



DELRAPPORT 3 – ARBETSMARKNADEN EFTER KRISEN | 2013



Behövs: En utbildningspolitik för ungas etablering på arbetsmarknaden

Landsorganisationen i Sverige

Innehåll

Förord	6
1. Inledning	8
1.1 Därför är utbildning viktigt	8
1.2 Utbildning är en hörnpelare i den svenska modellen	9
1.3 Gymnasieskolan i fokus	11
1.4 Vår övergripande problembild för skolan	12
1.5 De senaste tjugo årens reformer av utbildningssystemet	14
2. Likvärdighet i förskola, skola och fritidshem	18
2.1 Inledning	18
2.1.1 Problembilden för grundskolan	18
2.1.2 Utgångspunkt: Likvärdighet i skolsystemet är effektivt	22
2.2 Allvarliga strukturproblem i grundskolan	24
2.2.1 Tilltagande segregering mellan skolor	24
2.2.2 Segregering inom skolor	28
2.2.3 Nivågruppering och särskiljande dominerar stöd till elever med särskilda behov	29
2.2.4 Kompensatoriska brister grund för olovlig frånvaro?	33
2.2.5 Undervisningen har urholkats och individualiserats	35
2.2.6 Resursfördelningen tar inte tillräcklig hänsyn till behov och resultat	37
2.2.7 Studie- och yrkesvägledningen brister	41

© Landsorganisationen i Sverige 2013

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Original: MacGunnar – Information & Media

Tryck: LO-Tryckeriet, Stockholm 2013

ISBN 978-91-566-2875-7

LO 13.05 500

2.3 Förskolan:	
ett första viktigt steg i barns utveckling och lärande	44
2.4 Sammanfattande diskussion	46
Motverka segregering mellan och inom skolor	47
Små klasser, bred klassammansättning och integrerat stöd	48
Mycket och varierad undervisning och höga förväntningar på eleverna	50
Stärkt fritidsverksamhet istället för RUT-avdrag för läxhjälp	50
Förskolan ger viktiga förkunskaper och måste värnas	51
Minskade kostnader för omval och förlängd studietid med utvecklad studie- och yrkesvägledning	52
3. Den nya gymnasieskolan – vart är den på väg?	54
3.1 Gemensam grund eller inte?	55
3.2 Övergången från grundskolan till gymnasieskolan	56
3.3 Pojkars och flickors val av yrkesförberedande program	63
3.4 Vilka avbryter sin utbildning och hur omfattande är problemet?	64
3.5 Hur hanterar gymnasieskolan elever med behov av stöd?	68
3.6 Hur fungerar det kommunala informationsansvaret?	70
3.7. Gymnasieskolan och matchning mot arbetsmarknaden	71
3.8 Fler gymnasieskolor och hårdare konkurrens om eleverna	72
3.9 Tydliga tecken på sjunkande kunskapsresultat	75
3.9.1 Betygsinflationen kan försvåra ungas etablering på arbetsmarknaden	77
3.9.2 Skolsegregationen ökar och påverkar resultaten	79
3.10 Sämre dimensionering mot arbetsmarknadens behov	79
3.11 Skolan som marknad	81
3.12 Kvalitetsbrister och dimensioneringsproblem kräver en annan styrning	83
3.13 Sammanfattande diskussion	85

4. Vad händer med de yrkesförberedande gymnasieprogrammen?	92
4.1 Oroväckande utveckling av ungdomars intresse för yrkesförberedande program	92
4.2. Lärlingsutbildning och arbetsplatsförlagt lärande	96
4.2.1 Vad är en lärling och vad är lärlingsutbildning?	96
4.2.2 Lärlingssystem i andra länder – något för Sverige?	99
4.2.3 Svenska erfarenheter av lärlingsverksamhet	103
4.2.4 Arbetsplatsförlagt lärande	109
4.3 Övergången till arbetsmarknaden	112
4.4 Parterna har avgörande betydelse för väl fungerande yrkesprogram	114
4.4.1 Den ofullständiga programrådsverksamheten	115
4.4.2 Goda exempel på partssamverkan	118
4.5 Sammanfattande diskussion	124
5. Vuxenutbildning – en nödvändig brygga mellan skola och arbetsliv	130
5.1 Vuxenutbildningens roll	130
5.2 Möjligheterna till yrkesutbildning efter gymnasiet	134
5.2.1 Den kommunala vuxenutbildningen – komvux	134
5.2.2 Den yrkesinriktade vuxenutbildningen – Yrkesvux	136
5.2.3 Vilka studerar på Yrkesvux?	138
5.2.4 Yrkesvux – konjunkturåtgärd eller långsiktig kompetensförsörjning?	140
5.3 Yrkeshögskolan	142
5.3.1 Vilka studerar på yrkeshögskolan och med vilken inriktning?	143
5.3.2 Yrkeshögskolans träffsäkerhet – goda möjligheter till jobb?	145
5.3.3 Framgångsfaktorer för yrkeshögskolan	147
5.4 Folkhögskolans roll i vuxenutbildningen	151
5.6 Parternas roll i eftergymnasial utbildning	154
5.6.1. Teknikcollege och Vård- och omsorgcollege i vuxenutbildningen	154
5.6.2 Färdigutbildningsavtal med koppling till unga vuxna	155
5.6.3 Introduktionsavtal	155

5.6.4 Behov av stödfunktioner till introduktionsavtalen	156
5.7 Sammanfattande diskussion	157
6. Rapportens slutsatser och våra förslag	161
6.1 Reglera villkoren för att starta och driva skolor	161
6.2 Motverka segregering i förskolan och grundskolan och stärk skolans inre arbete	162
6.3 Inför obligatorisk gymnasieutbildning	164
6.4 Utbildning för etablering på arbetsmarknaden	165
6.5 Särskilda utmaningar för yrkesprogrammen	167
6.6 Kvalitetssäkra yrkesutbildningarna	168
6.7 Öka intresset för yrkesprogrammen	169
6.8 Yrkesutbildningssystem med Yrkesvux och Yrkeskolan som bärande delar	170
6.9 Folkhögskolan som pedagogiskt alternativ	171
Källförteckning	172
Kapitel 1. Inledning	172
Kapitel 2. Likvärdighet i förskola, skola och fritidshem	172
Kapitel 3. Den nya gymnasieskolan – vart är den på väg?	175
Kapitel 4. Vad händer med de yrkesförberedande gymnasieprogrammen?	177
Kapitel 5. Vuxenutbildning – en nödvändig brygga mellan skola och arbetsliv	178
Tabellbilaga 1	180
Antal sökande elever till olika yrkesprogram och förändring över tid	180

Förord

NÄR DEN GLOBALA FINANSKRISEN med stor dramatik drog in över svensk arbetsmarknad hösten 2008 varnade många för lika allvarliga konsekvenser för sysselsättning och arbetslöshet som 1990-talskrisen medförde. Finanskrisen blev dock inte riktigt lika dramatisk som befarat, även om sysselsättningen föll och arbetslösheten steg påtagligt. Det globala ekonomiska läget är samtidigt fortfarande osäkert, inte minst gäller situationen i Europa. Mycket tyder på att arbetslösheten kommer att ligga kvar på höga nivåer under överskådlig framtid.

Mot bakgrund av finanskrisen beslutade LOs representantskap våren 2010, på initiativ av LOs dåvarande ordförande Wanja Lundby-Wedin och chefsekonom Lena Westerlund, att tillsätta ett förbundsgemensamt utredningsprojekt med namnet *Arbetsmarknaden efter krisen*. Centralt för projektet är frågor om hur Sverige ska nå tillbaka till full sysselsättning med små inkomstskillnader med utgångspunkt i den svenska modellen och dess långsiktiga hållbarhet.

Inom ramen för projektet kommer ett antal delrapporter att analysera utvecklingen på arbetsmarknaden för att synliggöra kritiska punkter för den svenska modellen. En del av projektet är också skrivarkampanjen *Berätta om ditt arbete* som genomförs tillsammans med ABF och Föreningen Arbetarskrivare. Projektet avslutas hösten 2013 genom en slutrapport som på djupet synar de utmaningar som svensk arbetsmarknad och den svenska modellen står inför.

Denna rapport fokuserar på utbildningspolitiken och övergången från gymnasieskolan till arbetsmarknaden. Rapporten är skriven av Thomas Hagnefur, LO, Josefine Larsson, IF Metall, Jonas Olofsson, Malmö Högskola samt Thomas Carlén och Ulrika Vedin, LO.

Arbetet i projektet bedrivs genom en grupp sammansatt av ekonomer, ombudsmän och utredare i LO-förbunden och på LO. Projektledare är Thomas Carlén och Ulrika Vedin, LO och gruppen består/har bestått av:

- *Byggnads*; Sven Ljung
- *Facket för Skogs-, Trä och Grafisk bransch, GS*; Torbjörn Dalin
- *Handels*; Linnéa Björnstam (från projektets start till sommaren 2011), Anton Strömbäck (från sommaren 2011) och Josefine Boman (från våren 2012)
- *IF Metall*; Erica Sjölander
- *Kommunal*; Anna Spånt Enbuske (från projektets start till sommaren 2012), Anita Lundberg (från hösten 2012) och Ulrika Lorentzi (från hösten 2012),
- *SEKO*; Annika Ödebrink och Kristoffer Arvidsson Thonäng (från våren 2012)
- *Transport*; Markus Pettersson (från projektets start till hösten 2011) och Mattias Schulstad (från hösten 2011)
- *LO*; Tobias Gerdås, Thomas Hagnefur och Sofie Rehnström

1. Inledning

1.1 Därför är utbildning viktigt

Utbildning utgör samhällets fundament och är viktig av många skäl. Ett skäl är att förbereda barn och ungdomar för sina roller som vuxna och delaktiga samhällsmedborgare. Ett annat skäl är att ge förutsättningar för fortsatt lärande i vuxen- och folkbildningen, i arbetet eller på högskolan. Genom utbildning och lärande ges varje individ möjligheten att utvecklas i mötet med andra, och ges tilltro till den egna förmågan att nå sina framtidsdrömmar. Det är viktiga förutsättningar för demokrati och samhällsutvecklingen.

Utbildningssystemets utformning och funktionssätt är avgörande för i vilken grad utjämning i förutsättningar och ett mer jämlikt samhälle kan uppnås. Skolan har ett brett och viktigt uppdrag som är uttryckt i både skollag och läroplaner. Skollagen anger att utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas.

Dessa grundläggande perspektiv finns med som en utgångspunkt men står inte i fokus för denna rapport. Vår utgångspunkt är utbildningens och utbildningspolitikens betydelse för unga vuxnas möjlighet till etableringen på arbetsmarknaden, utifrån den svenska modellens mål om full sysselsättning, låg arbetslöshet och små inkomstskillnader. Utbildningen är också, på lite längre sikt, avgörande för en väl fungerande matchning på arbetsmarknaden där arbetsgivare kan hitta personer med rätt kompetens att anställa och arbetssökande snabbt kan få jobb i linje med deras utbildning.

Kommunerna ansvarar tillsammans med staten för att ge alla elever, oavsett deras socioekonomiska bakgrund, kön, födelseland eller eventuell funktionsnedsättning, en likvärdig utbildning och att utjämna skillnader i elevernas förutsättningar att nå målen från förskolan till gymnasieskolan. Detta kompensatoriska ansvar sträcker sig från förskolan till gymnasieskolan och är en viktig del i den svenska modellen. Stora skillnader i utbildningsresultat riskerar att påverka etableringen på arbetsmarknaden, och leda till ökad polarisering i lön och arbetsvillkor mellan olika grupper i arbetslivet.

En avslutad gymnasieutbildning är i praktiken ett minimikrav för varaktig etablering och förankring på arbetsmarknaden. Det gäller särskilt unga som är nytillträdande till arbetsmarknaden. Avsaknad av arbetslivserfarenhet kan kompenseras med god utbildningsbakgrund, medan bristande utbildning är ett allvarligt hinder för etablering. Arbetsgivarna använder ofta avslutad gymnasieutbildning som en sorteringsmekanism vid rekrytering, oavsett om arbetsuppgifterna faktiskt kräver en treårig gymnasieutbildning för att utföras eller inte. När arbetslösheten är hög och konkurrensen om jobben hårdnar missgynnas ofta dem med kort utbildning. I någon mån kan man säga att kortutbildade trängs ut från "sin" del av arbetsmarknaden (LO 2013a och LO 2013b).

Ny teknik, nya produktionsmönster, ökad rörlighet av kapital och global konkurrens har förändrat traditionella relationer mellan arbetsgivare och anställda. En konsekvens är att arbetsgivarna kräver mer numerär flexibilitet, vilket i praktiken handlar om att kunna säga upp delar av personalstyrkan så fort som möjligt (LO 2013a). De som inte kan matcha arbetsgivarnas utbildningskrav, eller är rustade för det livslånga lärandet, kommer i ökad utsträckning att erbjudas otrygga anställningar och utsättas för ökade arbetslöshetsrisker.

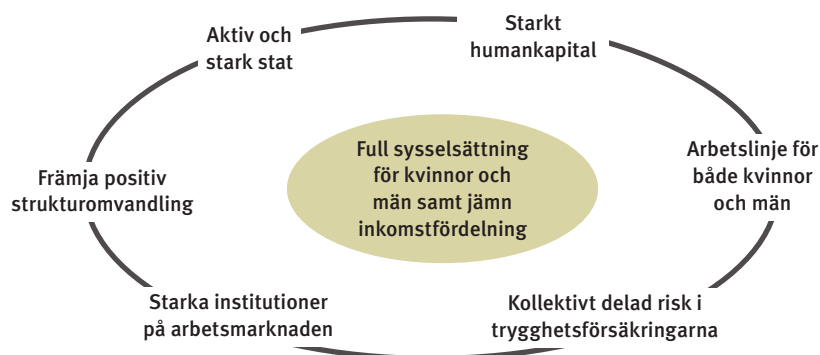
Vi vill istället se en utveckling mot mer så kallad funktionell flexibilitet där företagens interna omställningsförmåga står i fokus. Denna form av flexibilitet har en stark koppling till det framväxande kunskaps-samhället där utbildning och livslångt lärande ökar individernas förmåga att vara flexibla utan att göra avkall på trygghet i arbetslivet. En förutsättning för att stärka den funktionella flexibiliteten är satsningar på utbildning, inte minst för att höja arbetskraftens lägsta utbildningsnivå.

1.2 Utbildning är en hörnpelare i den svenska modellen

För den svenska modellen är en positiv strukturomvandling och god produktivitetstillväxt viktigt för den ekonomiska tillväxten. Det ger möjligheter till nya och mer kvalificerade jobb, stärkt konkurrenskraft och reallöneökningar för breda löntagargrupper. Det är framför allt teknologisk utveckling som driver strukturomvandlingen och produktivitet-utvecklingen, och då behövs välutbildad arbetskraft som har möjligheter och förmågor att snabbt ta till sig och använda sig av ny teknik och nya produktions- och arbetsmetoder. Därför är ett starkt humankapital

genom kontinuerliga satsningar på grundläggande utbildning, vuxenutbildning, arbetsmarknadsutbildning och personalutbildning en av den svenska modellens grundpelare.¹ En hög lägsta utbildningsnivå i arbetskraften motverkar också stora inkomstskillnader.

Figur 2.1 Den svenska modellen



I den svenska modellen förutsätts att människors förmåga att delta i en kunskapsbaserad ekonomi grundas på en bra utbildning. Den ständigt pågående strukturovandlingen och förändringar av arbetsgivarnas kompetensbehov gör att arbetskraftens omställningsförmåga och rörlighet till nya yrken och arbetsuppgifter är central för matchningen på arbetsmarknaden. Behovet av utbildning är nära kopplat till förändringar i arbetslivet. Därför har Sverige en lång tradition av vuxenutbildning och kompetenshöjande aktiv arbetsmarknadsutbildning som medel för att skapa trygghet och omställningsförmåga i förändring. Det är en utveckling som LO varit pådrivande i och utgör en av hörnstenarna i den svenska modellen.

Utbildning är dock inte bara viktigt för barn och ungdomar. Det livslånga lärandet har länge varit en förutsättning för att behålla och också

¹ I utredningsprojektets första (LO 2013a) och andra delrapport (LO 2013b) har vi mer utförligt beskrivit hur vi definierar den svenska modellen (i kapitlet "Den svenska modellen som utgångspunkt"). Eftersom utbildning stor i fokus i denna rapport berörs främst den del i modellen som handlar om starkt humankapital.

öka konkurrenskraften på den globala marknaden. Här ingår allt från vuxenutbildning till kompetensutveckling i anställningen. Förmågan att tillgodogöra sig fortsatt lärande under hela arbetslivet förutsätter en viss grundläggande utbildning. Detsamma gäller förmågan att som vuxen kunna skola om sig från ett yrke till ett annat. Det livslånga lärandet ger individer ökade möjligheter och frihet att i större utsträckning kunna påverka sina egna liv.

1.3 Gymnasieskolan i fokus

Denna rapport fokuserar på gymnasieskolan och då främst på de yrkesförberedande programmen där studenterna siktar på att etablera sig på arbetsmarknaden efter sina avklarade gymnasiestudier. Gymnasieskolans problem, med många elever som inte fullföljer sina studier samtidigt som kunskapskraven uppenbarligen försämras, är välkända och omdebatterade.

De uppenbara problemen med gymnasieskolans resultat kan dock inte enbart tillskrivas gymnasieskolan i sig. Förskolan och grundskolan har stor betydelse för hur individen senare klarar den gymnasiala utbildningen. Därför belyser vi förskolans och grundskolans svårigheter att klara sitt kompensatoriska uppdrag. Att utjämna individers skilda förutsättningar att klara utbildningen är viktigt och klass, kön och svensk/utländsk bakgrund är tre grundläggande utgångspunkter i rapporten.

Vi lyfter också fram vuxenutbildningen som en viktig del av utbildningssystemet för att ge individen en andra chans att avsluta sina avbrutna gymnasiestudier och komma in på arbetsmarknaden, eller ge möjligheter till fortsatta studier efter gymnasiet.

Vi anser att skolans resurstilldelning är viktig och att det kommer att behövs mer resurser än idag för att kunna lösa de allvarliga problem vi pekar på. Men bristande resurser är inte det enda problemet för den svenska skolan. Mer resurser kommer inte i sig att lösa alla problemen. Det är tydligt att dagens resurser inte används effektivt och att de inte ger tillräckliga resultat. Vi kommer inte i denna rapport att fördjupa oss i den övergripande resursfrågan, det vill säga hur mycket som sammanlagt bör satsas på den svenska skolan, men vi pekar på områden som sannolikt behöver mer resurser.

I dagens skoldebatt lyfts ofta lärarnas betydelse för elevernas resultat fram. Vi anser att lärarna har en viktig roll för elevernas kunskaps-

utveckling. Samtidigt finns det många andra yrkesgrupper i förskolan, grundskolan och gymnasieskolan som är betydelsefulla för barns och ungdomars utveckling och lärande. Det handlar om barnskötare, elevassistenter, fritidsledare, vaktmästare, städare, måltidsbiträden, kokerskor och kockar, fritidspedagoger, studievägledare, skolsköterskor, skolledare (rektorer), skolkuratorer, skolpsykologer och skolläkare. I den här rapporten har vi dock valt att inte diskutera de olika yrkesgruppernas kompetenser, villkor och förutsättningar för att göra ett bra arbete. Vi berör däremot frågor kring skolans inre arbete och lyfter bland annat fram vikten av extra stöd till elever genom hela skolsystemet.

1.4 Vår övergripande problembild för skolan

Arbetsmarknadens krav på utbildning har ökat under lång tid (LO 2013a). Det beror på den kontinuerliga strukturomvandlingen, och rationaliseringar och effektiviseringar under och efter 1990-talskrisen. Mindre kvalificerade jobb tenderar att försvinna och mer kvalificerade jobb växer fram. Denna utveckling är dock förhållandevis långsam. Det beror också på utbildningsexpansionen i befolkningen och stigande utbildningsnivå sedan början av 1990-talet. Det medför hårdare konkurrens om jobben där dem med kortare utbildning får allt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden och löper betydligt högre risk för arbetslöshet. Det har blivit särskilt tydligt under 2000-talet (LO 2013b). Det innebär att en avslutad gymnasieutbildning, ur ett arbetsmarknadsperspektiv, i praktiken är obligatorisk för varaktig sysselsättning.

Vi ser tre övergripande problem med gymnasieskolan som får allvarliga konsekvenser för ungas etablering på arbetsmarknaden. Det ställer i sin tur krav på vuxnas möjligheter att kompensera bristande utbildning eller komplettera tidigare gymnasieutbildning.

