättre uppföljning eller om lösningar behöver sökas på annat håll.

Det är viktigt att understryka att den nationella statistiken inte kan ge alla svar. Vissa uppgifter kan vara mycket svåra eller direkt olämpliga att samla in via en statistikinsamling. Ett exempel är orsak till avbrott, som Skolverket valde att sluta samla in eftersom kommunerna i många fall inte visste orsaken till avbrottet.²⁶⁹ Det är även svårt att samla in mål med studierna för respektive elev eftersom det kan se mycket olika ut mellan olika personer. Här blir det viktigt att hitta andra vägar för uppföljning på nationell nivå än via statistik.

Med fokus på sÄrvux

Det här avslutande avsnittet tar upp särskild utbildning för vuxna (sÄrvux) – en del av vuxenutbildningen som mycket sällan uppmärksammas. SÄrvux riktar sig till vuxna som har en utvecklingsstörning eller förvärvad hjÄrnskada. Hösten 2016 studerade omkring 3 900 vuxna inom sÄrvux. Kunskapsunderlaget om sÄrvux är begrÄnsat. De rapporter och uppföljningar som är gjorda på nationell nivå är enkelt räknade och i den officiella statistiken finns bara vissa grundläggande uppgifter.

267 Skolverket (2016) *Redovisning av insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna år 2015*.

268 U2016/01673/GV, U2016/01708/S, U2016/04154/GV m. fl. *Regleringsbrev för budgetåret 2017 auseende Statens skolverk*. Uppdraget ska redovisas senast den 24 januari 2018. Exempel på andra uppgifter som skulle kunna ingå är uppgifter om individuella studieplaner och start- och slutdatum på kurser.

269 Skolverket (2012) *Redovisning av uppdrag om avbrott i vuxenutbildningen*.

Komvuxutredningen innebär att sÄrvux hamnar mer i fokus. I direktiven står bland annat att utredaren ska överväga om sÄrvux fortsatt ska vara en egen skolform. Utredningen ska också kartlägga elevernas övergång från studier till arbetsmarknad.²⁷⁰

Tecken på en positiv utveckling

Det begränsade underlag som finns om sÄrvux indikerar en utveckling i rätt riktning för skolformen, åtminstone hos en del huvudmän. Skolinspektionens riktade tillsyn visar att de flesta av de 16 granskade huvudmännen hade ett fokus på kunskapsuppdraget och elevernas kunskapsutveckling, vilket tidigare erfarenhet från tillsyn inte har visat.²⁷¹ Skolverket har också uppmärksammat att statsbidraget för lärlingsutbildning verkar ha bidragit positivt till utvecklingen av sÄrvux i en del kommuner. Enligt flera kommuner passar lärlingsutbildning ofta mycket bra för elever inom sÄrvux.²⁷²

Samtidigt verkar skillnaderna mellan kommuner vara fortsatt stora. Statistiken visar att en elev inom sÄrvux i genomsnitt läser knappt 4 timmar per vecka, men det varierar mellan olika kommuner från 1 timme till 19 timmar.²⁷³ Skolinspektionens granskning visade också på brister hos några av de granskade huvudmännen, bland annat när det gällde möjlighet till vägledning och ett anpassat kursutbud.²⁷⁴

Studiefinansieringen ställer till problem för eleverna

Ett stort problem inom sÄrvux är elevernas möjligheter till finansiering under studietiden. Studier inom sÄrvux ger inte rätt till studiemedel från CSN, utan eleverna finansierar ofta sina studier med olika bidrag.²⁷⁵ Regelverken för dessa bidrag innebär ibland att elever riskerar att förlora sin inkomst om de väljer att studera. Problemet med elevernas studiefinansiering är något som många kommuner har lyft fram i Skolverkets uppföljningar av yrkesvux. Ofta verkar det vara en avgörande orsak till att elever är tveksamma till att börja studera.²⁷⁶

270 Dir. 2017:21 *En väl anpassad vuxenutbildning.*

271 Skolinspektionen (2017) *Särskild utbildning för vuxna. Riktad tillsyn i 15 kommuner och ett kommunalförbund.*

272 Skolverket (2014) *Redovisning av uppdrag om insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna m.m.*

273 Skolverkets officiella statistik.

274 Skolinspektionen (2017) *Särskild utbildning för vuxna. Riktad tillsyn i 15 kommuner och ett kommunalförbund.*

275 Det kan till exempel vara aktivitetsersättning från Försäkringskassan, bidrag från Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) eller lönebidrag.