1. Övergången från gymnasieskolan till arbetslivet och etableringen på arbetsmarknaden är idag en utdragen och osäker process för många unga. Förklaringarna pekar på ett antal allvarliga problem och utmaningar för svensk grund- och gymnasieskola.
2. Andelen elever som avbryter påbörjad utbildning eller lämnar gymnasiet med ofullständiga studier är stor. En tredjedel av eleverna får inte slutbetyg tre år efter skolstarten och en fjärdedel saknar slutbetyg efter fyra år. Det är en oroande bild som varit stabil under hela

2000-talet. En bidragande orsak är grundskolans brister och att var tionde grundskoleelev inte är behöriga till gymnasieskolan och andelen som påbörjar ett introduktionsprogram ökar. Dagens vuxenutbildning får en allt viktigare roll för att ge alla ungdomar utan avslutad gymnasieutbildning en andra chans. Det kan ifrågasättas om den nuvarande politiken och de samlade insatserna är tillräckliga för att tillgodose behoven av kompenserande studier.

3. Gymnasieskolans kvalitet och elevernas kunskapsresultat försämras och Sverige tappar vid internationella jämförelser. Samtidigt tycks utbildningarnas dimensionering och inriktning, som styrs av elevernas egna val, inte i tillräcklig omfattning matcha arbetsmarknadens kompetensbehov. Det gäller inte minst yrkesprogrammen där elevantalet minskar och kvalitetssäkringen av utbildningen och det arbetsplatsförlagda lärandet brister. Skolan som marknad, med elevernas fria skolval och ett växande antal friskolor riskerar, till skillnad från friskolereformens intentioner, att försämra kvaliteten och försvåra dimensioneringen ytterligare. Det fria skolvalet tycks även öka segregationen mellan olika skolor.

Socioekonomisk bakgrund, framför allt föräldrarnas utbildningsnivå, har stor inverkan på barns och ungdomars studieresultat och hur väl de når kunskapsmålen i skolan. Även kön och skilda förutsättningar för pojkar och flickor spelar in och könsbundna utbildningsval fortsätter att bidra till en könsuppdelad arbetsmarknad. Det är dessutom inte ovanligt att försöka förklara bristande studieresultat med bristande språkkunskaper bland elever med utländsk bakgrund. Socioekonomisk bakgrund tillåts i högre grad än tidigare slå igenom i den svenska skolan, vilket påverkar barn och ungdomar med utländsk bakgrund negativt. Även för dem är föräldrarnas socioekonomiska ställning och utbildningsbakgrund den mest avgörande faktorn.

I den utbildningspolitiska debatten beskrivs ofta bristande resultat och tillkortakommanden i första hand som ett individproblem. Ungdomar delas upp i praktiska och teoretiska begåvningar med utgångspunkt i en stereotyp kunskapssyn där individen är det ena eller det andra, och förutsättningarna därmed tas för givna. Detta tycks också förstärkas av en mer individualiserad undervisning där eleverna förutsätts arbeta mer

på egen hand eller i grupp. Ansvar för det egna lärandet har därmed i högre grad flyttats till individerna själva, vilket innebär att socioekonomiska faktorer får ett ännu större genomslag på elevernas kunskapsresultat. Den sammantagna bilden pekar på en skola som brister i sitt kompensatoriska ansvar och där likvärdigheten är allvarligt hotad.

1.5 De senaste tjugo årens reformer av utbildningssystemet

För att förstå en del av de utmaningar som dagens utbildningssystem har att hantera behöver tidigare reformer av skolan och utbildningssystemet beaktas. Inom forskningen har övergången till det nuvarande programgymnasiet lyfts fram som en förändring som påverkat utvecklingen av grundskolan och gymnasieskolan. Nedan redogörs översiktligt för huvud dragen i den utvecklingen (se även Olofsson 2010 och Björklund et al 2010).

Hela reformprocessen utgick ifrån en diskussion sedan slutet av 1980-talet som betonade behovet av att effektivisera den offentliga sektorn och öka brukarinflytandet. Ett rationellt ekonomiskt perspektiv parat med tanken om att decentraliseringen av ansvaret för skolan i sin helhet skulle öka det demokratiska inflytandet.

Hösten 1989 lade dåvarande skolminister Göran Persson fram en proposition om att skolans personal skulle lyda under kommunalt huvudmannaskap. I den tidigare ordningen arbetade lärarna under ett dubbelt huvudmannaskap där de hade kommunen som arbetsgivare men löner och anställningsvillkor var statligt reglerade. Även skolledarna skulle utgöra kommunens ansvar.

Påföljande år lades en proposition fram som resulterade i att hela skolsystemet kommunaliserades från och med 1991 (Prop. 1990/91:18). För att fullt ut föra över ansvaret för skolan till kommunerna lades även en proposition om mål- och resultatstyrningen: regering och riksdag skulle numer enbart formulera övergripande kunskapsmål i skollagen och läroplanerna. I övrigt var det upp till kommunerna och de enskilda skolorna att forma verksamheterna på ett sådant sätt att målen kunde uppnås. Den ökade frihetsgraden förutsågs medföra att man på ett bättre sätt skulle kunna anpassa verksamheten till lokala förutsättningar och behov, vilket i sin tur skulle kunna bidra till ökad likvärdighet.

Som en naturlig följd av tanken om kommunala prioriteringar föreslogs också ett nytt statsbidragssystem. Tidigare var statsbidraget kopp-

lat till lärarresurserna som i sin tur kopplades till antalet timmar som eleverna skulle erbjudas enligt läroplanen. Nu föreslogs istället ett schabloniserat sektorsbidrag grundat på ett bestämt belopp för varje elev i grundskolan respektive gymnasiet. Kommunerna erhöll också ett särskilt stöd för grundskolan som tog sin utgångspunkt i den socioekonomiska strukturen i kommunen. Det utformades sedan till ett generellt, och inte ett riktat och styrande, statsbidrag. Det låg i linje med uppfattningen att kommunerna själva skulle organisera och prioritera skolans verksamheter utifrån lokala förutsättningar. Kvar fanns skollag, förordning samt läro- och kursplaner som instrument för regering och riksdag att säkerställa en likvärdig skola.

Ansvar för att följa hur kommunerna levde upp till sitt nya omfattande uppdrag övertogs av det nyinrättade Skolverket då Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna lades ner. Myndigheten fick uppdraget att följa upp och utvärdera utvecklingen inom den svenska skolan samt att återrapportera det man observerat till regeringen.

I och med den borgerliga regeringens tillträde 1991 avreglerades villkoren för fristående skolor. Fristående skolor fick etableringsfrihet på grundskolenivå och villkoren att etablera fristående skolor på gymnasial nivå förbättrades. Det fria skolvalet och skolpengssystemet infördes. Valfrihet och konkurrens förutsattes leda till pedagogisk utveckling och mångfald, bättre utbildningar och kostnadseffektivitet.

Med dessa förändringar i kombination med en individbaserad ersättning (skolpeng) skapades förutsättningarna för utvecklingen av en utbildningsmarknad byggd på konkurrens.

Den socialdemokratiska regeringen lade 1990 fram en proposition om en ny och treårig gymnasieskola (Prop. 1990/91:85). Denna trädde i kraft 1994. En av de stora förändringarna berörde yrkesutbildningarna. Det innebar att de tvååriga yrkeslinjerna blev treåriga yrkesförberedande program. Programgymnasiet motiverades av arbetslivets ständigt ökade krav på arbetskraftens anpassnings- och omställningsförmåga. De framtida kraven på ökad social kompetens, kommunikativ förmåga och språkkunskaper var andra viktiga motiv till förändringen. Andelen kärnämnen som exempelvis svenska, engelska, matematik och samhällskunskap utökades. Det innebar att eleverna på alla gymnasieprogram hade möjlighet att uppnå allmän behörighet till högskolan. Det främsta motivet till det senare

var bland annat att minska skillnaderna mellan de studieförberedande och yrkesförberedande programmen när det gällde sökmönster utifrån socioekonomisk bakgrund. Det fanns en förhoppning om att fler från de grupper som inte tidigare sökt sig till högskolan på sikt skulle göra det i större omfattning. En viktig förändring var också att den gymnasiala yrkesutbildningen skulle vara yrkesförberedande, medan färdigutbildningen var något som kommande arbetsgivare skulle ta ansvar för (Olofsson 2010).

Ytterligare en förändring som fortfarande påverkar den utbildningspolitiska diskussionen är övergången från det relativa betygssystemet till det nu rådande målrelaterade systemet som genomfördes i mitten på 1990-talet. Tanken med det dåvarande relativa systemet var att betygsskalan 1–5 skulle sättas i proportion till prestationerna hos samtliga elever som läste samma kurs det aktuella året.² Det skulle däremot inte tillämpas relativt på skol- eller klassnivå. Systemet kritiserades just för att det tillämpades på den nivån, vilket fick till följd att vissa betygsnivåer "tog slut" när de skulle fördelas. Med den målstyrning som införts var det naturligt att koppla betygssystemet till de mål för kunskaper och färdigheter som fastslagits i läro- och kursplaner. Som en konsekvens av detta riskerade en elev som hade svårigheter att nå målen att inte bli godkänd i ämnet. Om det gällde svenska, engelska eller matematik blev konsekvensen att eleven inte blev behörig till gymnasieskolan utan hänvisades till det individuella programmet i gymnasieskolan.

I början av 2000-talet tog den socialdemokratiska regeringen initiativ till ytterligare en reformering av gymnasieskolan. Denna utmynnade i en proposition 2004 (Prop. 2003/04:140). Värt att notera är de förslag till lärlingsutbildning som valbart alternativ och obligatoriska lokala programråd för samverkan mellan skola och arbetsliv som lades fram. Avsikten var att implementeringen skulle påbörjas 2007 men i och med tillträdet av den borgerliga regeringen hösten 2006 tillsattes en ny gymnasieutredning (SOU:2008:27), som sedan utmynnade i den nuvarande gymnasieskolan som infördes hösten 2011.

Under slutet av 1990-talet genomfördes den största satsningen på vuxenutbildning som gjorts i Sverige i och med att Kunskapslyftet infördes.

2 Till exempel skulle det högsta betyget 5 ges till 7 procent och betyget 3 till 38 procent av landets elever det aktuella läsåret.

Det var en satsning på vuxenutbildningen i spåren av 1990-talskrisen och pågick mellan 1997 och 2002. Under perioden deltog drygt 10 procent av arbetskraften i Kunskapslyftet (Albrecht et al 2008). Det innebar att det årligen fanns drygt 100 000 utbildningsplatser tillgängliga (SOU 2000:28). Värt att notera är att man i IFAUs rapport konstaterar att sannolikheten för sysselsättning ökade i och med deltagandet i Kunskapslyftet. Dessutom ökade efterfrågan på gymnasieutbildad arbetskraft i och med det ökade utbudet av gymnasieutbildade (Björklund et al 2010).

Kunskapslyftet hade fyra viktiga målsättningar. Man ville förnya arbetsmarknads- och utbildningspolitiken, skapa en rättvisare fördelning och generera ökad tillväxt. Målgrupp för satsningen var i första hand vuxna arbetslösa som helt eller delvis saknade treårig gymnasiekompetens. Ansvaret låg på kommunerna som hade i uppdrag att skapa en infrastruktur för lärande utifrån individens och samhällets behov som kommunen fick särskilda statsbidrag för. Kunskapslyftet hade också ett uttalat mål att bidra till att utveckla och förnya vuxenutbildningen till både innehåll och arbetsformer. Folkbildningen fick också en framträdande roll i satsningen.

Till satsningen hörde också särskilda vuxenstudiestöd som gav individen goda ekonomiska förutsättningar att studera. Ett särskilt utbildningsbidrag (UBS) erbjöds arbetslösa, men även anställda med kort utbildning. Det motsvarade individens arbetslöshetsersättning. Särskilt vuxenstudiestöd och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUX och SVUXA) infördes också. Det byggde på tidigare förvärvsarbete, och utgjordes av en förstärkt bidragsdel som andel av studiemedlen. Lånedelen i studiemedlet var också möjligt att få med detta studiestöd. Till detta fanns dessutom en möjlighet att delta i kortare kurser på komvux eller inom folkbildningen med inriktning mot svenska, engelska, matematik och samhällskunskap. Ersättningen var ett fast belopp per timme som avsåg att ersätta för förlorad arbetsförtjänst (Prop. 1998/99:1). 2001 införde regeringen ett nytt studiestödssystem (Prop. 1999/2000:10) vilket innebar att de ovanstående studiestöden upphörde. Istället höjdes bidragsdelen från SVUX-modellens 65 procent till 82 procent i det nya studiemedelsystemet. Det var avsett i första hand för dem som bedrev studier på grundläggande nivå, men även studerande på gymnasial nivå kunde ta del av stödet i mån av tillgång.

2. Likvärdighet i förskola, skola och fritidshem

2.1 Inledning

Förskolans, grundskolans och gymnasieskolans utformning ska tillsammans ses som den viktigaste institutionen i välfärdsstaten ifråga om att ge, eller inte ge, alla barn och ungdomar goda och likvärdiga förutsättningar i livet. Den grundläggande utbildningen har stor betydelse såväl för möjligheten att välja yrkes-/arbetslivsriktning som för inkomstskillnaderna i ett samhälle. Att alla ungdomar ges förutsättningar att få en utbildning av hög kvalitet är grunden för etablering i arbeten med höga löner och goda arbetsvillkor.

Den svenska förskolan och grundskolan har stark betoning på likvärdighet och alla barns rätt att nå såväl kunskaps- som sociala mål. Trots detta försämras resultaten och likvärdigheten urholkas. Det är ineffektivt för samhället och får allvarliga konsekvenser för enskilda unga.

Skolsystemet har sedan den stora "reformvågen" på 1990-talet varit föremål för omfattande forskning och Skolverket utvärderar kontinuerligt skolan med avseende på bland annat resultat och likvärdighet.

Fokus för denna rapport ligger framför allt på gymnasieskolan, men utgångspunkten är att det förebyggande arbetet för att både få fler behöriga till gymnasieskolan och fler som fullföljer en gymnasieutbildning måste börja redan i förskolan och genomsyra hela grundskolan. En gymnasieutbildning av hög kvalitet är inträdesbiljetten till arbetsmarknaden, och det kan inte nog understrykas att prioritet måste ges åt att vända den negativa utveckling i grundskolan.

2.1.1 Problembilden för grundskolan

Den politiska eller om man så vill, samhälleliga utgångspunkten för skolsystemet är att alla barn har rätt till en utbildning av hög kvalitet samt att utbildningen ska vara likvärdig och i så liten grad som möjligt påverkas av strukturella faktorer som klass- och könstillhörighet och utländsk bakgrund.

I internationella kunskapsmätningar faller svenska 15-åringars kun-

skaper i läsförståelse såväl som i matematik och naturvetenskap under 2000-talet. Det gäller både så kallat högpresterande och lågpresterande elever, om än mer för den senare gruppen. Enligt den internationella PISA-undersökningen, Programme for International Student Assessment, försämrar svenska elevers resultat snabbt. De har gått från att ligga över OECD-genomsnittet till att 2009 ligga i nivå med snittet.³ Mindre andelar når också de allra högsta nivåerna. År 2000 presterade svenska 15-åringar signifikant bättre än OECD-genomsnittet inom samtliga kunskapsområden (Skolverket 2001; 2004; 2007a & 2010a).⁴

Läsförståelse och tillgång till språket har särskild betydelse för att nå målen för utbildningen i grundskolan, men även på gymnasiet. I Skolverket (2009a) uppmärksammas att den svenska grundskolan har stora problem med att utforma en läsundervisning som gör att eleverna når kunskapsmålen. Faktorer som lyfts fram är att undervisningen i allt för hög grad fokuseras på färdighetsträning och eget arbete istället för lärarledd undervisning med inriktning på fördjupad förståelse och höga förväntningar på vilka kunskapsnivåer eleverna förutsätts nå. Hur svenska 15-åringars läsförståelse utvecklas under 2000-talet synliggörs i diagram 2.1.⁵

Nivå 2 eller högre anses vara den basnivå på läsförståelse som är grundläggande för fortsatt lärande.⁶ I Sverige, liksom i OECD som helhet, har flickor bättre resultat än pojkar: andelen pojkar är högre än andelen flickor på nivåerna upp till 2 och andelen flickor är högre än andelen pojkar på nivåerna 5–6 (Skolverket 2010a & b).

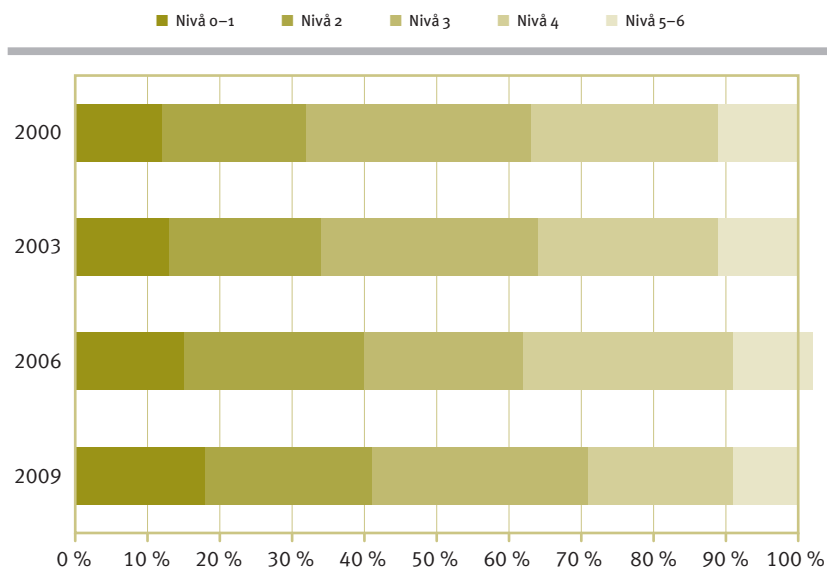
3 Resultaten av PISA-undersökningen 2012 redovisas i december 2013 (Skolverket).

4 Oroväckande är också den analys (Skolverket 2007b) av vilka elever som får högre slutbetyg än betyg enligt nationella prov. Den visar att det framförallt är elever som inte har fått godkänt på nationella prov som får högre slutbetyg (höjs till godkänt). I matematik fick till exempel drygt 70 procent av eleverna med ett icke godkänt nationellt prov ändå godkänt i slutbetyg. Höjningar förekom också från godkänt till väl godkänt och från väl godkänt till mycket väl godkänt. Dock i lägre omfattning, i 16 respektive 20 procent av fallen. Mönstret är likartat i svenska och engelska men på lägre nivåer. Ungefär åtta av tio elever får samma slutbetyg som provbetyg. Det kan vara rimligt att slutbetyg avviker från nationella prov, eftersom proven inte är examensprov. Anledningen till att prov- och slutbetyg ibland skiljer sig åt beror främst på att betygssättning utgår från flera kriterier, och att dessa värderas på olika sätt av olika lärare och skolor (Skolverket 2007b).

5 Läsförståelse i PISA studerar elevers förmåga att "förstå, använda, reflektera över och engagera sig i texter för att uppnå sina egna mål, utveckla sina kunskaper och sin potential och för att delta i samhället". Läsförståelse som är en översättning av "reading literacy", r en 2000-talet synliggörs i diagram 2. utvecklas har en bredare innebörd enbart läsförmåga (Skolverket 2010b).

6 Denna basnivå, 2, är fastställd av en internationell expertgrupp och motsvarar inte nödvändigtvis gränsen mellan icke godkänd och godkänd i svenska enligt svenska betygs-kriterier (Skolverket 2010b).

Diagram 2.1 Svenska 15-åringars läsförståelse enligt PISA-undersökningarna, 2000–2009⁷ Båda könen



Källa: Skolverket 2001; 2004; 2007a & 2010a

En sammanfattande bild ger vid handen att fler ungdomar idag inte är behöriga för ett högskole- eller yrkesförberedande program på gymnasiet. Den socioekonomiska bakgrunden, i meningen föräldrarnas utbildningsnivå, har fått större betydelse för elevers resultat på individnivå. Variationen *mellan* skolors resultat ökar och drivs framför allt av att skolor blir mer och mer socioekonomiskt segregerade. Mellanskolsvariationen är i ett internationellt perspektiv fortfarande liten, men den ökar snabbt och är förhållandevis hög jämfört med övriga nordiska länder. Den största variationen i resultat finns dock *inom* skolor och mycket talar för att socioekonomisk bakgrund även driver dessa (ESO 2009; Skolverket 2012).

⁷ Den skala som används i PISA, 0–6, innebär att elever på nivå 1 endast klarar de minst komplexa läsuppgifterna medan elever på nivå 5–6 klarar mycket komplicerade läsuppgifter (Skolverket 2010b).

Flickor har vidare fortsatt högre betyg än pojkar. Elever som invandrat efter sju års ålder, men inte innan, kommer sämre ur grundskolan än andra elever. Det är däremot direkt felaktigt att tro att den grundskolans försämrade resultat beror på andelen elever med utländsk bakgrund eller andelen asylsökande barn (ESO 2009; Skolverket 2012).

Under perioden 2001/02 till 2011/12 har andelen asylsökande barn i grundskolan varit 0,3–0,4 procent. Under andra halvan av 1990-talet var andelen i genomsnitt 0,2 procent per läsår. Det är centralt att hålla isär effekter av socioekonomisk bakgrund och utländsk bakgrund. I stor utsträckning speglar sämre resultat bland elever med utländsk bakgrund den socioekonomiska bakgrundens betydelse.