276 Skolverket (2014) *Uppdrag om insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna m.m. 2013.*

Referenser

Arbetsförmedlingen (2016) *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2016. Prognos för arbetsmarknaden 2016–2018.*

Bunar, N. (red.) (2015) *Nyanlända och lärande – mottagande och inkludering.*

Centrala studiestödsnämnden (2016) *Studiemedelstagare som avbryter komvuxstudier. Orsaker och konsekvenser.*

Dir. 2017:21 *En väl anpassad vuxenutbildning.*

Eriksson, A. (2014) ”Förskollärarens förtydligade ansvar – en balansgång mellan ett demokratiskt förhållningssätt och att utöva yrkeskunskap” i *Tidskrift för nordisk barnhageforskning*, Vol. 7, nr. 7 p.1–17.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2015) *En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden.*

Fejes, A. (2016) *Aktuell forskning om vuxenutbildning vid en av världens största vuxenpedagogiska forskningsmiljöer.*

Göteborgs stad (2016) *Avbrott inom vuxenutbildningen – vilka avbryter och varför?*

Hattie, J. (2009) *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analysis relating to achievement.*

Håkansson, J. och D. Sundberg (2012) *Skolförbättringsarbete. Förutsättningar, strategier och resultat i pilotprojekt 2010–2012.*

IFAU (2003) *Inkomsteffekter av kommunal vuxenutbildning.*

IFAU (2010) *Sfi och arbetsmarknaden.*

IFAU (2015) *Skolsegregation och skolval.*

OECD (2013) *Quality Matters in Early Childhood Education and Care: Sweden 2013.*

OECD (2015) *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective.*

Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan.*

Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Prop. 2009/10:219 *Betyg från årskurs 6 i grundskolan.*

Prop. 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015.*

Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning.*

- Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2016.*
- Prop. 2016/17:158 *Studiestartsstöd – ett nytt rekryterande studiestöd.*
- Skolforskningsinstitutet 2017-01-27. *Stora utmaningar inom vuxenutbildningen.* Nyhetstext publicerad på www.skolfi.se/nyheter/.
- Skolinspektionen (2010) *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål.*
- Skolinspektionen (2012) *Förskola, före skola – lärande och bärande.*
- Skolinspektionen (2014) *Särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp.*
- Skolinspektionen (2014) *Undervisning på yrkesprogram.*
- Skolinspektionen (2014) *Utbildningen för nyanlända elever.*
- Skolinspektionen (2015) *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning.*
- Skolinspektionen (2015) *Elevehälsa. Elevers behov och skolans insatser.*
- Skolinspektionen (2015) *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott.*
- Skolinspektionen (2015) *Kompetensförsörjningen – en nyckelfråga för skola och förskola.*
- Skolinspektionen (2016) *Förskolans pedagogiska uppdrag.*
- Skolinspektionen (2016) *Förskolechefens ledning. Om att ta ansvar för den pedagogiska verksamheten.*
- Skolinspektionen (2016) *Omfattande frånvaro.*
- Skolinspektionen (2016) *Skolans arbete med extra anpassningar.*
- Skolinspektionen (2016) *Skolinspektionens årsrapport 2016. Undervisning och studiemiljö i fokus.*
- Skolinspektionen (2016) *Socioekonomisk resursfördelning till förskolan.*
- Skolinspektionen (2016) *Tematisk analys över rätten till stöd.*
- Skolinspektionen (2017) *Skolinspektionens årsrapport 2016. Undervisning och studiemiljö i fokus.*
- Skolinspektionen (2017) *Språkinträdning i gymnasieskolan.*
- Skolinspektionen (2017) *Särskild utbildning för vuxna. Riktad tillsyn i 15 kommuner och ett kommunalförbund.*
- Skolverket och Socialstyrelsen (2016) *Vägledning för elevehälsan.*

- Skolverket (2012) *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid.*
- Skolverket (2012) *Redovisning av uppdrag om avbrott i vuxenutbildningen.*
- Skolverket (2013) *Attityder till vuxenutbildningen 2012. Elevernas och lärarnas attityder till vuxenutbildningen.*
- Skolverket (2014) *Grundskolan i internationella kunskapsmätningar – kunskap, skolmiljö och attityder till lärande.*
- Skolverket (2014) *Redovisning av uppdrag om insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna m.m.*
- Skolverket (2014) *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9.*
- Skolverket (2015) *Att svara eller inte svara. Svenska elevers motivation att genomföra PISA-provet.*
- Skolverket (2015) *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier.*
- Skolverket (2015) *Studiehandledning på modersmålet – att stödja kunskapsutvecklingen hos flerspråkiga elever.*
- Skolverket (2016) *Attityder till skolan 2015.*
- Skolverket (2016) *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2016.*
- Skolverket (2016) *Gymnasiesärskolan. Uppföljning och analys av 2013 års reform.*
- Skolverket (2016) *Invandringens betydelse för skolresultaten.*
- Skolverket (2016) *It-användning och it-kompetens i skolan.*
- Skolverket (2016) *Nyinvandrade elever i grundskolan.*
- Skolverket (2016) *PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik.*
- Skolverket (2016) *Redovisning av insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna år 2015.*
- Skolverket (2016) *Redovisning av uppdraget om att föreslå nationella it-strategier för skolväsendet.*
- Skolverket (2016) *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa.*
- Skolverket (2016) *Redovisning av uppdrag om en samlad redovisning och analys av Skolverkets insatser inom området särskilt stöd i gymnasie- och gymnasiesärskolan.*