Elever med utländsk bakgrund presterar i genomsnitt sämre än elever med svensk bakgrund. Sambandet drivs dock av att den förra gruppen är överrepresenterad i gruppen med låg socioekonomisk bakgrund. När hänsyn tas till detta är det i Sverige bara nyligen invandrade elever som presterar sämre än elever med svensk bakgrund. Gruppen som helhet presterar till och med bättre än elever med svensk bakgrund när hänsyn tagits till socioekonomisk status (ESO 2009, s 33).

Vi betonar det ESO (2009, s 53) lyfter fram:

En viktig lärdom... [..] att barn från missgynnade hemförhållanden inte automatiskt måste prestera svagare i skolan, utan att de med rätt stöd och hjälp från det omkringliggande samhället kan uppnå tillfredsställande resultat.

Detta understryks också av OECD (2013) som tydliggör att skolsystem varierar ifråga om att *tillåta*, eller *inte tillåta*, att socioekonomiska skillnader blir till skillnader i elevprestationer/-resultat.

En elevs socioekonomiska bakgrund har betydelse. Det har bekräftats i varje studie som har analyserat sambandet mellan elevs bakgrund och resultat. Detta samband slår igenom i alla länder. Betydelsen av socioekonomisk bakgrund är däremot olika stark i olika länder. Det går således att påverka hur utjämnande skolan blir. Styrkan i sambandet mellan elevs bakgrund och resultat kan därmed ses som en indikator på hur

likvärdigt ett skolsystem är (OECD 2012). Problembilden för grundskolan visar snarast att det svenska skolsystemet i högre grad tillåter elevers bakgrund att slå igenom i sämre resultat nu jämfört med tidigare. Det får långtgående konsekvenser för enskilda såväl som för samhället i stort.

2.1.2 Utgångspunkt: Likvärdighet i skolsystemet är effektivt

En grundtanke i den svenska välfärdsmodellen är att utjämna levnadsvillkor mellan barn med olika sociala och ekonomiska förutsättningar. Detta är avgörande både för att skapa ett jämlikt samhälle och för att hela befolkningen ska vara väl rustad att möta kraven från en föränderlig arbetsmarknad.

Samhällets ambition för skolan, vilket framgår av skollag och läroplaner, är att ge varje barn förutsättningar att utveckla sin fulla potential och därigenom nå goda kunskaper. För grundskolan kan uppdraget sammanfattas på följande sätt:

Utgångspunkten är att elevers möjligheter att uppnå goda studieresultat i så liten grad som möjligt ska bero på elevers bakgrund eller vilken skola de går i. Med den utgångspunkten har skolsystemet inte bara ett ansvar att se till att skolorna håller en jämn kvalitet utan även ett kompensatoriskt uppdrag (Skolverket 2012, s 6).

I Sverige har det under en lång tid funnits en bred konsensus om värdet av att ge individer likvärdiga förutsättningar för ett framgångsrikt arbetsliv och möjligheter att delta aktivt i det demokratiska samhället. Inte minst inom utbildningssektorn har denna ambition ofta varit vägledande för den förda politiken. Det har särskilt kommit till uttryck i en strävan att ge barn och ungdomar, oavsett bakgrund och uppväxtvillkor, en god och likvärdig utbildningsstandard i skolans olika stadier (ESO 2009, s 29).

Det finns trots detta ingen vedertagen definition av vad likvärdighet är. Underliggande är dock att skapa jämlikhet i livschanser, vilket både är ett traditionellt liberalt och socialistiskt jämlikhetsbegrepp.⁸ Det inne-

⁸ Målsättningen om likvärdighet har gällt i grundskolan sedan 1960-talet och i förskolan infördes den på 1980-talet (ESO 2009).

bär ett krav dels på att ingen ska utestängas, dels på att ovidkommande faktorer som kön, klass, svensk/utländsk bakgrund och i någon mån fallenhet, inte ska påverka den enskilde elevens utbildning (ESO 2009).

Skolverket menar att det likvärdighetskrav som gäller, inbegriper att alla barn har *lika tillgång* till utbildning, *lika kvalitet* på utbildningen och att den är *kompenenserande*. Detta uttrycks i skollagen genom skrivningar som att barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt, men även i: ”En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen” (Skollagen, 1 kap 4 §) och ”Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas” (Skollagen, 1 kap 9 §).

Ett likvärdigt skolsystem karaktäriseras av att den totala spridningen i resultat mellan elever är liten men även att spridningen i resultat mellan skolor är liten och att betydelsen av socioekonomisk och svensk/utländsk bakgrund är liten. Likvärdighet inkluderar också att skolsegregation med avseende på socioekonomisk och svensk/utländsk bakgrund är liten samt att enskilda elevers resultat inte beror på den socioekonomiska sammansättningen eller sammansättning av elever med svensk/utländsk bakgrund i skolan (ESO 2009).

Med det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet, som användes första gången i grundskolan vårterminen 1998, innebär likvärdighet att alla barn har ska ges undervisning som gör att de når målen för utbildningen samt stimuleras att nå ännu högre. Detta ska låta sig göras genom att varje barns fulla utvecklingspotential ska tas tillvara.⁹

Likvärdighet är önskvärt och behovet av likvärdighet antas dessutom ha ökat med en alltmer internationaliserad ekonomi. En jämn fördelning av humankapital blir ett allt viktigare medel för att uppnå en jämn inkomstfördelning eftersom utbildning och kvalifikationer i hög grad påverkar vilken lön en individ får på arbetsmarknaden efter avslutad utbildning. Spridningen i humankapital har visat sig vara en stark förklaringsfaktor bakom ett lands löneskillnader. En ökad likvärdighet i utbildning och kvalifikationer kan, allt annat lika, därmed antas minska inkomst-

9 Efter införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet har medelbetyget ökat betydligt. Denna ökning beror sannolikt på betygsinflation, inte på faktiska förbättringar av elevernas kunskaper (Gustafsson & Yang-Hansen 2009 i ESO 2009). Se också diagram 2.1 för en översiktlig bild över kunskapsutvecklingen.

skillnaderna. En jämn humankapitalfördelning kan vara effektivitets-höjande eftersom behovet av omfördelning i ekonomin minskar. Mycket talar för att detta argument för likvärdighet har förstärks (ESO 2009).

Även effektivitetsaspekter talar starkt för likvärdighet i skolsystemet. Logiken är snarast att om politiken uppmuntrar individer, som annars inte skulle förkovra sig och utveckla sin fulla potential, till utbildning så ökar den samhällsekonomiska effektiviteten (ESO 2009). En allmän höjning av utbildningsnivån, med sikte på att de som går kortast tid i skolan går några år längre, exempelvis genom att minska avhopp från grund- och gymnasieskola har också visat sig leda till lägre kriminalitet (OECD 2012).

2.2 Allvarliga strukturproblem i grundskolan

Enligt OECD (2008 & 2012) ger skolsystem med hög grad av likvärdighet bäst resultat. Då har en övervägande majoritet av eleverna möjlighet att nå höga kunskapsnivåer oberoende av personlig och/eller socioekonomisk bakgrund.

Det svenska skolsystemet utvecklas tvärtom, i motsatt riktning. Efter reformeringen av skolan på 1990-talet växer de strukturella problemen i skolsystemet. Ett antal faktorer samspelar och verkar i riktning mot att likvärdigheten och därmed effektiviteten i den svenska grundskolan försämras. Det som framför allt syns driva detta är den tilltagande segregeringen, men även faktorer som ekonomiska och pedagogiska resurser, skolans ledning, undervisningens utveckling, stöd till elever med särskilda behov, studie- och yrkesvägledning spelar in. Här fokuseras övergripande på framför allt dessa aspekter av grundskolan.

2.2.1 Tilltagande segregering mellan skolor

Hur elevers bakgrund tillåts bli till skilda skolresultat varierar som sagt och är nära förknippat med i vilken grad skolan är sammanhållen med avseende på elevsammansättning både inom och mellan skolor. Inom skolor är det framför allt hur klasser sätts samman och hur stöd till elever med särskilda behov utformas som har betydelse för hög eller låg grad av segregering. Det återkommer vi till i avsnitt 2.2.2. Mellan skolor handlar segregering närmast om elever med olika bakgrund, främst socioekonomisk och svensk/utländsk, går i olika skolor eller inte.

Skolverket (2012) konstaterar att variationen i resultat är betydligt större inom skolor än mellan skolor. För 2011 gäller till exempel att cirka 80 procent av all variation i meritvärde (betyg) kan förklaras med variation inom skolorna medan omkring 20 procent kan förklaras med variation mellan skolor.

I internationella jämförelser uppvisar den svenska grundskolan ännu relativt små resultatskillnader mellan skolor. Ökningstakten för skillnader mellan skolor bedöms dock enligt Skolverket (2012) vara ”oroväckande snabb”. Skillnaderna ökar framför allt i större städer och förortskommuner. Samtidigt är skolskillnaderna redan störst i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. Lägst mellanskolsvariation uppvisar små kommuner. Skolorna har blivit mer homogena både med avseende på socioekonomisk bakgrund och med avseende på uppdelning mellan elever med svensk och utländsk bakgrund. Det senare gäller framför allt i storstäder och större städer (Skolverket 2012).¹⁰

En fråga som uppmärksammats till följd av det nya betygssystemet, är om det är kunskaps- eller betygskillnader som växer. Utvecklingen under perioden 1998 till 2011 bedöms innebära ”en reell ökning i variationen mellan skolors genomsnittliga kunskapsnivå” (Skolverket 2012, s 38).

Det är socioekonomisk segregation som i grunden driver på den ökande mellanskolsvariationen. Det mesta tyder på att elever (föräldrar) som väljer en annan skola än den närliggande har egenskaper som på vissa sätt avviker från elever som går kvar i skolorna närmast bostaden. Snarast verkar så kallat studiemotiverade elever välja skola. Detsamma gäller elever som är mer engagerade i sin utbildning än andra elever och elever som har mer pådrivande föräldrar (Skolverket 2012).

Detta får allvarliga så kallade skolnivåeffekter eftersom en elevs skolresultat inte bara påverkas av den egna socioekonomiska bakgrunden utan i hög grad samvarierar med bakgrunden hos övriga elever på samma skola. Sådana skolnivåeffekter, som beror på socioekonomisk och svensk/utländsk bakgrund, har ökat kraftigt sedan slutet av 1990-talet och har kommit att bli betydande i grundskolan. Skolverket (2012, s 76) skriver:

10 Variationerna i kommuners skolresultat är generellt mycket små och förklarar endast 1,5 till 3 procent av den totala betygsvariationen. Variationen mellan kommuner har dock ökat med 1 procentenhet från 2008 till 2011, till 3 procent. Detta efter att ha legat stabilt runt 2 procent under perioden 1998 till 2007–2008. Det är framför allt efter 2007 som kommunskillnaderna tar fart (Skolverket 2012).

Ur ett likvärdighetsperspektiv är det därmed fördelaktigt om effekter på skolnivå av elevernas samlade socioekonomiska bakgrund och utländska bakgrund minimeras då de kan motverka elevers möjligheter till en likvärdig utbildning.

Det finns också andra allvarliga skolnivåeffekter. Skolverket (2012, s 76) förklarar:

Skolnivåeffekten av andelen utlandsfödda elever innebär att även en elev som inte själv är utlandsfödd kan förväntas prestera sämre skolresultat om den går i en skola med en hög andel utlandsfödda elever. [...] Den negativa skolnivåeffekten av andelen utlandsfödda elever framstår som större för elever som själva är utlandsfödda jämfört med övriga elever. En utlandsfödd elev 'förlorar' alltså mer på att gå i en skola med många andra utlandsfödda elever jämfört med en elev som inte själv är utlandsfödd.

Det är framför allt framväxten av fristående skolor och skolvalsreformen, som ju innebär att barn (föräldrar) kan välja både fristående och kommunala skolor, som har gjort att elever i större utsträckning går i en annan skola än den som ligger närmast hemmet. Båda dessa reformer har lett till att grundskolan har blivit mer socioekonomiskt segregerad. Parallellt med detta har också skolsegregationen ökat när det gäller skolors sammansättning med avseende på barn med svensk och utländsk bakgrund (Böhlmark & Holmlund 2011; Skolverket 2012).¹¹

Enligt Skolverket (2012) förstärks skolnivåeffekter också av att det fria skolvalet tenderar att leda till att studiemotiverade elever, oavsett socioekonomisk bakgrund, i större utsträckning än andra elever väljer skolor med andra studiemotiverade elever. Skolverket benämner detta "dold segregation", eftersom det innebär att elever sorteras till skolor utifrån mer svårsmätbara egenskaper såsom läsengagemang och studiemotivation. Denna sortering har ökat mellan 2000 och 2009. Fler elever med hög motivation eller stöttande föräldrar går i vissa skolor nu jämfört med tidigare. Skolnivåeffekter förstärks härmed ytterligare, genom *kamrateffekter* och *lärarförväntningar*:

11 Med utländsk bakgrund avses här både utrikes födda och födda i Sverige med utrikes födda föräldrar.

Oavsett om eleverna sorteras efter synliga eller dolda egenskaper är konsekvenserna för likvärdigheten allvarliga. Detta beror på att en elevs resultat påverkas av både övriga elever på skolan, så kallade kamrateffekter, och av lärarens förväntningar, som i sin tur tenderar att anpassas efter elevernas generella prestationsnivå. Detta leder till att skillnaderna i resultat mellan elever i olika skolor förstärks ytterligare (Skolverket 2012, s 7).

Även Östh et al (2010) analyserar om den ökande mellanskolsvariationen är en effekt av de fria skolvalen. De menar att det i så fall är problematiskt av främst två skäl. Det ena är att den obligatoriska grundskolan ju bygger på att alla elever har rätt till likvärdig utbildning. Om skillnaderna mellan skolor ökar, hotas därför hela idén med den obligatoriska skolan. Det andra skälet är att länder med hög grad av mellanskolsvariation också tenderar att prestera sämre resultat överlag.

Östh et al (2010) finner att de ökade möjligheterna att välja skola har utlöst en utveckling mot ett mer ojämnt skolsystem. Skolpengssystemet och de fristående skolornas framväxt är en viktig förklaring till utvecklingen, som i praktiken innebär att skolor med dåligt rykte väljs bort av vissa grupper. Variationen mellan skolor skulle ha varit betydligt mindre och dessutom inte ha ökat lika mycket, om eleverna hade styrts till den skola som är närmast hemmet. Skolvalet snarare än boendesegregation förklarar den ökande mellanskolsvariationen.

Den logik som byggts in i grundskolan är att betydelsen av vilken skola en elev går i har förstärkts. En elevs förväntade resultat tenderar att vara högre i en skola där en stor andel elever har högutbildade föräldrar. En elevs förväntade resultat tenderar att vara lägre i en skola där en stor andel elever har föräldrar med kortare utbildning och/eller där en stor andel elever har utländsk bakgrund. Detta gäller oberoende av elevens egna föräldrars utbildningsnivå och oavsett om eleven själv har utländsk bakgrund eller inte. Det är den tydligaste skolnivåeffekten, och den har ökat kraftigt under 1998 till 2011 och är nu påtaglig i den svenska grundskolan (Skolverket 2012). OECD (2008) poängterar att skolvalssystem måste utformas så att negativa konsekvenser, som ökad skolsegregation, förebyggs och motverkas.

2.2.2 Segregering inom skolor

Hur klasser, inom skolor, sätts samman har betydelse för studie- och kunskapsresultat. Principen är att brett sammansatta och blandade klasser med avseende på socioekonomisk bakgrund, svensk/utländsk bakgrund och kön gynnar lärande och kunskapsutveckling.

Före skolreformerna på 1990-talet fanns en skrivning i den gamla läroplanen (Lgr 80) under avsnittet om likvärdig utbildning som löd: "Skolstyrelsen bör verka för att eleverna grupperas så att en så allsidig social sammanställning som möjligt uppnås i klasser och arbetsenheter" (Lgr 80, s 14).

Denna skrivning togs bort i och med den nya läroplanen från 1994 (Lpo 94). Numera är det istället rektor som sätter samman klasserna utan någon rekommendation från staten. Det är oklart om eller i vilken grad detta har haft betydelse för ökande resultatskillnader inom skolor och mellan elever. Segregationen mellan klasser inom skolor utifrån socioekonomisk bakgrund antas ha varit relativt konstant över en längre tidsperiod, men skillnaderna i resultat mellan klasser har ökat från 5 procent 2006 till 10 procent 2010 (Skolverket 2012).

Det finns studier som tyder på en utveckling mot att klasser, inom en skola, i högre grad sätts samman utifrån bostadsområde, skolresultat (så kallad nivågruppering) eller intressen (profilklasser).¹² Det är vanligt med både särskiljande lösningar och nivågruppering efter resultat i svenska, engelska och matematik i den svenska grundskolan. Detta stöds inte annat än i undantagsfall av skollagen. Det är också vanligt att placera elever med studiesvårigheter i särskilda undervisningsklasser, vilket snarast ska liknas vid en form av nivågruppering (Giota & Emanuelsson 2011; Skolverket 2009 & 2012). Se vidare om det senare i avsnitt 2.2.3.

Sammanställningen av klasser med avseende på exempelvis socioekonomisk bakgrund och studieprestationer kan således leda till såväl större som mindre skillnader i elevernas studieresultat. Internationella jämförelser visar att skolsystem där barn med olika uppväxtvillkor och skilda behov går i samma klass är bra för jämlikhet och sammanhållning i samhället och att det förbättrar skolresultaten generellt (OECD 2012).

Den svenska grundskolan förordas inkludering, det vill säga att elev-

¹² En utveckling mot åldersintegrerade klasser syns också, främst i årskurserna 1–3. Det finns dock inget stöd för att åldersblandade klasser på något avgörande sätt skulle gynna elevernas kunskapsutveckling. Det finns till och med indikationer på det motsatta (Skolverket 2009).

grupperingar är heterogena i en mängd avseenden, eftersom det har ett värde i sig för att uppnå fruktbara lärandemiljöer (Skolverket 2009a).

2.2.3 Nivågruppering och särskiljande dominerar stöd till elever med särskilda behov

Alla barn har behov av stöd i skolan, men somliga barn är i behov av och har enligt skollagen rätt till, mer stöd än andra.

Barns behov av särskilt stöd beror på svårigheter av olika slag och de kan vara tillfälliga, långvariga och/eller situationsbundna på så sätt att en miljö kan fungera dåligt medan en annan kan fungera bra. Exempel på tillfälliga svårigheter är att under en period ha svårt att lära sig ett visst ämne eller att ha en kris hemma. Exempel på långvariga svårigheter är kroniska sjukdomar och (permanenta) funktionsnedsättningar. Skolans personal och dess förmåga att anpassa miljön för lärande är avgörande för om svårigheter omvandlas till hinder för barns lärande (Holmsten 2002).

Enligt Skolverket (2009a) är det under tidigare skolår vanligast med stöd för läs- och skrivsvårigheter medan beteende- och koncentrationsproblem blir vanligare som grund för särskilt stöd från 11-årsåldern. Huvudsakligen ges stöd i årskurserna 3–4, vilket är relativt sent (jmf med beskrivningen av det finska systemet nedan). Elever som i högre grad än andra har behov av särskilt stöd är pojkar (som grupp), elever vars föräldrar har kort utbildning samt elever med utländsk bakgrund. Samtidigt har elever med högutbildade föräldrar tagit del av resursförstärkningar till det särskilda stödet på senare tid.

Mellan 10 och 20 procent av alla barn brukar anses ha svårigheter i skolan. Det relativt stora spannet beror på att bedömningar av svårigheter definieras på olika sätt och också beror på olika toleransnivå. ”Det gemensamma för barnen är att de inte anses klara skolgången på det sätt som omgivningen förväntar sig av dem” (Holmsten 2002, s 52). Holmsten (2002) betonar att det behövs ett psykosocialt perspektiv på barn i behov av särskilt stöd. Mer konkret innebär det att se på skolsituationen utifrån vad man skulle kunna benämna ett brett strukturellt *förståelsefilter*: att förstå vilka faktorer i omgivningen som kan möjliggöra alla elevers utveckling, att förstå vilka hinder som kan försvåra en positiv utveckling samt att förstå vikten av relationer och kontinuitet. Utgångspunkten är vidare att skolan har möjlighet att medverka till en positiv utveckling

för alla elever. Det kräver att såväl skolans personal som arbets- och skolledning, men även den politiska nivån, identifierar vad som krävs för att eleverna ska få det stöd de har behov av. Holmsten (2002) betonar att det behövs ett strukturerat och metodiskt arbetssätt, och att det måste inkludera alla elever, inte bara de med särskilda behov.

Mot bakgrund av Holmsten (2002) framstår åtgärdsprogram som riktas till elever i behov av särskilt stöd, som bristfälliga. Dessa program har också varit föremål för kritik från forskningen, främst för att de har tydlig tendens att individualisera problem i elevens skolsituation. Själva skolmiljön som orsak till behov av stöd tenderar att förbises och både skolor och lärare ser i många fall eleverna som de enda bärarna av problemen (Skolverket 2009a).

Av den forskningsgenomgång som Skolverket (2009a) gör tycks nyckeln till lyckade stödprogram vara att de är en del av ordinarie undervisningen, och därmed snarast är en integrerad del av skolans arbetssätt. Detta är centralt också för utformningen av särskilt stöd i form av specialpedagogiska insatser (Giota & Emanuelsson 2011).

När det gäller specialpedagogiskt stöd är det tvärtom vanligt att eleven tas ur sin ordinarie undervisningsgrupp och under kortare eller längre tid placeras i en annan undervisningsgrupp. I extrema fall kan det handla om en överflyttning till särskola eller liknande. Det kan också röra sig om mer eller mindre permanenta former av nivågruppering (efter resultat) inom ordinarie klass och skola såväl som mer flexibla former av specialundervisningsinsatser.

Det som framför allt gör särskiljande till en mindre lyckad form av särskilt stöd är att det får andra, negativa effekter. Dels genom att särskiljande i sig kan vara en negativ faktor, dels genom att elever påverkar varandra genom kamrateffekter (Skolverket 2009a).

En betydande mängd internationella forskningsresultat visar på förekomsten av stigmatiseringseffekter av särskilt stöd om det organiseras under segregeringseffekter. Självvärdering och motivation har visat sig påverkas, liksom att de akademiska kraven ofta sänks och tolkningen av läroplanens intentioner tenderar att bli förenklad. Mindre effektiva lärare knyts i högre grad till grupper av elever med inlärningsproblem av olika slag (Skolverket 2009a, s 193).

Kamrateffekter, definierat som hur sammansättningen av elever påverkar inläring och kunskapsutveckling, är betydande. Mycket tyder på att de är starkare för lågpresterande än högpresterande elever och starkare för pojkar än för flickor. Med nivågruppering och andra särskiljande lösningar är risken stor att negativa kamrateffekter förstärks (Skolverket 2009a).

En del av pojkars, men inte flickors, skolvardag handlar om att hävda sig och söka popularitet hos sina jämnåriga. Att demonstrera "maskulinitet" har hög status, vilket inte kopplas samman med att vara duktig i skolan. Tvärtom blir beteckningen "pluggis" ofta ett sätt att utöva träningar och mobbning. Pojkar tvingas på det sättet i högre grad än flickor balansera skolans krav mot att vara populär, trots att de är väl medvetna om vikten av utbildning (Björnsson 2005). Det är en särskild problematik som riskerar att förstärkas vid särskiljande och nivågruppering, eftersom kamrateffekter är större för pojkar än för flickor.

Finland lyfts ofta fram som ett föredöme ifråga om stödsystem för barn med särskilda behov. Såsom systemet beskrivs tycks det ligga nära det forskningen pekar på som viktigt för att nå goda kunskapsnivåer och hög grad av likvärdighet.

Dels finns ett *allmänt stöd* som ska ges varje elev. Det är grunden för att eleverna ska uppnå målen för undervisningen. Förutsättningen för detta ligger både i att läraren utvärderar elevens utveckling och behov av stöd och samtidigt kopplar detta till verksamhetsplanering och att stödet svarar mot elevens utvärdering. En utgångspunkt är också att använda den resurs som hela undervisningsgruppen och interaktionen mellan eleverna utgör. Om behovet av stöd tilltar ska eleven få intensifierat stöd (Utbildningsstyrelsen 2013).

Det intensifierade stödet är "ett kontinuerligt, omfattande och individuellt stöd för elevens lärande och skolgång" och kan innefatta flera former av stöd. Det ges utifrån en gemensam bedömning av lärare, elevens vårdnadshavare och elevvårdspersonalen av elevens situation. Samarbeta och planmässigt arbete anses vara en förutsättning för att kunna implementera det stödet (Utbildningsstyrelsen 2013).

Om det inte är ett tillräckligt stöd för eleven kan man fatta beslut om *särskilt stöd*. Då ställs krav på en individuell plan för hur undervisningen ska ordnas för eleven. Betydelsen av vårdnadshavarens stöd, ett yrkesövergripande samarbete och individuell handledning betonas och

de extra resurserna handlar, utöver specialundervisning, främst om mer omfattande elevvårdsstöd, habilitering¹³ eller annat individuellt stöd (Utbildningsstyrelsen 2013).

Utgångspunkterna för det finska systemet är att ”... eleven under hela grundskoltiden vid sidan av läroplansenlig undervisning har rätt att få elevhandledning och tillräckligt stöd för lärande och skolgång genast när behov uppstår”. Den styrande principen är stödet ska komma in tidigt för att undvika att svårigheter blir mer omfattande och komplicerade (Utbildningsstyrelsen 2013). OECD (2008) lyfter fram att systemet är framgångsrikt.

1990-talets neddragningar fick stora följder för det specialpedagogiska området och när resurserna ökades något från 1996 blev det vanligare med stöd inom ramen för ordinarie undervisning (Skolverket 2009a). Det är inte nödvändigtvis en dålig utveckling, men däremot verkar det finnas fog för att ifrågasätta om resurserna till särskilt stöd är tillräckliga. Det finska systemet bygger på att extra insatser sätts in tidigt och att det beslutas lokalt och täcks inom den normala finansieringen av förskola och grundskola. Det ställer alltså inte krav på (långdragna) utredningar följt av äskande av tilläggsresurser innan insatser kan sättas in, vilket i hög grad tycks prägla det svenska systemet. De extra insatserna blir inte utpekande eftersom man räknar med att omkring hälften av eleverna någon gång får någon form av extra stöd under sin skolgång. Det finska systemet kan snarast betraktas som ett erkännande av professionernas kunnande och bedömningar av barns särskilda (tillfälliga eller långvariga) behov av stöd. Det verkar som att Sverige skulle kunna lära av Finland.

Den nya skollagen från 2011 innebär en skärpning av elevernas rätt till likvärdiga förutsättningar att utvecklas och nå kunskapsmålen, exempelvis genom specialpedagogiska insatser, studie- och yrkesvägledning och elevhälsovård. Fristående skolor ska i princip följa samma lagstiftning som kommunala skolor. Bland annat ställs krav på utvecklingssamtal och skriftlig, individuell handlingsplan som ska innehålla bedöm-

13 Habilitering står för tidiga, samordnade och allsidiga insatser från olika kompetensområden och verksamheter. Insatserna kan vara av arbetslivsinriktad, medicinsk, pedagogisk, psykologisk, social och teknisk art och kombineras utifrån den enskildes behov, förutsättningar och intressen. Det är fråga om målinriktade insatser som förutsätter att den enskildes möjligheter till inflytande vid planering, genomförande och uppföljning beaktas och säkras. Insatserna fortsätter så länge individens behov kvarstår (Socialstyrelsen).

ningar av hur elevens kunskaper utvecklas i förhållande till målen i läroplanen och vilka insatser som behövs för att eleven ska nå dessa mål (Olofsson et al 2012).

2.2.4 Kompensatoriska brister grund för olovlig frånvaro?

Ett förhållandevis avgränsat, men allvarligt, problem gäller unga som inte är i grundskolan, trots att de omfattas av skolplikten. Dessa elever riskerar i högre grad än andra att inte få fullständiga betyg, vilket bland annat gör dem obehöriga till gymnasiet. Det mesta tyder på att ett väl utformat system för elever som har särskilda behov av stöd skulle ge goda förutsättningar att minska problem med ofullständiga betyg, men även med ogiltig frånvaro (skolk).

Det är centralt att se avhoppssystematik i gymnasiet som en process snarare än en händelse, och att problemet snarast ska förstås i termer av brist på möjligheter, resurser och motivation (Olofsson et al 2012). Grundskolan har därmed en viktig roll i att minska avhoppet i gymnasiet.

En central utgångspunkt är också att alla skolpliktiga barn har en ovillkorlig rätt till utbildning och att barnens hemkommuner har ansvar för att denna rätt tillgodoses respektive att bevaka att skolplikten fullgörs. I skolpliktbevakningen ingår inte bara att bevaka att barnen är skolplacerade utan också att bevaka att barnen faktiskt går i skolan. Barnets vårdnadshavare har ansvar att se till att barnet går i skolan.

Skolverkets (2008) studie visar att inte alla kommuner fullt ut tar detta ansvar. Kännedom om omfattningen av långvarig ogiltig frånvaro är också dålig i många kommuner. Omfattningen av frånvaron i grundskolan skattades för slutet av läsåret 2006/07 till:

- 1 600 elever som var fullständigt frånvarande sedan minst en månad
- 100 elever som hade varit frånvarande under hela läsåret
- 5 000 elever som var sporadiskt frånvarande sedan minst två månader
- 500 elever som under året skickats hem för undervisning i hemmet av till exempel säkerhetsskäl, varav ungefär 100 elever under en månads tid eller längre

Ogiltig frånvaro är lika vanligt bland pojkar som bland flickor. Problem med hot och våld och elever som av det skälet skickas hem från skolan gäller dock framför allt pojkar. Frånvaro är vanligare i högstadiet: majori-

teten av de frånvarande eleverna, både de med fullständig och sporadisk frånvaro, går i årskurserna 7–9. Frånvaron är störst i storstäderna, vilket antas ha göra med att den sociala kontrollen är mindre (Skolverket 2008).

Kommunerna och de fristående skolorna gör enligt Skolverket (2008) liknande bedömningar av vad som orsakar långvarig ogiltig frånvaro. Sociala eller psykosociala problem eller att barnet har svagt stöd för skolgången från hemmet bedöms som vanliga orsaker. Detta tycks dock vara en alltför förenklad bild. Föräldrar ser istället vanligen brister i skolans agerande och omfattning eller inriktning av stödsatser som huvud- eller bidragande orsak till att barnet är borta från skolan. Skolverket (2008, s 10–11) skriver:

De olika bilderna av orsakerna till frånvaro visar hur viktigt det är att skolan utreder vilka de bakomliggande problemen egentligen är för att kunna sätta in rätt åtgärder. I flera av tillsynsbesluten framgår att skolan alltför snabbt bestämt sig för en lösning, som sedan inte visat sig fungera därför att det inte utretts tillräckligt vad som är problemet.

Den forskningsöversikt som Skolverket (2008) redogör för, visar att ogiltig frånvaro har många olika orsaker; både skol- och hemrelaterade. Hemförhållanden, missbruk och kriminalitet, mobbning, hälsoproblem, brister i fysisk och psykosocial arbetsmiljö, kamrat- och vuxenrelationer men även undervisning som upplevs som ointressant, jobbig eller svår att hänga med i, skoltrötthet, bristande motivation och engagemang riskerar att göra att somliga elever inte klarar grundskolan.

Tidiga insatser för att motverka ogiltig frånvaro är avgörande för att undvika skolmisslyckanden och stärka alla barns rätt till utbildning. Långvarig ogiltig frånvaro har ofta startat som ”ströfrånvaro”. All ogiltig frånvaro ska därför ses som ett varningstecken för att förhindra elever från att klättra i ”skolktrappan”. Frånvaro försvårar elevernas möjligheter att hänga med i skolarbetet. Närvaro i skolan ses av flera forskare som en förutsättning för goda skolprestationer, och utgör i sig en ”skyddsfaktor” senare i livet. Skolmisslyckanden går generellt hand i hand med riskbeteendena som missbruk och kriminalitet (OECD 2008; Skolverket 2008).

En studie som refereras till i Skolverket (2008) tyder på att det är mycket svårt att som långvarigt frånvarande elev återvända till skolan.

Dels av rädsla för negativa bemötanden från lärare. Dels för att de upplevde sig vara osynliga eftersom ingen uppmärksammat den ogiltiga frånavarön från början, när den bestod av ströfrånvaro. I samma studie fick elever som varit ogiltigt frånvarande beskriva sin drömskola. I stort sett efterfrågar eleverna det som forskningen menar präglar ett likvärdigt skolsystem som har goda förutsättningar att nå goda kunskapsresultat:

De ville att den [skolan egen anm] skulle präglas av jämlikhet mellan vuxna och barn, att relation mellan lärare och elever skulle vara naturlig. Drömskolan skulle ha mindre klasser, lugnare arbetstakt och trevligare arbetslokaler. Eleverna skulle ha större valfrihet när det gällde uppläggningen av undervisningen och aktiviteter. De ville ha mer sysselsättning på lediga stunder och inga håltimmar (Skolverket 2008, s 33).

2.2.5 Undervisningen har urholkats och individualiserats

Under perioden 1990 till 2009 har arbetsformer och lärares undervisningsmetoder förändrats och haft betydelse för elevernas skolresultat. Ansvarsfördelningen när det gäller arbetet i klassrummet har förskjutits från läraren till en högre grad av individuellt ansvarstagande. Parallellt med detta syns en ökad användning av individuella arbetsformer med betoning på " eget arbete " som arbetsform. Mindre tid används för undervisning i helklass samtidigt som undervisningen har ändrat form. Mer av den gemensamma tiden läggs på administration, information och instruktion än att läraren berättar, har genomgångar och följer upp läxor (Skolverket 2009a).

Det är problematiskt att eleverna lämnas mer åt sig själva. En hög andel individuellt arbete verkar medföra mindre engagemang i studierna från elevernas sida och forskningen kan visa samband mellan ökad andel eget arbete och sämre studieresultat. Det verkar bero på att:

... en innehållsligt inriktad och varierad individualisering utifrån elevens förutsättningar och behov har större förutsättningar att fungera gynnsamt än en metodinriktad individualisering (eget arbete). Det senare tycks i hög utsträckning överlåta ansvaret på eleven att göra olika uppgifter, medan mindre uppmärksamhet riktas mot elevens möjligheter att förstå kunskapsinnehållet (Skolverket 2009a, s 212).

Elever med svårigheter att ta ansvar och koncentrera sig framstår som förlorare med en undervisning som går mot utökade arbetspass med ”öppen karaktär”, det vill säga lektioner som i huvudsak bygger på eget arbete. Föräldrars utbildning och kulturella kapital bedöms få allt större betydelse när det individuella arbetet i skolan ökar (Skolverket 2009a).

En slutsats är att det verkar finnas en underskattning av behoven av lärarlett lärande och en övertro på eget ansvar i för tidig ålder. Flera studier visar att när undervisningstiden just läggs på undervisning där läraren systematiskt och medvetet varierar undervisningens innehåll når ett kvalitativt bättre resultat än undervisning som inte gör det (Skolverket 2009a).

Pedagogiska resurser i form av lärare, men även annan personal i skolan, har stor betydelse för elevernas prestationer. En del studier pekar till och med på att lärarkompetens är den enskilt mest betydelsefulla faktorn för elevernas studieresultat (Hattie 2009 i Skolverket 2009a).

Betydelsen av variation mellan lärare visar att minst 10–15 procent i resultat kan hänföras till skillnader mellan lärare. Sannolikt är siffran högre än så. Att variationen i lärarkompetens utgör en kraftfull påverkansfaktor på elevernas resultat är ställt bortom allt tvivel (Skolverket 2009, s 191).

Spridningen av lärarkvalitet bedöms vara stor, men det är samtidigt svårt att exakt ringa in vad som skiljer bra lärare från dåliga och vad lärarkompetens är. Detta till trots visar forskningen att det finns vissa faktorer kopplade till lärarkompetens som är mer avgörande än andra för elevernas resultat. Skolverket (2009a, s 249) sammanfattar:

Det handlar dels om lärarkompetensen i att tillsammans med kollegor möta elever utifrån en förståelse av sociala, kulturella och individuella förutsättningar, dels om en förmåga att skapa ett klassrumsklimat och en pedagogisk miljö som främjar goda sociala relationer, stöd och support till eleverna. Det handlar också om lärarens organisering av undervisning som aktivt involverar eleverna, utan att förlägga allt ansvar till den enskilde och om en varierad undervisningsrepertoar som underlättar elevens lärande och utveckling.

Det är också avgörande att lärare har höga förväntningar på *alla* elever. Från forskning om läsundervisning görs det tydligt att låga förväntningar och sänkta krav på kunskaper är sämre för så kallat lässvaga elever än om de möts av höga förväntningar och krav på kunskaper. Det finns också forskning som tyder på att svenska som andraspråk används som stöd- undervisning för elever med utländsk bakgrund, vilket riskerar att leda till låga krav och därmed sämre förutsättningar att nå goda kunskaper. Elevers motivation, självförtroende och ”inlärningsstrategier” samvarierar med resultat och det är en viktig uppgift för alla skolor att fokusera på förväntningar, krav och resultat. Här finns klassperspektiv; alla tre faktorer (motivation, självförtroende och inlärningsstrategier) är starkare bland elever med föräldrar som har yrken med hög status (Skolverket 2009a).

Skolledningen har indirekt stor betydelse för elevers och skolors resultat. Den forskning som belyser vikten av en aktiv och strategisk skolledning pekar på följande gemensamma drag för framgångsrika skolor (Skolverket 2009a):

- Ett aktivt och hela tiden pågående arbete med värdegrunden
- Stark fokusering på elevernas behov och förutsättningar och deras arbete och motivation
- Stark resultatorientering
- Engagemang i mål- och uppföljningsarbete och intresse av att få verksamheten utvärderad
- Höga förväntningar på eleverna
- Gemensamt arbete, utveckling och ansvar

I stor utsträckning måste således skolornas ledningar, lärare och annan personal arbeta metodiskt och målmedvetet för att alla elever ska ges förutsättningar att nå målen med utbildningen.

2.2.6 Resursfördelningen tar inte tillräcklig hänsyn till behov och resultat

När ansvaret för skolan från mitten av 1990-talet flyttades från staten till kommunerna, flyttades beslut om resursfördelningen till skolan till kommunerna. Skolverket (2012) uttrycker tveksamhet kring om den kompensatoriska resurstilldelningen har varit tillräcklig för att i någon större utsträckning ha kunnat motverka utvecklingen mot försämrad likvärdighet i skolsystemet.

ESO (2009) och Skolverket (2009b) konstaterar att det länge har varit känt att det finns stora variationer mellan hur mycket kommuner lägger på grundskolan (per elev). Kommunernas resursfördelningsmodeller ser olika ut, men resurserna tycks i första hand fördelas baserat på antal elever och den medföljande skolpengen, utan hänsyn till olika förutsättningar och behov.¹⁴ Tilläggsresurser för barn med särskilda behov och struktur tillägg, för att exempelvis kompensera för socioekonomisk struktur och utländsk bakgrund, är mycket små i förhållande till den totala budgeten.

Omkring 30 procent av skillnaderna mellan kommunerna kan förklaras av så kallad invånardistans, vilket är ett mått på hur gles befolkningen i kommunen är. Kommuner som är glest befolkade lägger mer resurser på skolan är tätbefolkade, vilket kan bero på att det exempelvis inte går att ha stora skolor som samlar många elever om avstånden blir för stora. Cirka 5 procent av skillnaderna förklaras av andelen kortutbildade och andelen som är beroende av ekonomiskt bistånd i befolkningen. Men den största delen av variationen i de resurser som kommunerna lägger på grundskolan, 65 procent, kan inte förklaras av strukturella faktorer. Snarare ligger förklaringen till den stora variationen i skilda prioriteringar, olika organisatoriska lösningar och budgethistorik (ESO 2009; Skolverket 2009b).¹⁵

Differentieringen av resurser mellan skolor med mycket olika förutsättningar är liten och de extra resurserna är inte tillräckliga för att kompensera för strukturella skillnader i elevsammansättning. Hela 92 procent av kommunerna uppger vidare att elevresultaten inte påverkar enheternas (skolornas) budget. Det finns också stora brister i utvärdering och uppföljning av elevernas resultat, vilket gör att tilldelning av ekonomiska resurser för att klara likvärdighetskrav inte görs. Det senare står i skarp kontrast mot kommunaliseringens intentioner. Kostnadsvariationerna mellan kommuner innebär att förutsättningarna för grundskolan är mycket olika trots likartade behov (ESO 2009; Skolverket 2009b).

14 2011 motsvarade den totala kostnaden för grundskolan cirka 77 mdkr. I totalkostnaden ingår kostnader för undervisning, lokaler och inventarier, skolmåltider, läromedel, utrustning och skolbibliotek, elevvård samt övriga kostnader (kommunens kostnader för skolskjuts ingår inte). Per elev var kostnaden i kommunala skolor i genomsnitt 88 000 kronor och i fristående skolor, 84 000 kronor (Skolverket).

15 Detta gäller också för kostnader för förskolan.

I det svenska skolsystemet utgör ekonomiska resurser för särskilt stöd en mycket liten del av kommunernas resursfördelningsmodeller. I genomsnitt 7–8 procent av budgeten för grundskolan och 3–4 procent för förskolan (Skolverket 2009b). ESO (2009) sammanfattar att 63 procent av kommunerna använder tilläggsresurser för barn med särskilda behov i förskolan medan 69 procent av kommunerna gör detsamma i grundskolan. Särskilt stöd ges främst utifrån någon form av äskningsförfarande och faktisk elevsammansättning. Det gör att särskilt stöd i den svenska skolan är förknippat med utredningar och att det finns behov av diagnoser, som kan motivera det särskilda stödbehovet. Bristfälligt är även de rutiner som säkerställer att elever i behov av särskilt stöd får de resurser de har rätt till enligt skollagen (ESO 2009).