- Skolverket (2016) *Redovisning av uppdrag om uppföljning av sysselsättning efter avslutade studier inom kommunal vuxenutbildning och utbildning i svenska för invandrare.*
- Skolverket (2016) *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet.*
- Skolverket (2016) *Skolreformer i praktiken.*
- Skolverket (2016) *Slutbetyg i grundskolan, våren 2016.*
- Skolverket (2016) *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning.*
- Skolverket (2016) *TIMSS 2015. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv.*
- Skolverket (2016) *TIMSS Advanced 2015. Svenska gymnasieelevers kunskaper i avancerad matematik och fysik i ett internationellt perspektiv.*
- Skolverket (2016) *Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan.*
- Skolverket (2017) *Beskrivande data 2016.*
- Skolverket (2017) *Betyg och stöd från årskurs 6 till 9.*
- Skolverket (2017) *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2016/17.*
- Skolverket (2017) *PISA 2015: Så mår svenska 15-åringar i skolan. Fokus på. Nr 1 april 2017.*
- Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag att undersöka om det finns köer till kommunal vuxenutbildning i svenska förinvandrare.*
- Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om kartläggning av kontinuerlig utbildning inom komvux.*
- Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux.*
- Skolverket (2017) *Uppföljning av språkintröduktion. Beskrivande statistik på nationell nivå och exempel på hur nyanlända elever kan ges möjlighet att använda sitt modersmål i undervisningen.*
- Skolverket (2017) *Utvärdering av betyg i årskurs 6.*
- SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet.*
- SOU 2013:76 *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning.*
- SOU 2015:97 *Välja yrke.*

- SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.*
- SOU 2016:55 *Det handlar om jämlik hälsa – utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete.*
- SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning,*
- SOU 2017:35 *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*
- Statistiska centralbyrån (2013) *Den internationella undersökningen av vuxnas färdigheter.*
- Statistiska centralbyrån (2014) *Trender och Prognoser 2014. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035.*
- Statistiska centralbyrån (2017) *Lärare utanför yrket.*
- Statskontoret (2016) *Statens styrning av kommunerna.*
- Thulin, S. (2010) ”Barns frågor under en naturvetenskaplig aktivitet i förskolan” i *Nordisk barnhageforskning*, Vol. 3(1) s. 27–40.
- Thulin, S. (2011) *Lärares tal och barns nyfikenhet: Kommunikation om naturvetenskapliga innehåll i förskolan.*
- Tjernberg, C. (2013) *Framgångsfaktorer i läs- och skrivlärande.*
- Regeringen (2016) *Utbildning för bättre etablering.*
- Riksrevisionen (2014) *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*
- Universitetskanslersämbetet (2016) *Fortsatt fler söker sig till lärarutbildningen – men långt från det prognostiserade behovet.*
- U2015/3356/S *Uppdrag om att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska.*
- U2015/3357/S *Uppdrag om samverkan för bästa skola.*
- U2016/01673/GV, U2016/01708/S, U2016/04154/GV m. fl. *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk.*
- U2016/05591/S, U2017/01929/S *Uppdrag om en översyn av läroplanen för förskolan.*
- Utbildningsdepartementet (2010) *Förskola i utveckling – bakgrund till ändringar i förskolans läroplan.*

Vetenskapsrådet (2015) *Kunskapsöversikt om läs- och skrivundervisning för yngre elever.*

Vetenskapsrådet (2015) *Resultatdialog 2015. Gruppstorlekens betydelse för barns möjlighet att utvecklas och lära i förskolan.*

Vetenskapsrådet (2015) *Tre forskningsöversikter inom området specialpedagogik/inkludering.*

Regelverk

Skollagen (2010:800).

Förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande.

Förordning (2015:938) om statsbidrag för fortbildning i specialpedagogik.

Förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Gymnasieförordningen (2010:2039).

Läroplan för förskolan Lpfö 98.

Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011.

Läroplan för vuxenutbildningen 2012.

Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:90) om pedagogisk omsorg med kommentarer.

Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2013:180) om arbete med studie- och yrkesvägledning med kommentarer.

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2016:10) om underlag för bedömning av nyanlända elevers kunskaper.

Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2017:6) om måluppfyllelse i förskolan med kommentarer.

Statistik

Arbetsförmedlingens officiella statistik.

Migrationsverkets officiella statistik.

Skolverkets officiella statistik.

En skola som möter varje elev. Strategier för lärarförsörjningen. Kvalitet i varje skolform. Skolans förmåga att möta nyanlända elever. Dessa fyra utvecklingsområden lyfter Skolverket fram som allra viktigast för att möta den svenska skolans utmaningar.

I Skolverkets lägesbedömning 2017 redovisar Skolverket sin samlade bedömning av situationen och utvecklingen i skolväsendet. Rapporten innehåller även statistik och tematiska fördjupningar om barnen och eleverna, lärare och annan skolpersonal och om vuxenutbildningen.

Skolverket

www.skolverket.se