Betydelsen av ekonomiska resurser i form av *klasstorlek*, antalet elever inskrivna i en och samma undervisningsgrupp under en längre tid, eller *lärartäthet*, heltidsundervisande lärare per 100 barn, var omdebatterad på 1990-talet. Då hävdades att klasstorlek/lärartäthet hade liten betydelse för elevernas prestationer (resultat).¹⁶ Forskningen kan härefter sägas ha bytt position, och är relativt samstämmig ifråga om att elever under vissa villkor gynnas av att gå i mindre klasser och grupper. Björklund et al (2003, s 51) drar slutsatsen att:

Även om litteraturen inte är helt samstämmig, anser vi att en rimlig tolkning av forskningen är att mindre klasser har en positiv effekt på studieresultat; klasstorleken är av särskild betydelse för unga elever och elever med en ofördelaktig familjebakgrund.

Mindre klasser har betydelse för elevernas resultat i yngre åldrar men också för elever med utländsk bakgrund och elever som är ”missgynnade” med avseende på socioekonomisk bakgrund (jmf Kruegers & Lindahl 2002; Skolverket 2009a).

Hur stor effekten är, är mer omdebatterad. Krueger & Lindahl (2002) menar att den minskade lärartätheten under 1990-talet har gett negativa

16 Lärartäthet och klasstorlek inte (helt) jämförbara begrepp. Forskningen pekar snarast på att klasstorlek, i meningen mindre barngrupper, är vad som bör prioriteras. Inte större klasser med fler lärare. Krueger & Lindahl (2002) påpekar att klasstorleksdata inte längre samlas in, vilket gör att man i statistiken är hänvisad till lärar- och personaltäthetsmått.

effekter för elevernas resultat och att minskade klasser är en lönsam samhällelig investering. ESO (2009) säger att kostnads- och intäktsanalyser av minskad klasstorlek inte kräver särskilt stora effekter för att vara en god investering för samhället och föräldrarna samt att det är möjligt att effektstorleken underskattas eftersom den har starka fördelningspolitiska inslag. Skolverket (2009a, s 177) drar slutsatsen att "... den generella effekten av lärartäthet är alltför svag för att kunna förklara stora förändringar i elevresultat". Därmed inte sagt att klasstorlek är en oviktig resursfaktor utan snarast att vi bättre behöver förstå när och varför de starka effekterna uppstår.

Det verkar också finnas fog för att ställa sig frågan om små klasser ensamt ger bättre förutsättningar att nå goda elevresultat. Det verkar vara så att en positiv effekt av små/mindre klasser är att dessa i högre grad än stora klasser, möjliggör varierade undervisningsmetoder. För att få maximal avsättning på ekonomiska resurser måste de därmed kombineras med väl avvägda och använda pedagogiska resurser (Skolverket 2009b).

En "vinst" med små klasser som sällan lyfts fram är den forskning som visar att föräldrar i lägre grad hjälper sina barn med läxor när klasserna är små än när klasserna är större (ESO 2009). Det tycks hänga samman med att undervisningen kan förbättras med små klasser. Stora klasser kan därmed sägas underminera likvärdigheten eftersom föräldrar har olika utbildningsbakgrund och också skilda sociala och ekonomiska förutsättningar att hjälpa sina barn med läxor. Klasstorleken har samband med förutsättningar för att klara kunskapsmålen inom ramen för skoltiden. Om utbildningen privatiseras genom att läxor snarast ersätter, istället för att på ett väl avvägt sätt kompletterar, undervisning, urholkas likvärdigheten skolsystemet (OECD 2008).¹⁷ Barn och ungdomar, likväl som vuxna, bör också ha rätt till en tydlig gräns mellan arbete och fritid.

En resurs som borde användas bättre för att understödja undervisningen är fritidsverksamheten. Just den verksamheten har dock drabbats mycket hårt av resursneddragningar, både under 1990- och 2000-talet. Detta trots att fritidshem har ett lärandeuppdrag såväl som ett omsorgs-

17 Det är förvisso skillnad på läxor och läxor. Läxor som bygger på att eleven på egen hand ska bli färdig med en uppgift som inte hans med inom ramen för undervisningen är en "dålig" läxa. Då förstärks individualiseringen i undervisningen. En läxa som handlar om repetition av en uppgift som gått igenom under undervisningen kan vara en "bra" läxa (Skolverket 2009a).

uppdrag där det ingår att erbjuda en meningsfull fritid och rekreation. Fritidsverksamheten ska på flera sätt komplettera grundskolan och förskoleklassen. Det har den i dagsläget svårt att göra på grund av stora barngrupper och för lite och utbildad personal. Ett problem är också att elever inte har rätt till fritids om deras föräldrar är föräldralediga, arbetslösa eller uppbär försörjningsstöd (Skolverket 2009b; Kommunal 2012; Lorentzi 2013; Skolverket 2013).

Idealt skulle ett resursfördelningssystem som syftar till att bidra till en hög likvärdighet möta två kriterier. För det första att resurserna fördelas framtungt, det vill säga att givna, och/eller utökade, resurser i högre grad läggs på förskolan, förskoleklasser och de första åren i grundskolan. För det andra skulle resurserna i högre utsträckning differentieras efter socioekonomisk elevsammansättning i skolorna (ESO 2009). Skolverket (2012) anser att det behövs en starkare styrning av grundskolans resurser.

2.2.7 Studie- och yrkesvägledningen brister

Studie- och yrkesvägledning, SYV, används sedan lång tid som ett samlingsbegrepp för personlig vägledning, enskilt eller i grupp, undervisning och information om arbetslivet och utbildning på nästa nivå samt olika former av arbetslivskontakter.

De allra flesta tycks vara överens om att SYV blir allt viktigare. Dels för att arbetsmarknaden kontinuerligt förändras och att kunskaps- och kompetenskrav och därmed innehåll och villkor i yrken förändras och blir mer diffusa. Dels för att det, i synnerhet i vissa delar av landet, finns ett stort utbud av både gymnasieskolor och utbildningsinriktningar, vilket har gjort det svårare för elever (och föräldrar) att få en överblick och att hitta rätt i övergången från grund- till gymnasieskolan (Skolverket 2007c).

Skolverkets rapporter om studie- och yrkesvägledningen från 2005 och 2007 visar istället att grundskolorna minskat resurserna samt att bristerna är stora. Enligt läroplanen ska skolan bland annat ge eleverna möjlighet att ”inhämta” tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att de ska kunna göra väl underbyggda val av utbildning och yrkesinriktning. Granskningen från 2007 ger få exempel på väl fungerande verksamhet och slutsatsen är att eleverna inte får den studie- och yrkesvägledning de har rätt till.

Enligt vägledarna själva består deras arbete i huvudsak av att ge in-

formation och att ha enskilda vägledningssamtal. SYV-verksamheten är i hög grad är styrd av valet till gymnasiet som ska vara klart omkring den 1 februari varje läsår. Samtidigt önskar både lärare och elever mer omfattande och systematiserade kontakter med gymnasieskolan inför övergången. Det är ovanligt att vägledarna arbetar tillsammans med lärarna, eller att de utgör en resurs i skolans arbete med att utveckla samverkan mellan skola och arbetsliv (Skolverket 2007c).

En intervjustudie (Dresch & Lovén 2003) visar samtidigt att vägledarrollen har förändrats på grund av nya förutsättningar. Däremot är arbetsuppgifter/-rutiner och elevernas frågeställningar och funderingar mer beständiga över tid. De förändringar som vägledarna ger uttryck för är att:

- Elever, främst i grundskolan, verkar mindre mogna att ta ställning till sin framtid,
- Internet har gett större tillgång till information samtidigt som elever som själv söker information har minskat
- Allt fler valmöjligheter (alternativ) ökar behoven av vägledning
- Konkurrensen inom skolsystemet, bland annat genom skolval och fristående skolor, har medfört svårigheter för vägledarna att ha en opartisk roll
- Ökade svårigheter för vägledare och elever att skilja mellan information och reklam
- Fler elever med annat modersmål än svenska ställer krav på nya arbetssätt

Tendensen tycks vara att mycket fokus läggs på information. Dresch & Lovén (2003) konstaterar dock att ett stort utbud av information i sig är av litet värde och att det först är när information omvandlas till användbar kunskap som den får ett värde. Intrycket är snarast att eleverna inte klarar att bearbeta stora mängder information:

Svårigheten för eleverna tycks inte ligga i att få tag på information utan att kunna hantera den. Många av de deltagande vägledarna på såväl grundskolor, gymnasieskolan som komvux vittnar om elevernas behov av att diskutera informationen med vägledarna. Vägledarens roll som informationsförmedlare har minskat till förmån för en roll där eleverna får

hjälp med att tolka, bearbeta, sortera och värdera information (Dresch & Lovén 2003, s 13).

Skolans arbete med kunskapsområdet skola/arbetsliv visar även det på stora brister. Skolans uppdrag är dock att bland annat att förbereda eleverna inför framtiden genom kunskap om arbetslivet. Det arbetet begränsar sig vanligen till prao inom ramen för några veckors skolarbete och undervisning med koppling till arbetslivet framstår inte som en kontinuerlig process genom elevens skolgång. Trots att det inte finns krav på prao tror många att det är det enda sättet att arbeta med området skola/arbetsliv. Prao är därför den vanligaste kontakten med arbetslivet och den introduceras företrädesvis i årskurs 8 och 9. Skolors inställning till prao varierar och såväl för- som efterarbete och undervisning runt prao fungerar dåligt. Det gör också skolans arbete med att ta fram praktikplatser. Eleverna är positiva till prao och verkar bland annat se den som ett sätt att skapa kontakter. Men de ger samtidigt en bild av att undervisningen sällan kopplas till prao. Nästan alla elever får själva ordna sin prao-plats och eleverna efterfrågar fler och bättre platser (Skolverket 2007c).

De intervjuade eleverna upplever i övrigt att kopplingen mellan studier och arbete är mycket svag och de flesta vill ha mer kontakt med arbetslivet, både i form av studiebesök och att representanter från arbetslivet besöker skolan. Eleverna gav också uttryck för att studiebesök på gymnasieskolor och arbetsplatser skulle kunna vara ett alternativ eller komplement till prao (Skolverket 2007c).

De huvudsakliga resultaten av granskningen (Skolverket 2007c) visar en studie- och yrkesvägledning med avsaknad av styrning, ledning och utvärdering. Därmed saknas också utarbetade konkretiseringar baserade på de nationella målen, arbete med nyckeltal och/eller resultatbeskrivningar samt en genomtänkt resursfördelning. Slutsatsen är att studie- och yrkesvägledningsverksamheten har ställts utanför skolans utveckling mot en mål- och resultatorienterad verksamhet. Rektorerna tycks inte heller se att de har krav på sig att ta initiativ och styra arbetet med SYV eller att det är hela skolans ansvar att arbeta med studie- och yrkesvägledningsfrågor (Skolverket 2007c).

Förutsättningarna för ett utvecklat arbete med SYV utifrån rådande situation torde vara begränsade. Enligt Skolverkets statistik för läsåret

2011/12 fanns det i grundskolans årskurs 7–9 endast 0,2 studie- och yrkesvägledare per 100 elever. På totalt 292 289 elever i årskurserna 7–9 fanns 598 studie- och yrkesvägledare omräknat till heltidstjänster, och 67 procent av dessa hade SYV-utbildning. Dessa siffror innebär att varje vägledare i genomsnitt skulle vägleda 489 elever. Sedan tidigare är det känt att SYV i mindre grad förekommer i fristående skolor än i kommunala skolor. Vägledarna har ungefär dubbelt så många elever att vägleda i fristående skolor jämfört med i kommunala skolor (Skolverket).

2.3 Förskolan: ett första viktigt steg i barns utveckling och lärande

Förskolan har två uppdrag. Det ena är att erbjuda omsorg om barnen när föräldrarna arbetar eller studerar och därmed göra det möjligt för båda föräldrarna att arbeta/studera. Kommunerna är skyldiga att tillhandahålla omsorg inom både förskola och fritidshem för barn från 1 års ålder till och med vårterminen det år eleven fyller 13 år, i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas arbete eller studier (Hanspers & Mörk 2011; Skollagen).¹⁸ Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga har begränsad tillgång till barnomsorg; de ska erbjudas minst tre timmar per dag eller 15 timmar per vecka (Skollagen). Vissa kommuner erbjuder mer dock mer tid än så.

Förskolans andra uppdrag är att vara till för barnen och utgöra det första steget i deras lärande. Här betonas vikten av tidig pedagogisk verksamhet för att främja barnens framtida skolutveckling (Hanspers & Mörk 2011). Förskolan ska lägga grunden för livslångt lärande och vara rolig, trygg och lärorik. Leken är viktig: ”Ett medvetet bruk av leken för att främja varje barns utveckling och lärande ska prägla verksamheten i förskolan” (Lpfö 98, s 6). Leken ses som garant för lustfyllt lärande och fantasi såväl som för förmåga att samarbeta och lösa problem. Den svenska förskole- och fritidsverksamheten bygger på att omsorg och lärande går ihop och är ömsesidigt beroende av varandra.¹⁹

Från två års ålder deltar de allra flesta barn i förskolan. Förskolans roll som del av skolsystemet har blivit tydligare genom införandet av lä-

18 Kommunernas omsorgsuppdrag är dock begränsat: ”Förskola behöver dock inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger” (3 § Skollagen).

19 LOs välfärdspolitiska utredning kommer att se närmare på bland annat barnomsorgen under 2013.

roplan och den allmänna avgiftsfria förskolan, som från 2011 gäller åldrarna 3 till 5 år. 6-åringar har rätt att delta i förskoleklass (Hanspers & Mörk 2011: Skollagen).²⁰ Den avgiftsfria förskolan omfattar dock endast 525 timmar per år, vilket motsvarar cirka 10 timmar per vecka.

Förskoleklassen, som vanligen benämns sexårsverksamhet, är en egen skolform. Den syftar mer specifikt till att förbereda barnen för den fortsatta skolgången. Förskoleklassen ska som minst omfatta 525 timmar under ett läsår.

Från 2008 finns också det kommunala vårdnadsbidraget som riktas till föräldrar med barn som är 1 till 3 år. 38 procent av kommunerna hade infört detta hösten 2011 och det har utgått till 5 procent av barnen i åldrarna 1 till 3 år i dessa kommuner. Föräldrar (läs mammor) med utländsk bakgrund är överrepresenterade. Överlag gäller att vårdnadsbidraget främst används av mammor med dålig förankring på arbetsmarknaden och låga inkomster (Lorentzi 2013). Lorentzi (2013) uppmärksammar också att tillgången till barnomsorg för barn vars föräldrar har försörjningsstöd är begränsad till den allmänna avgiftsfria förskolan från 3 års ålder.

Dagens valfrihetssystem i förskolan tycks, på likartat sätt som i grundskolan, leda till en ökad segregering mellan förskolor, både med avseende på socioekonomisk och svensk/utländsk bakgrund. Det är främst barn med högutbildade föräldrar och barn med utrikes födda föräldrar som går i fristående förskolor (Hanspers & Mörk 2011). Lorentzi (2013) tar särskilt upp utvecklingen av pedagogisk omsorg. Det finns kommuner som problematiserar att barn med utländsk bakgrund lämnar förskolan för att börja i pedagogisk barnomsorg, hos en dagbarnvårdare som talar barnets modersmål.²¹

Den centrala frågan för rapporten är hur deltagande i förskolan påverkar studieprestationer och yrkesliv. ESO (2009) säger för det första att det är viktigt att skilja på studier som undersöker effekter på barn från

20 En generell förskola är tillgänglig för i princip alla barn. Den svenska förskolan är i hög grad generell, men alla barn har, som framgått, inte rätt att delta i alla situationer och åldrar. Den generella förskolan sammanfaller med att vara allmän från 3 års ålder. Då har alla barn rätt att delta i förskolan ett begränsat antal timmar. Detta är dock inte detsamma som att förskolan är obligatorisk. En obligatorisk förskola skulle närmast innebära skolplikt.

21 Pedagogisk omsorg kallades tidigare familjedaghem och dagmamma. Närmare 19 500 barn mellan 1 och 12 år är inskrivna i pedagogisk omsorg. Kraven på pedagogisk omsorg är lägre än för annan förskoleverksamhet både i fråga om utbildad personal och att följa läroplanen. Det gör att den pedagogiska omsorgen inte behöver hålla samma kvalitet som annan förskoleverksamhet (Lorentzi 2013).

så kallat svaga hemmiljöer respektive studier om effekter för barn generellt. Studier från USA dominerar och flera av dem visar att det finns starka positiva effekter av att barn med ”missgynnade hemförhållanden” går i förskola. De positiva effekterna finns i framtida studieprestationer och yrkesliv, men även i minskad sannolikhet att hamna i brottslighet.

ESO (2009) fortsätter sin genomgång och tar upp att det också finns ett flertal studier som visar positiva effekter på studieprestationer av en generell förskola, som bland annat Sverige har. De positiva effekterna syns även i framgång i yrkeslivet. En generell förskola har större effekt för barn till lågutbildade föräldrar, vilket talar för att förskolan har en utjämnande effekt för barn med olika socioekonomisk bakgrund. Lorentzi (2013) lyfter forskningsstudier som visar att barn med utländsk bakgrund ges bättre språkkunskaper genom förskolan, och att den därmed är viktig för att utjämna skillnader mellan barn med svensk och utländsk bakgrund.

Den försämrade likvärdigheten i grundskolan bör ses mot bakgrund av att utvecklingen i förskolan *i sig* sannolikt har bidragit till ökad likvärdighet. Detta mot bakgrund av att fler barn är inskrivna i förskolan och att barn med olika socioekonomisk bakgrund är inskrivna i lika hög grad. Det finns därför anledning att tro att nedgången i likvärdighet i grundskolan skulle ha blivit ännu större om det inte vore för förskolan. ESO (2009, s 101) skriver: ”Den faktor eller de faktorer som påverkat likvärdigheten i skolan negativt är därför troligen *starkare* än vad den absoluta nedgången i likvärdighet indikerar.”

ESOs (2009) slutsats är att en generell förskola är en god investering för samhället. Internationell forskning visar också att en obligatorisk förskola utjämnar skillnader i deltagande mellan barn med olika bakgrund. Obligatorium har därför en utjämnande effekt ifråga om likvärdiga (pedagogiska) förkunskaper till grundskolan bland barn med olika socioekonomisk bakgrund. Skillnader som kan vara svåra att utjämna senare.

2.4 Sammanfattande diskussion

Den enkla slutsatsen är att grundskolan fungerar sämre och att målet om en likvärdig utbildning är långt ifrån uppfyllt. Förklaringarna är flera, och det är inte svartvitt, men den utveckling som har präglat perioden från 1990-talets reformering av skolsystemet har inneburit tilltagande strukturella problem i grundskolan.

En elevs socioekonomiska bakgrund har utan tvivel betydelse i skolan, men skolsystem kan i olika grad *tillåta* att socioekonomiska skillnader blir till skillnader i skolresultat. Det går att påverka hur utjämnande, eller inte utjämnande, skolan blir.

Problembilden för grundskolan visar att det svenska skolsystemet i högre grad tillåter elevers bakgrund att slå igenom i resultat. Det får långtgående konsekvenser för enskilda såväl som för samhället i stort.

Vår utgångspunkt är att likvärdighet är effektivt och att det är en god samhällsinvestering. Likvärdighet är ett viktigt mål i sig, men också för att grundskolan är nyckeln till nästa studienivå, gymnasiet. En hög grad av likvärdighet i förskola, grundskola och fritidsverksamhet är avgörande för att alla barn och ungdomar kan nå en gymnasieutbildning av hög kvalitet.

Motverka segregering mellan och inom skolor

Den urgröpta likvärdigheten drivs av att skillnaderna mellan skolor ökar oroväckande snabbt. Skillnaderna växer framför allt i större städer och förortskommuner samtidigt som skillnaderna mellan skolor är störst i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Skolorna har blivit mer homogena både med avseende på socioekonomisk bakgrund och med avseende på uppdelning mellan elever med svensk och utländsk bakgrund. Det senare gäller framför allt i storstäder och större städer.

Framväxten av fristående skolor, skolpengssystemet och skolvalsformen har sammantaget gjort att elever i större utsträckning går i en annan skola än den som ligger närmast hemmet. Detta är viktigt för att förstå den ökade skolsegregationen, som i praktiken innebär att skolor med dåligt rykte väljs bort av vissa elever och föräldrar.

Den logik som byggts in i grundskolan är att betydelsen av vilken skola en elev går i har förstärkts. En elevs resultat samvarierar med andra elevers bakgrund och gör att resultaten tenderar att vara högre i en skola där en stor andel elever har högutbildade föräldrar. En elevs förväntade resultat tenderar på motsvarande sätt att vara lägre i en skola där en stor andel elever har föräldrar med kortare utbildning och/eller där en stor andel elever har utländsk bakgrund. Detta gäller oberoende av elevens egna föräldrars utbildningsnivå och oavsett om eleven själv har utländsk bakgrund eller inte. Detta kallas skolnivåeffekter och de

förstärks ytterligare av kamrateffekter, som innebär att en elevs resultat påverkas av andra elever, och lärarförväntningar, som tenderar att anpassas efter elevernas generella prestationsnivå.

Skolnivåeffekter som beror på socioekonomisk och svensk/utländsk bakgrund har ökat kraftigt sedan slutet av 1990-talet och har kommit att bli betydande i grundskolan.

För att nå hög grad av likvärdighet är det viktigt att minimera skillnader ifråga om samlad socioekonomisk och utländsk bakgrund på skolnivå. Den sortering av elever till olika skolor som växer fram måste brytas och motverkas.

Dagens valfrihetssystem står i konflikt med mål om likvärdighet såväl som forskning om hur man når bäst resultat i skolan. Utvecklingen ställer krav på att skolvalssystemet förändras. Vi anser att staten ska ta ansvar för att utforma ett skolvalssystem som inte leder till en ökad segregation på skolnivå.

Utvecklingen ställer också krav på en annan ansvarsfördelning mellan stat och kommuner. Vi anser att staten ska ta ett större ansvar för likvärdigheten i förskolan och grundskolan genom att tillskjuta ekonomiska resurser för utveckling av skolans inre arbete, klassammansättning och utformning av stödsystem för elever med särskilda behov. Dessa resurser samverkar på avgörande sätt. Det finns alltför stora skillnader dels i vilka resurser olika kommuner lägger på förskolan och grundskolan, dels hur dessa resurser fördelas mellan skolor inom samma kommun.

Vi menar att en nyckel till förändrade villkor för skolvalet ligger i mer genomgripande förändringar av resursers fördelning som gör att kvaliteten, resultaten och likvärdigheten i förskolan och grundskolan stärks. För detta måste staten ta ett stort och samlat ansvar.

Små klasser, bred klassammansättning och integrerat stöd

Skolans utformning och resurser behöver styras om. Staten behöver ta ett större ansvar för detta. Resurser till förskolan och grundskolan bör generellt, av staten gentemot kommunerna, riktas mot små klasser och grupper i alla skolor. Detta måste dock kombineras med resurser som kompenserar för socioekonomisk struktur och utländsk bakgrund på skolan. Klass- och gruppstorlek ska av allt att döma vara som minst i förskolan och de tidiga åren i grundskolan. Vi anser att krav på klass- och

gruppstorlek i kombination med väl avvägda strukturtillägg lägger grunden för en fördelningspolitiskt mer träffsäker resursfördelning jämfört med i dagsläget. Det är rimligt att staten, när den tar större ansvar för och ställer högre krav på likvärdighet, finansierar en större del av förskolan och grundskolan.

Kommunerna behöver också goda förutsättningar för både kort- och långsiktig planering av förskole- och grundskoleverksamheten. Etablerringsfriheten för fristående skolor behöver begränsas för att öka effektiviteten i resursanvändningen.

Små klasser och grupper behöver inte automatiskt ge förbättrade resultat. Det är viktigt att fördelar av mindre klasser/grupper tas tillvara. En viktig aspekt är hur klasser och grupper sätts samman eftersom det har betydelse för studie- och kunskapsresultat. Principen är att brett sammansatta och blandade klasser med avseende på socioekonomisk bakgrund, svensk/utländsk bakgrund och kön gynnar lärande och kunskapsutveckling för både så kallat låg- och högpresterande elever. Internationella jämförelser visar att skolsystem där barn med olika uppväxtvillkor och skilda behov går i samma klass är bra för jämlikhet och sammanhållning i samhället och att det samtidigt förbättrar skolresultaten.

En minst lika viktig aspekt är hur stöd till barn med särskilda behov utformas. Det verkar fortfarande vara så att särskiljande lösningar, snarare än inkluderande, dominerar extra stöd och specialpedagogiska insatser. Nyckeln till lyckade stödprogram är istället att de är en del av ordinarie undervisning och inte särskiljer elever med behov av särskilt stöd från andra elever. Särskiljande är i sig negativt och blir lätt stigmatiserande. Det är negativt också eftersom elever påverkar varandra genom kamrateffekter. Med nivågruppering (gruppering efter resultat) och andra sätt att skilja ut elever som har behov av stöd riskeras negativa kamrateffekter att förstärkas.

Vi anser att det behövs stora förbättringar och mer resurser för att täcka de behov av särskilt stöd som finns i förskolan och grundskolan. Med små klasser och grupper ges i grunden bättre förutsättningar, men Sverige verkar ha en del att lära av Finland. Där sätts extra insatser in tidigt, beslutas lokalt och täcks inom den "normala finansieringen" av förskola och grundskola. Det mesta pekar på att ett väl utformat system för elever som har särskilda behov av stöd skulle ge goda förutsättningar att

minska problem med ofullständiga betyg, men även med ogiltig frånvaro (skolk). Tidiga insatser för att motverka (ogiltig) frånvaro är avgörande för att undvika skolmisslyckanden och stärka alla barns rätt till utbildning.

Mycket och varierad undervisning och höga förväntningar på eleverna

Under perioden 1990 till 2009 har arbetsformer och undervisningsmetoder förändrats och haft betydelse för elevernas skolresultat. Arbetet i klassrummet har utvecklats i riktning mot högre grad av individuellt ansvarstagande och en ökad användning av eget arbete som arbetsform. Det verkar finnas en underskattning av behoven av lärarlett lärande och en övertro på eget ansvar.

Flera studier visar att det är centralt att den lärarledda undervisningen ökar. Att läraren skapar ordning och struktur och systematiskt och medvetet varierar undervisningens innehåll ger också bättre resultat. En bred lärarkompetens framhålls som mycket viktigt. Det är även att lärare har höga förväntningar på *alla* elever. Låga förväntningar och sänkta krav på kunskaper ger sämre resultat. Det riskerar att försvaga elevers motivation, självförtroende och inlärningsstrategier.

Skolledningen har stor betydelse för elevers och skolors resultat, inte minst när det gäller att skapa goda förutsättningar för kollegialt samarbete och aktivt arbete med skolans värdegrund och hur läroplanens målsättningar ska nås. Vi anser att skolan inre arbete sammantaget behöver utvecklas i linje med det forskningen pekar på som viktigt. Detta för att alla elever ska ges förutsättningar att nå målen för utbildningen.

Stärkt fritidsverksamhet istället för RUT-avdrag för läxhjälp

När klasser är små blir elever mindre beroende av sina föräldrars, eller andras stöd, för att klara utbildningen än när klasser är större. Det hänger samman med att undervisningen kan förbättras med små klasser. Behovet av läxor som komplement till undervisningen kan då minskas. Det är viktigt för likvärdigheten eftersom föräldrar har olika förutsättningar att hjälpa sina barn med läxor.²²

22 Därmed inte sagt att läxor inte ska förekomma. Det viktiga, vid sidan om en rimlig omfattning utifrån ålder, är att läxor i första hand handlar om repetition av uppgifter som redan gåtts igenom i undervisningen. Läxor som bygger på att eleven på egen hand ska bli färdig med en uppgift som inte hanns med inom ramen för undervisningen förstärker istället individualiseringen i undervisningen.

Privatfinansierad läxhjälp innebär att barn får väsentligt olika förutsättningar att nå kunskapsmålen i skolan. Det är orimligt att vi med skattemedel subventionerar en verksamhet som minskar likvärdigheten. Det så kallade RUT-avdraget för läxhjälp måste avskaffas.

Fritidsverksamheten, i form av fritidshem eller öppen fritidsverksamhet, har som deluppdrag att komplettera lärandet i förskoleklassen och grundskolan. Den resursen behöver stärkas för att bättre tas tillvara.

Vi anser att fritidsverksamheten behöver stärkas ifråga om utbildad personal och verksamhetens innehåll. Vi anser också att elever ska ha rätt att delta i fritidsverksamhet även om deras föräldrar är föräldralösa eller arbetslösa. Elevers rätt till det stöd som fritidsverksamheten ska utgöra bör vara den styrande principen för barns deltagande, inte föräldrarnas livssituation.

Förskolan ger viktiga förkunskaper och måste värnas

Förskolan har både ett omsorgs- och kunskapsuppdrag. För att förskolan ska leva upp till det betonas att lärande och utveckling ska främjas genom lek och att verksamheten ska vara rolig, trygg och lärorik. I forskningen betonas att tidig pedagogisk verksamhet främjar barnens framtida skolutveckling, studieresultat och yrkesliv.

En generell förskola av den typ vi har i Sverige, har en utjämnande effekt för barn med olika socioekonomisk bakgrund. Den utjämnar även skillnader i språkkunskaper mellan barn med svensk och utländsk bakgrund. Eftersom de allra flesta barn deltar i förskolan från två års ålder bidrar förskolan till att barn har likvärdiga förkunskaper till grundskolan.

Det finns dock vissa problem med utvecklingen i förskolan. Den präglas av samma typ av segregeringsutveckling som grundskolan. Drivkraften tycks även i detta fall vara valfrihetssystemet. Det riskerar att urholka likvärdigheten också i förskolan. Rätten till barnomsorg är begränsad för barn vars föräldrar har försörjningsstöd. Då gäller istället endast rätt till den allmänna avgiftsfria förskolan från 3 års ålder. Det kommunala vårdnadsbidraget, som riktas till föräldrar med barn som är 1 till 3 år, bidrar till att undergräva den generella förskolan. Vårdnadsbidrag används främst av mammor med dålig förankring på arbetsmarknaden och föräldrar med utländsk bakgrund är överrepresenterade. Detta skulle kunna hänga samman med det faktum att tillgången till barnomsorg är be-

gränsad just för barn med föräldrar som har försörjningsstöd. I viss mån tycks också den pedagogiska omsorgen (daghem/dagmamma) vara problematisk. Det finns tecken på att barn med utländsk bakgrund lämnar förskolan för att börja i pedagogisk barnomsorg, hos en dagbarnvårdare som talar barnets modersmål.

Vi anser att det är centralt att värna en generell och sammanhållen förskola. Det innebär att förskolan behöver vara tillgänglig för alla barn, på likvärdiga villkor, oberoende av föräldrarnas livssituation. Det finns segregeringstendenser inom förskolan och det finns en risk att främst barn med utländsk bakgrund står sämre rustade för grundskolan än andra barn. Sådana skillnader kan vara svåra att utjämna senare. Vi anser därför att det kommunala vårdnadsbidraget bör avskaffas och den pedagogiska omsorgen ses över. Vi anser också att förskoleklassen ska vara obligatorisk.

Minskade kostnader för omval och förlängd studietid med utvecklad studie- och yrkesvägledning

Det finns stora brister i elevernas möjligheter att inhämta tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att kunna göra väl underbyggda utbildnings- och yrkesval. Valen till gymnasiet har blivit mer komplexa på grund av fler skolor och utbildningsinriktningar men också för att yrken och arbetsmarknadens krav upplevs som mer otydliga. Resurserna till skol- och yrkesvägledningen har parallellt med detta minskat. Ungdomar är inte heller en enhetlig grupp och vägledare möter elever med skilda behov.

Ibland blir det fel i valet av utbildning eller yrkesinriktning. Så måste det kunna vara. Det ska finnas möjlighet att ändra sig och byta riktning. Däremot behöver kostnaden för omval och förlängd studietid i gymnasiet och vuxenutbildningen som beror på bristfällig information och vägledning minska. Större resurser borde läggas på en utvecklad studie- och yrkesvägledning som gör att det i högre grad blir rätt från början.

Det mesta tyder på att det krävs både utvecklingsarbete för att finna nya arbetssätt och mer resurser för att göra vägledning till studier och arbetsliv en självklar del i skolsystemet. Insatser som information, personlig vägledning och kontakter mellan skola och arbetsliv måste vara givna delar i en kvalitativt stärkt och väl fungerande studie- och yrkes-

vägledning. Vägledares opartiska roll måste också värnas. Vi anser att det finns behov av utökade och riktade resurser för att få till stånd en fungerande och bra vägledningsverksamhet i enlighet med elevernas rättigheter enligt skollagen.

3. Den nya gymnasieskolan – vart är den på väg?

I FÖREGÅENDE KAPITEL beskrevs för- och grundskolans betydelse, men också tillkortakommanden för att ge barn och ungdomar en likvärdig utbildning och grund att stå på. Det ger i sin tur gymnasieskolan en utmaning att kompensera för skillnader i förutsättningar och få alla elever att lämna gymnasiet med en gymnasieexamen.

Vi har också lyft vikten av en väl fungerande studie- och yrkesvägledning (SYV) i grundskolan. Det har stor betydelse för hur välgrundade elevernas val till gymnasieskolan är. Förutom att ge alla ungdomar tillräckliga kunskaper för att antas till gymnasieskolan, är grundskolans förmåga att ge stöd och vägledning inför valen till gymnasiet av central betydelse. SYV blir allt viktigare med tanke på högstadiets språkval, gymnasieskolans förändring och alltfler utbildningsanordnare att välja mellan. Dessutom behöver eleverna och deras föräldrar en bra bild av yrkesprogrammen och de möjligheter de ger för inträde på arbetsmarknaden. Alla elever har inte tillgång till välinformerade föräldrar som kan bidra i den unges val av fortsatt utbildning. Det innebär att SYV-funktionens roll är extra viktig som kompensatorisk insats inför de val som ska göras redan i grundskolan, och som har stor betydelse för den fortsatta utbildningen.

Gymnasieskolan är fortfarande en frivillig utbildningsform, men är i praktiken obligatorisk då det i princip inte existerar någon reell arbetsmarknad för ungdomar som saknar slutbetyg från gymnasieskolan (LO 2013a). De flesta studier som berör arbetsmarknaden visar att ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning är de som har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden (LO 2013b). De är överrepresenterade bland arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och bland dem som får ekonomiskt bistånd från kommunerna, och har samtidigt lägre sysselsättningsgrad, än dem som slutfört sina gymnasiestudier. Därutöver finns också en grupp unga vuxna som varken studerar eller arbetar och som utgör en stor samhällelig utmaning. Mycket tyder på att tidiga skolmisslyckanden signalerar risker om framtida svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och vara självförsörjande i vuxen ålder (LO 2013b).

Vi anser att det finns tre övergripande och avgörande problem som gymnasieskolan måste komma tillrätta med:

- Andelen elever som lämnar gymnasiet med fullbordad utbildning måste öka betydligt.
- Utbildningens relevans och kvalitet i de yrkesförberedande programmen måste förbättras betydligt.
- Övergången från studier till arbetsmarknaden behöver stärkas.

Den sista punkten gäller inte enbart elever från de yrkesförberedande programmen. Det berör också de elever som gått studieförberedande programmen men som inte vill eller kan studera vidare därför att betygen inte är tillräckliga för att komma in på högskolan eller universitetet.

3.1 Gemensam grund eller inte?

Den nya gymnasieskolan som infördes 2011 kännetecknas av en mycket skarpare uppdelning mellan de tolv yrkesförberedande programmen och de sex studieförberedande programmen, jämfört med den tidigare gymnasieskolan. Det innebär att den borgerliga regeringen gjort avkall på kärnämneskunskaper till förmån för mer yrkesinriktade ämnen på de yrkesförberedande programmen. Denna nya inriktning tycks utgå från synen att individer kan delas upp i så enkla kategorier som praktiker eller teoretiker, vilket visat sig i den politiska retoriken. Argument för både lärlingsvarianter och kortare utbildningar i form av yrkesintroduktion är att de är nödvändiga för "skoltrötta" elever, där alltför mycket av "teoretiska" studier anses pressa ut eleverna ur skolan.

LO har konsekvent hävdats betydelsen av att elever på yrkesprogrammen ges de grundläggande kommunikativa färdigheter i svenska och engelska samt matematik som arbetslivet kräver. Men inte bara för arbetslivet. Det ställs också krav på individen i sin roll som medborgare i ett informationsintensivt samhälle att ha goda kunskaper i dessa avseenden. Även om det är möjligt att idag få grundläggande behörighet till högskolan på alla program så bygger det för yrkesprogrammets del på elevernas aktiva och medvetna val. Det är då beroende av hur väl studie- och yrkesvägledningen fungerar i både grundskola och gymnasium, och föräldrarnas förmåga att stödja eleven i sådana val.

Utbildningssystemet måste vara så utformat att behovet av kompetens

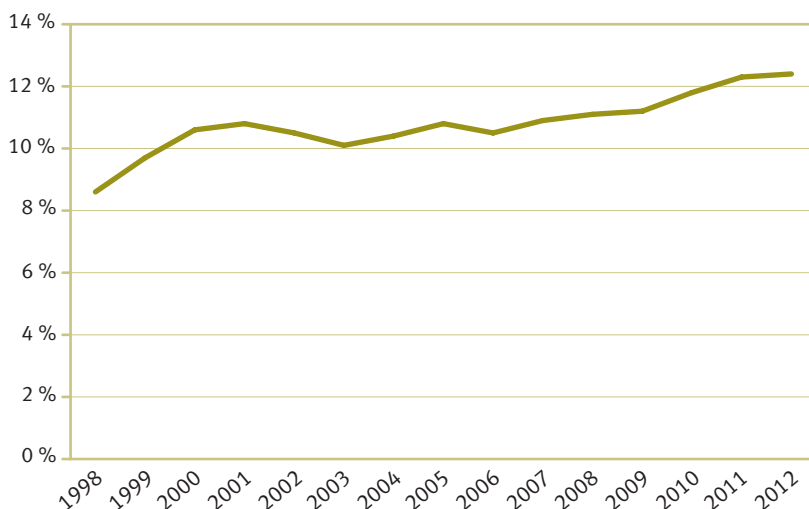
serande inslag på efterföljande nivå blir så liten som möjligt. Rättigheten att läsa in den grundläggande behörigheten inom ramen för Komvux som införts med gymnasireformen 2011 kan synas vällovlig, men innebär också en kostnad för både individen och samhället.

3.2 Övergången från grundskolan till gymnasieskolan

I och med införandet av den nya gymnasieskolan hösten 2011 skärptes behörighetskraven till gymnasiet. Tidigare krävdes enbart godkända betyg i matematik, engelska och svenska alternativt svenska som andraspråk från grundskolan. De skärpta behörighetskraven innebär att det behövs godkända betyg i ytterligare fem ämnen, totalt åtta, för att antas till ett yrkesprogram. För högskoleförberedande program behövs godkända betyg i ytterligare nio ämnen, totalt tolv. De nio ämnena skiljer sig åt mellan de olika högskoleförberedande programmen.

Andelen elever från grundskolan som inte är behöriga till gymna-

Diagram 3.1 Andelen elever från grundskolan som inte är behöriga till gymnasiet 1998–2012 Båda könen, procent

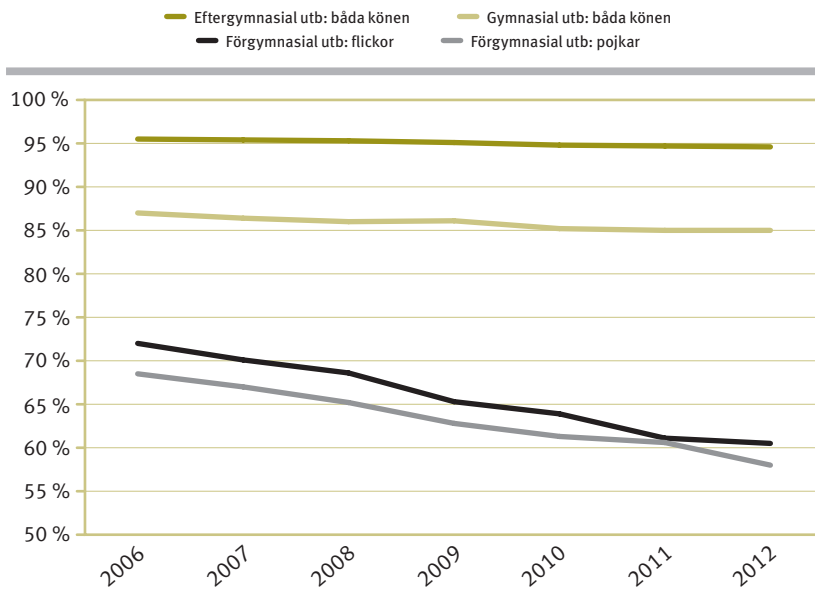


Källa: Skolverket

siet har ökat sedan 1998. Efter en svag minskning av andelen obehöriga i början av 2000-talet kan en kontinuerlig ökning sedan 2006 konstateras. Förändringen mellan 2010 och 2011, då antagningskraven skärptes, uppgår till en halv procentenhet. Det kan tolkas som att de ändrade behörighetskraven inte haft någon omedelbar dramatisk inverkan på övergången till gymnasiet i relation till den historiska utvecklingen.

Från vårterminen 2006 till 2012 inträffar en dramatisk förändring när vi ser till gymnasiebehörighet utifrån socioekonomisk bakgrund. Det är framför allt elever med föräldrar som saknar gymnasieutbildning som i lägre grad blir behöriga för gymnasiet. Behörigheten faller med 11,5 procentenheter för flickor och med 10,5 procentenheter för pojkar.

Diagram 3.2 Gymnasiebehörighet i årskurs 9 efter föräldrarnas högsta utbildningsnivå²³



Källa: Skolverket

²³ Anledningen till att båda könen redovisas för elever med föräldrar som har gymnasie- eller eftergymnasial utbildning är att skillnaderna mellan flickor och pojkar är små.

I viss mån, 2 procentenheter, faller även andelen behöriga bland elever som har gymnasieutbildade föräldrar. I allra lägst grad påverkas elever med eftergymnasialt utbildade föräldrar. Behörigheten faller med 0,9 procentenheter mellan 2006 och 2012.

Som nämndes tidigare verkar inte införandet av krav på fler ämnen för behörighet till gymnasiet påverkat den totala andelen obehöriga elever i någon markant mening.

Däremot verkar pojkar med föräldrar med enbart förgymnasial utbildning ha påverkats mest av förändringen.

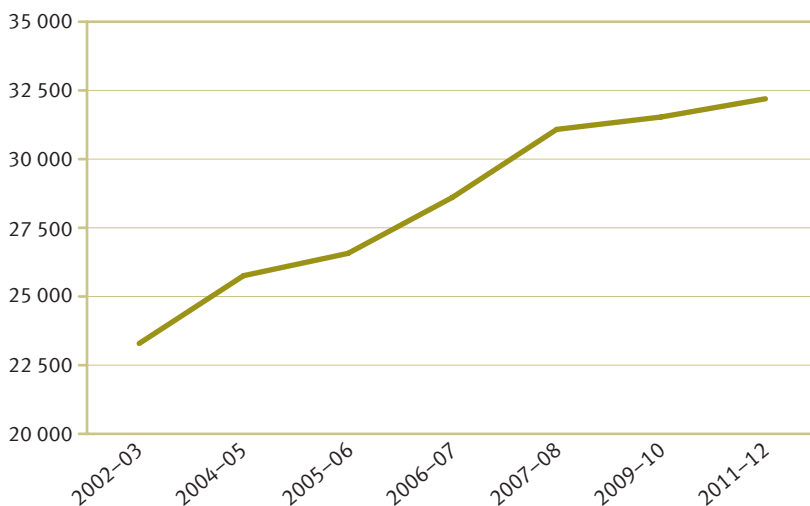
I den tidigare gymnasieskolan fanns endast ett alternativ för obehöriga elever. Det var det individuella programmet (IV) som infördes 1992 med den dåvarande gymnasiereformen. Utbildningen på IV kunde genomföras i en särskild undervisningsgrupp, men också helt eller delvis tillsammans med elever som läste ett yrkes- eller studieförberedande program. Utbildningen, eller en del av utbildningen, kunde även genomföras som praktik på en arbetsplats. Utbildningsformen fick kritik för att den inte i särskilt stor utsträckning tog individuella hänsyn trots varierande behov hos eleverna. Av det skälet infördes olika inriktningar inom IV-programmet, som i allt väsentligt liknar de introduktionsprogram som nu är införda i den nya gymnasieskolan (Prop. 2003/04:140).

Förutom bristen på individuella hänsyn i det tidigare IV-programmet fanns en annan allvarlig kritik. Det var att eleverna inte garanterades undervisning på heltid då det endast utgick ett halvt statsbidrag för dessa elever. Därför gjordes en lagändring 2006 som innebar att eleverna på IV-programmet skulle ges utbildning på heltid, och i sin utformning likvärdig med den utbildning som ges på de nationella programmen. Syftet var att i större utsträckning fånga upp obehöriga elever från grundskolan och stödja dem i att fullfölja sina gymnasiestudier, och då helst på ett nationellt program.

Efter läsåret 2005/06 har det skett en markant ökning till drygt 32 000 elever på IV-programmen. Andelen elever på dessa program i relation till det totala antalet elever på gymnasiet har varierat mellan 7,4 och 8,8 procent under perioden 2002/03 till 2011/12. Den inriktning som ökat mest är introduktionsprogram med invandrade ungdomar som målgrupp.²⁴

24 Benämns språkintröktion i det nya gymnasiet.

Diagram 3.3 Totala antalet elever på IV eller introduktionsprogram ²⁵



Källa: Skolverket

Inom dessa programinriktningar antogs 1 900 elever hösten 2002, för att hösten 2011 öka till 4 700 elever (Skolverket 2012f).

Elever på IV-programmet har inte enbart utgjorts av obehöriga elever utan även elever som hoppat av nationella program. Den möjligheten är numer begränsad. Elever som har formell behörighet till ett nationellt yrkesprogram kan antas till individuellt alternativ eller yrkesintroduktion om huvudmannen anser att det finns synnerliga skäl för detta (Skollagen SFS 2010:800).

I flera av Skolverkets uppföljningar av det kommunala informationsansvaret²⁶ har man frågat kommunerna hur de tillämpar bestämmelsen om synnerliga skäl. Det har visat sig att den nuvarande tillämpningen skiljer sig mycket mellan kommunerna där både strikt och generös tolkning tillämpas (Skolverket 2012f). Flera kommuner efterfrågar vägled-

²⁵ För läsåret 2011/12 ingår både elever från det tidigare IV programmet och elever inskrivna på något av introduktionsprogrammen.

²⁶ "En hemkommun ska löpande hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder." (Skollagen 29 kap 9§).

ning i tolkningen av synnerliga skäl. Behöriga elever som tänker lämna ett nationellt program och som inte antas till ett introduktionsprogram, ökar risken för att de lämnar gymnasieskolan helt och hållet i brist på alternativ. De hänvisas då till de möjligheter som kommunerna erbjuder inom ramen för informationsansvaret. En annan uppfattning bland de intervjuade kommunerna var att de begränsade alternativen gjorde att eleverna stannade på sitt nationella program. Men om eleverna enbart gör det på grund av begränsade alternativ är risken att studiemotivation och resultat utvecklas negativt. Det understryker huvudmännens och gymnasieskolornas ansvar för att ge behöriga elever de stödjande insatser som krävs för att vara kvar och slutföra studierna på ett nationellt program.

Introduktionsprogrammen har inte några examensmål eller någon programstruktur, och därför blir elevens individuella studieplan mycket viktig när utbildningens innehåll ska beskrivas. Introduktionsprogrammen syftar till att hjälpa eleven vidare till ett nationellt program, men de kan också förbereda för yrkeslivet eller ha andra syften.

I regeringens senaste budgetproposition finns förslag att *yrkesintroduktionen* ska utformas för dem som bedöms som "skoltrötta" eller av andra skäl inte bedöms klara en fullständig gymnasieutbildning (Prop. 2012/13:1). Utbildning inom yrkesintroduktion kan variera i längd, mellan ett och två år, men ska i huvudsak bedrivas som heltidsstudier. Enligt budgetpropositionen kommer regeringen att erbjuda huvudmännen stimulansmedel för att utveckla kvaliteten i yrkesintroduktionen. Skolverket ges i uppdrag att utveckla yrkesintroduktion av varierande längd som förberedelse för konkreta arbetsuppgifter på arbetsmarknaden. Regeringen har för detta ändamål avsatt 30 miljoner årligen för perioden 2013 till 2016, vilket verkar vara alldeles för lite resurser för ett sådant åtagande. Vi utgår ifrån att Skolverket genomför uppdraget i nära samverkan med de nationella programråden.

Regeringens förslag har kritiserats av arbetsmarknadens parter som otillräckligt för att ge ungdomar tillräckliga förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden. Kortare utbildningar med vissa yrkesämnen innebär att eleven inte får en utbildning som är i nivå med vad som idag kan betraktas som grundläggande yrkesutbildning. Yrkesintroduktionen kommer inte att vara tillräcklig för att accepteras som en yrkesutbildning som ska förbereda eleven för arbets- och samhällslivet.

Tabell 3.1 Gymnasieskolans introduktionsprogram

Studievägar	Preparandutbildning	Programinriktat individuellt val	Yrkesintroduktion	Individuellt alternativ	Språkintrouktion
Vilka elever?	Fullföljt årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett visst nationellt program	Obehöriga till nationellt program, med krav på visst antal godkända betyg och i vissa ämnen	Obehöriga till nationellt program	Obehöriga till nationellt program	Obehöriga till nationellt program, nyanlända
Kommunens skyldighet	Ska erbjuda	Kan erbjuda	Ska erbjuda	Ska erbjuda	Ska erbjuda
Huvudsakligt innehåll	Grundskoleämnen som krävs för behörighet till nationellt program	Grundskoleämnen som krävs för behörighet till yrkesprogram och kurser från yrkesprogrammet, APL	Kurser från yrkesprogram, annan yrkesutbildning, APL/praktik	Grundskoleämnen, gymnasieämnen, andra insatser	Svenska/svenska som andraspråk, övriga grundskoleämnen, gymnasiekurser
Syftar till	Studier på nationellt program	Studier på yrkesprogram	Etablering på arbetsmarknaden eller studier på yrkesprogram	Fortsatt utbildning, yrkesintroduktion, etablering på arbetsmarknaden	Studier på nationellt program, på annat introduktionsprogram, annan utbildning
Utformning	För enskild elev, flera elever kan ha samma innehåll	För grupp, innehåll fastlagt i förväg	För enskild elev eller för grupp	För enskild elev, flera elever kan ha samma innehåll	För enskild elev, flera elever kan ha samma innehåll

Källa: Skolverket.

Vår bedömning är att yrkesintroduktionen inte kommer att underlätta ungdomarnas etablering på arbetsmarknaden. Istället kommer dessa ungdomars behov av kompenserande insatser inom vuxenutbildning eller arbetsmarknadsutbildning att öka för att etablera sig på arbetsmarknaden. Det innebär, i likhet med problemen med övergången från grundskolan till gymnasiet, att nästa nivå i utbildningssystemet tvingas ta sig an de tillkortakommanden som tidigare nivå ansvarar för.

Skolverkets rapport (2012e) om högpresterande elever diskuterar de förutsättningar som krävs för att elever ska nå längre än att enbart klara de grundläggande kunskapskraven. Forskarna observerar att de högpresterande ungdomarna kännetecknas av tron på den egna förmågan, motivation och uthållighet. Rapporten konstaterar att:

"Mot bakgrund av senare tidens studier omprövar alltfler forskare synen på begåvning som något till största delen medfött och statistiskt, och betraktar det istället som i huvudsak inlärt och utvecklingsbart." (Skolverket 2012e, s. 48).

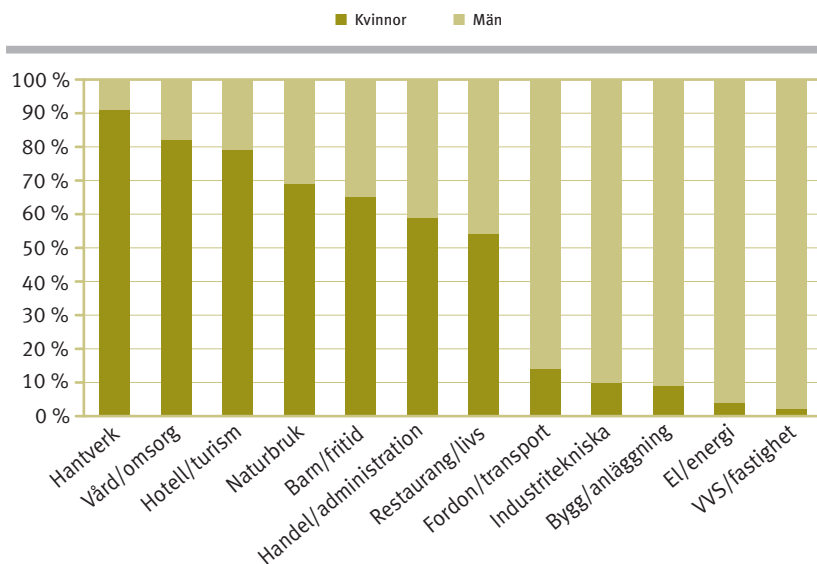
Vikten av att utmana eleverna med ett innehåll på lämplig nivå förs fram som en viktig faktor, samtidigt som man varnar för riskerna med nivåindelning, det vill säga att elever sorteras efter resultat. Det är särskilt allvarligt för elever som inte är högpresterande, då låga förväntningar och inläsningseffekter kan bli följden. Men det är viktigt att påpeka att det även påverkar högpresterande elever negativt. OECD (2008) anser att nivågruppindelning både försämrar resultaten och undergräver likvärdigheten.

Utbildningssystemet och resursanvändningen måste utformas så att i princip alla ungdomar kan fullfölja en gymnasieutbildning av god kvalitet, även om vägen dit kan variera beroende på elevens förutsättningar och behov. Det ställer krav på både politiken, huvudmän och skolor att med större målmedvetenhet, uthållighet och tillräckliga resurser även ge elever på introduktionsprogrammen den möjligheten. Det finns inget skäl sänka kraven med utgångspunkten att elevens förutsättningar är givna från början. Istället handlar det om att utveckla undervisningen på ett sätt som kan bidra till att de allra flesta elever kan nå de nationella målen för utbildningen.

3.3 Pojkars och flickors val av yrkesförberedande program

När det gäller könstraditionella val till gymnasiet yrkesförberedande program är mönstren mycket stabila över tid. Särskilt gäller det traditionellt manligt dominerade branscher. Den tidigare gymnasiekommittén (SOU 2002:120) konstaterade att de könsbaserade val av studieinriktning som gjordes vid tidpunkten för utredningen inte avvek i någon större utsträckning från dem som gjordes vid gymnasieskolans införande 1971. Kommittén konstaterade också vikten av att redan i förskolan arbeta med genusfrågor och skriver att ”mer otraditionella val av studie- och yrkesinriktning endast kan åstadkommas genom att hela miljön förändras, både i skolan och i arbetslivet. Påverkan måste börja tidigt, helst redan i förskolan”.²⁷

Diagram 3.4 Könsfördelning årskurs 1 på yrkesprogrammen, läsåret 2011/12



Källa: Skolverket

²⁷ Se även LO 2006, s.24.

De informations- och rekryteringskampanjer som genomförts för att ändra dessa mönster har endast haft kortsiktiga effekter. Försök med rekrytering av flickor till industriprogrammen genom rena flickgrupper och kvinnliga mentorer gav nedslående resultat. Flickorna avbröt tidigt sina studier och de få som gick ut med slutbetyg lämnade relativt snabbt yrket eller branschen. Endast fyra av tio flickor på byggprogrammet lämnade gymnasiet med fullständiga betyg (LO 2006). Skolverkets lägesbedömning för läsåret 2010/11 konstaterar att det alltså råder traditionella skillnader mellan könen i valet av gymnasieutbildning (Skolverket 2011).

På flera av de utbildningar där könsfördelningen är som mest ojämn har dock skillnaderna minskat under en längre tid. På bygg- och teknikutbildningar, där merparten av eleverna är män, har andelen kvinnor ökat under de senaste fem åren. Andelen män har på motsvarande sätt ökat på estetiska utbildningar och omvårdnadsutbildningarna (Skolverket 2011). Trots detta behövs ytterligare insatser för att komma tillrätta med de statistiska könsmonster som råder i utbildningsvalen, och som också återspeglar sig i den könsuppdelade arbetsmarknaden. Dit hör att kunna erbjuda alternativa yrkesval för kvinnor och män obundna av genus genom Yrkesvux och YH-utbildningar

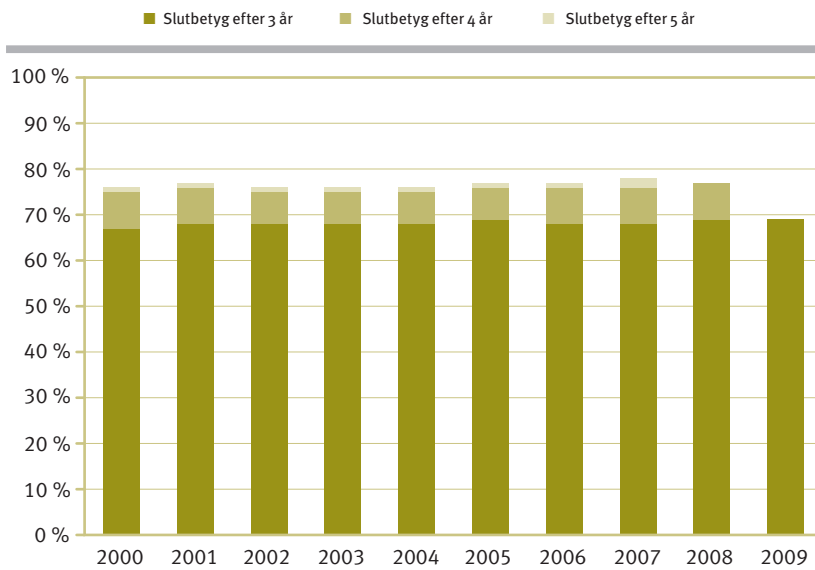
3.4 Vilka avbryter sin utbildning och hur omfattande är problemet?

Cirka 99 procent av en årskull påbörjar gymnasiestudier. Drygt 12 procent är inte behöriga för att påbörja ett nationellt program och hänvisas därför till ett introduktionsprogram. Under en lång tid har alltför många inte lyckas fullfölja sina gymnasiestudier.

En stor andel elever fullföljer inte sina gymnasiestudier. Som framgår av diagrammet nedan saknar ungefär var tredje elev slutbetyg från gymnasiet efter tre års studier. Andelarna har varit stabila under lång tid och pekar på ett allvarligt strukturellt problem. Efter ytterligare ett år, alltså fyra år efter skolstart, ökar andelen med slutbetyg till cirka 75 procent. När ett femte år läggs till ökar andelen med någon enstaka procentenhet. Faktum är att nästan en fjärdedel saknar slutbetyg från gymnasiet fem år efter skolstarten.

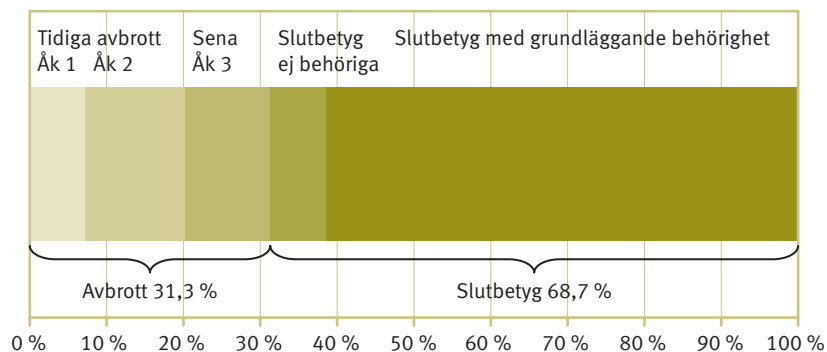
Diagram 3.6 visar studieresultaten efter tre års studier för de 126 960 elever som började på gymnasiet hösten 2008. Nästan en tredjedel lyck-

Diagram 3.5 Andelen elever som slutfört gymnasieskolan och erhållit slutbetyg Inom 3, 4 respektive 5 år efter skolstart



Källa: Skolverket.

Diagram 3.6 Studieresultat i gymnasiet efter 3 år Nybörjare ht 08

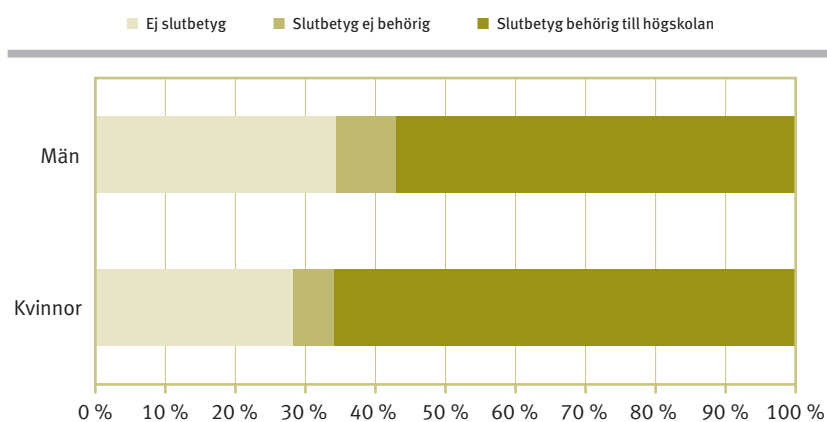


Källa: Skolverket

ades inte slutföra sina studier och hoppade av eller bytte program. Det motsvarar nästan 40 000 ungdomar. Knappt 70 procent av eleverna fick ett slutbetyg men det var endast drygt 60 procent som uppnådde grundläggande behörighet till högskolan. Efter ytterligare ett års studier hade andelen som uppnått slutbetyg ökat till 77 procent och de med grundläggande behörighet ökat till 67 procent.

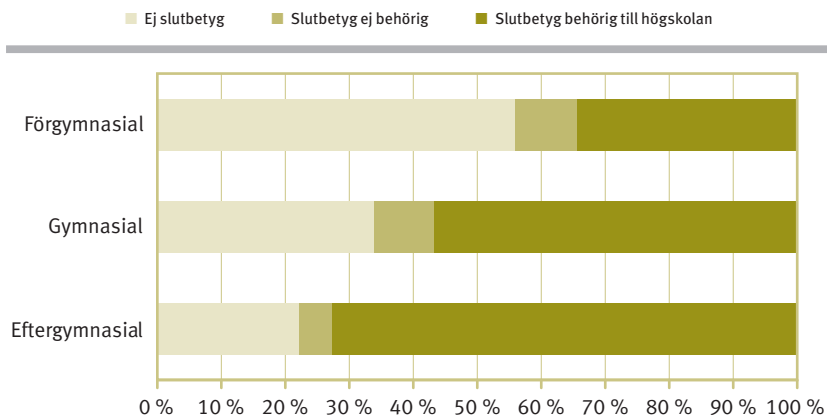
Bland dem som behöver ytterligare ett år för att slutföra sina gymnasiestudier finns de som byter program. Det är dessutom dubbelt så vanligt att eleverna på ett yrkesprogram byter och startar om i årskurs 1 på sitt andra studieår. Om man ser till antalet elever som startade om sin gymnasieutbildning i årskurs 1 eller 2 under det tredje studieåret så uppgick dessa till nästan 7 000 elever eller 6,3 procent av årskullen. Kostnaden för hemkommunerna för de som börjar om uppskattas till mellan 600 och 700 miljoner kronor, då snittkostnaden för ett gymnasieår uppgår till cirka 100 000 kronor per elev. Då en del elever behöver två år extra för att slutföra sitt nya program blir beloppet i praktiken ännu högre (Skolverket 2012c).

Diagram 3.7 Kön och studieresultat efter 3 år
Nybörjare ht 08



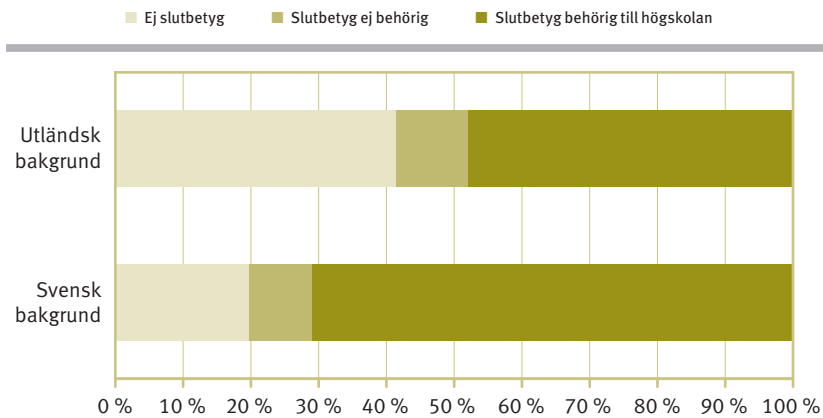
Källa: Skolverket.

Diagram 3.8 Föräldrars utbildningsbakgrund och studieresultat efter 3 år
Nybörjare ht 08



Källa: Skolverket.

Diagram 3.9 Bakgrund och studieresultat efter 3 år²⁸ Nybörjare ht 08



Källa: Skolverket.

²⁸ Utländsk bakgrund definieras av Skolverket som elever födda utomlands eller födda i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands.

Socioekonomisk bakgrund (föräldrarnas utbildningsnivå), kön och utländsk bakgrund²⁹ har stor betydelse för hur gymnasiestudierna lyckas. Nära nog hälften av de elever som har utländsk bakgrund och lika stor andel bland dem vars föräldrar har kort utbildningsbakgrund avbryter studierna (Skolverket 2008). För våren 2011 uppvisar föräldrars utbildningsbakgrund än större betydelse för resultaten än tidigare.

Det resultat som eleverna bär med sig från grundskolan har stor påverkan på deras resultat i gymnasiet. De elever som har svårigheter i grundskolan löper större risk än andra att också få svårigheter att genomföra sin gymnasieutbildning.

3.5 Hur hanterar gymnasieskolan elever med behov av stöd?

I huvudsak är det studieavbrotten som utgör de största problemen för genomströmningen i gymnasieskolan. I synnerhet de avbrott som sker tidigt. Omkring 20 procent av de elever som påbörjade sin utbildning 2008 avbröt sina gymnasiestudier de två första åren. Tidiga avbrott kan visa sig svårare att reparera än de som sker i slutet av utbildningen.

I Skolinspektionens granskning (2009b) uppger varannan elev att de ångrade sitt beslut att lämna utbildningen.³⁰ Skolverkets tidigare uppföljningar indikerar också att frånvaron av vuxenstöd i skolan bidragit till besluten att avbryta utbildningen. Det faktum att gymnasieskolan är en frivillig skolform kan inte förta skolans uppdrag att anpassa undervisningen och ge det stöd eleven behöver för att uppnå målen. Granskingen visade också att det saknas ett målinriktat arbete för att få alla elever att fullfölja sina studier. Stödinsatser sattes ofta in sent och Skolinspektionen konstaterade att det fanns kvalitetskillnader mellan skolorna i den erbjudna studie- och yrkesvägledningen.

I Skolinspektionens regelbundna tillsyn (2009a) fastslog att 64 procent av de 166 inspekterade gymnasieskolorna hade brister inom det systematiska kvalitetsarbetet, i utformningen av elevstöd samt uppföljning av kunskapsresultat, i sådan omfattning att åtgärder behövde göras. Den senaste statistiken från Skolinspektionens regelbundna tillsyn

29 Det bör påpekas att invandrare inte är och ska inte ses som en homogen grupp. Även bland dem som är utrikes födda är föräldrarnas utbildningsbakgrund utslagsgivande.

30 Studien omfattade 27 gymnasieskolor hos lika många huvudmän.

avser första halvåret 2012³¹ då 114 gymnasieskolor (66 kommunala och 48 fristående skolor) ingick i tillsynen. De flesta granskade skolor fick påpekanden om brister och endast 4 av 114 gymnasieskolor klarade sig helt utan några påpekanden alls. Värt att notera är att det mest frekventa påpekanudet (81 procent av skolorna) var brister i gymnasieskolornas utformning av särskilt stöd till eleverna. Vanligast var att åtgärdsprogrammen inte angav vilka elevens behov var och hur de skulle tillgodoses eller följas upp och utvärderas.

I en rapport från Skolverket (2010c) undersöks rektorernas uppfattning om skolornas stöd till de elever som riskerar att inte nå målen i gymnasiet.³² Rektorerna lyfter fram ansvarsfördelningen mellan skolan och individen som en utmaning när det gäller stödinsatser. Här nämns bristande motivation som skäl till att eleverna inte tar emot de stödinsatser som erbjuds. I rapporten urskiljs två förhållningssätt till elevens motivation som också ger en bild av hur ansvaret fördelas. Den ena utgångspunkten är att skolan måste bidra till elevens motivation. Den andra utgångspunkten är att skolan ställer krav på att eleven ska vara motiverad för att lyckas. Risken med det senare kravet är att skolan ställer krav som eleven inte har egna förutsättningar att uppfylla, och som kan inverka negativt på elevens motivation.

Skolverket (2010c) problematiserar även kring elevens övriga och varierande skäl för att undvika stöd som gör att han eller hon avviker från gruppen. I rapporten uttrycks också en viss tvekan om skolorna tar tillräckligt stor hänsyn till de skolrelaterade faktorer som bidrar till bristande stöd och icke godkända betyg. I den enkät som genomfördes framgick att hälften av skolorna hade tillgång till speciallärare/ specialpedagoger, medan nästan en tredjedel inte hade tillgång till sådana resurser.

Granskningar av gymnasieskolans elevstödande arbete indikerar att det finns stora variationer i vad skolor och huvudmän presterar. Andelen elever som avbryter sina studier eller börjar om efter ett eller två läsår är relativt konstant över tid. Det är tecken på strukturella och allvarliga brister. Det finns därför anledning att fundera över hur huvudmännens och skolornas ansvarstagande för alla elevers möjlighet att fullfölja sin

31 Resultaten bör tolkas försiktigt då urvalet inte är slumpmässigt, och motsvarar cirka en tiondel av alla skolor.

32 Rapporten bygger på en enkät (77,5 procents svarsfrekvens) till en tredjedel av landets gymnasieskolor med inledande och avslutande intervjuer av totalt arton rektorer.

utbildning ska förtydligas. Kommunernas ansvar upphör inte i och med att den unge lämnar gymnasieskolan, då det kommunala informationsansvaret inträder.

3.6 Hur fungerar det kommunala informationsansvaret?

Kommunerna har ett lagstadgat ansvar att skaffa sig kännedom om de ungdomar som inte studerar eller arbetar och erbjuda dem individuellt stöd. Det kommunala informationsansvaret står beskrivet i skollagen (2010:800):

"En hemkommun ska löpande hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Kommunens skyldighet enligt första stycket omfattar inte de ungdomar som genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola, nationella eller specialutformade program i gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning." (Skollagen, 29 kap. 9§)

Skolverket har gjort en fallstudie kring det kommunala informationsansvaret (Skolverket 2012f). Studien omfattade endast 24 kommuner varför studien inte har nationell representativitet, och genomfördes i form av intervjuer. Tanken med studien är att den ska utgöra grund för en kommande och större uppföljning av informationsansvaret från Skolverkets sida.

När det gäller organisation av informationsansvaret pekar de intervjuade på att skolan är den instans som har bäst information om de ungdomar som omfattas av det kommunala informationsansvaret. Samtliga intervjuade kommuner upplever emellertid att det är än viktigare att olika områden inom kommunen samarbetar när det gäller att hitta adekvata sysselsättningsåtgärder, eftersom ett introduktionsprogram inte längre är en given lösning.

Ett problem som framkommer är att det i vissa kommuner är mycket bristfälliga samarbeten mellan skola, arbetsmarknadsenheter, andra myndigheter som till exempel Arbetsförmedlingen, socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri. Flera av de intervjuade menar att det hela handlar om sekretessproblematiken och önskemålet är en gemensam strategi

för att underlätta detta samarbete. Det kommunala informationsansvaret regleras i skollagen, men många av de intervjuade tycker att ansvaret borde finnas inom flera områden som en medborgerlig rättighet och att det är en ekonomisk fråga för hela kommunen.

Kommunerna står inför flera utmaningar när det gäller arbetet med informationsansvaret. En av utmaningarna är att få kontakt med ungdomarna och få dem till samtal. En annan utmaning är hur kommunerna ska hantera grupper av ungdomar som upplevs öka inom ramen för det kommunala informationsansvaret. Hit hör ensamkommande flyktingbarn och unga med funktionsnedsättningar som kommunerna upplever att de saknar både resurser och kompetens att ta hand om på bästa sätt. Utöver dessa grupper ser kommunerna de elever som hoppar av sin utbildning som en utsatt grupp. De hamnar i kläm då introduktionsprogrammen inte kan användas för många av dessa elever och andra lösningar måste till.

Stödet till ungdomar som inte befinner sig i gymnasieskolan är komplicerat och kräver både fungerande informationssystem, samverkan mellan olika aktörer och möjligheter till ett mer personligt utformat stöd. Det visar behovet av att integrera stödfunktioner i gymnasieskolan istället för att genom särskilda lösningar försöka förmå elever som lämnat gymnasiet, många gånger med känslan av att ha misslyckats, att återvända till studierna.

3.7 Gymnasieskolan och matchning mot arbetsmarknaden

En fungerande, snabb och smidig övergång från skolan till arbetslivet är viktig för ungas etablering på arbetsmarknaden. Därför är matchningen mellan ungas utbildning och arbetsgivarnas kompetensbehov avgörande för en fungerande etablering. Ingen vinner på matchningsproblem: arbetsgivarna får svårt att rekrytera rätt kompetens, vilket kan hämma tillväxt och konkurrenskraft, och ungdomar får svårt att hitta rätt jobb i förhållande till deras utbildning. En dålig matchning är även förknippad med kostnader för samhället.

På kort sikt kan matchningen underlättas genom bland annat aktiv arbetsmarknadspolitik, arbetsförmedling och geografisk rörlighet. Men på längre sikt handlar matchning om att ungdomar väljer "rätt" utbildning utifrån arbetsmarknadens framtida behov. Arbetsmarknadsutbild-

ningar riktar sig endast till personer som är arbetslösa och blir anvisade utbildning där det finns ett uttalat behov av arbetskraft (bristyrken). I det formella utbildningssystemet är det istället individens behov och individens egen vilja att läsa en viss utbildning som utgör grundprincipen.

Utbildningssystemet påverkar matchningen på arbetsmarknaden på två övergripande sätt: utbildningens kvalitet och utbildningens dimensionering. Kvaliteten måste vara hög och ge tillräckliga kunskaper för att arbetsgivarna ska efterfråga unga från de "egna" yrkesprogrammen. Dimensioneringen av utbildningen, som styrs av elevernas egna val, påverkar givetvis utbudet av unga med olika utbildningsinriktningar. Idag finns skäl att ifrågasätta hur väl dessa båda delar bidrar till en väl fungerande matchning på arbetsmarknaden.

Både kvaliteten och dimensioneringen av utbildningen påverkas av en rad olika faktorer. Det handlar om inriktningen på utbildningspolitiken, men också om skolans organisering och graden av samverkan mellan skolan och branschens parter. Dimensioneringen styrs också av elevernas intressen och val, som i sin tur påverkas av olika utbildningars och yrkens status.

Gymnasieskolan har ett antal allvarliga problem när det gäller möjligheterna att stärka en väl fungerande matchning på arbetsmarknaden. För det första brister kvalitetssäkringen av elevernas kunskaper och resultat. För det andra finns problem och brister när det gäller dimensioneringen av utbildningarna i förhållande till arbetsmarknadens efterfrågan och behov. Nedan diskuterar vi flera orsaker till dessa problem. Fokus ligger på gymnasieskolans organisering och konsekvenserna av att utbildning erbjuds av olika utbildningsanordnare på en marknad där skolor allt mer konkurrerar om elever och deras skolpeng.

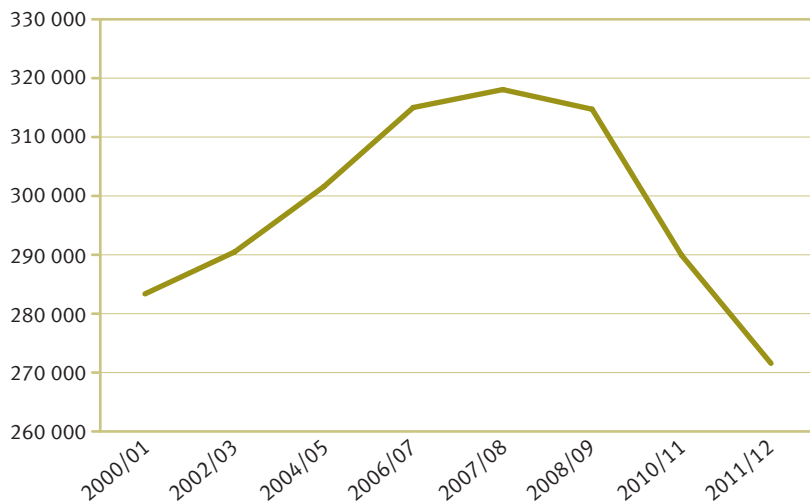
3.8 Fler gymnasieskolor och hårdare konkurrens om eleverna

Antalet elever i gymnasieskolan har kontinuerligt ökat under 2000-talet fram till läsåret 2008/09 då 396 000 elever studerade på gymnasieskolan. Därefter har elevantalet minskat till 369 000 under läsåret 2011/12, och Skolverket bedömer att antalet elever kommer att fortsätta minska till cirka 306 000 elever till läsåret 2015/16. Därefter kommer antalet gymnasieelever återigen att öka.

Sedan friskolereformen infördes 1992 har antalet fristående skolor

skjutit i höjden. Under läsåret 2011/12 fanns enligt Skolverkets statistik totalt 1 005 gymnasieskolor i Sverige, varav 485 var kommunala skolor och 499 fristående skolor (resterande 21 skolor var landstingsskolor). Idag finns alltså något fler fristående än kommunala gymnasieskolor. Det kan jämföras med läsåret 2001/02 då det fanns 654 gymnasieskolor. Hela ökningen på 351 skolor eller drygt 50 procent står friskolorna för, enligt Skolverkets statistik. Idag möter gymnasieskolorna ett snabbt minskande elevantal vilket indikerar att skolan är på väg att bli en krisbransch.

Diagram 3.10 Antal elever i kommunala gymnasieskolor³³



Källa: Skolverket

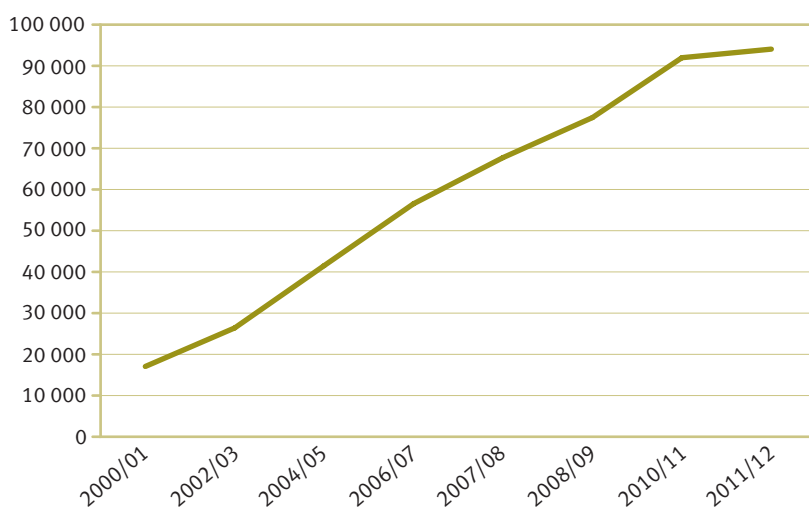
Sedan läsåret 2007/08 har antalet elever i den kommunala skolan minskat. Jämfört med läsåret 2011/12 har elevantalet minskat med 46 500 elever eller drygt 14 procent.

Samtidigt har det skett en kontinuerlig ökning av antalet elever i fri-

³³ Landstingsskolornas elever ingår inte i det totala antalet elever och uppgår till 3 000 till 4 000 elever under den redovisade perioden.

stående skolor. Under läsåret 2011/12 gick närmare 95 000 gymnasieelever i fristående skolor. Jämfört med 2000/01 har antalet elever mer än fyrdubblats och idag går en fjärdedel av alla gymnasieelever i fristående skolor. Samtidigt som elevantalet i de kommunala skolorna har minskat under de senaste fyra läsåren har antalet elever i fristående skolor fortsatt öka kraftigt med nästan 40 procent jämfört med 2007/08.

Diagram 3.11 Antal elever i fristående gymnasieskolor



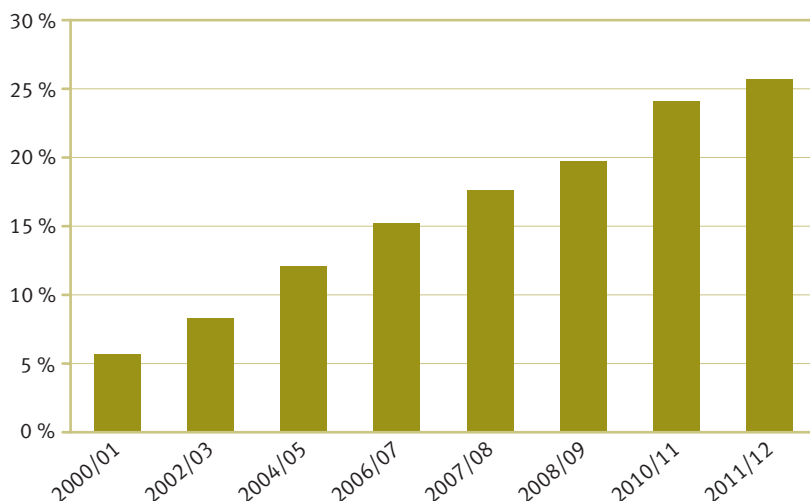
Källa: Skolverket.

När de fristående skolorna har vunnit marknadsandelar har antalet elever i de kommunala gymnasieskolorna minskat. Den växande marknaden av fristående skolor ökar elevernas och föräldrarnas valmöjligheter, samtidigt som konkurrensen om elever och den tillhörande skolpengen ökar mellan skolorna.

Det finns stora regionala skillnader när det gäller andelen elever som går i fristående skolor. Fristående skolor etablerar sig inte slumpmässigt. Det är till stor del utbudet av elever som styr var de fristående skolorna etablerar sig. Det finns fortfarande gott om kommuner som saknar fri-

Diagram 3.12 Andelen elever i fristående gymnasieskolor

Procent av totalt antal gymnasieelever³⁴



Källa: Skolverket

stående gymnasieskolor. Samtidigt är andelen elever i fristående skolor mycket hög i vissa kommuner, främst i storstäderna.

Utvecklingen har gett upphov till betydande lokala och regionala skillnader (Skolverket 2012b). Skolutbudet ökar i kommuner med många elever men minskar samtidigt i områden med få elever. Där kan skolor tvingas lägga ner, vilket leder till att elevernas och föräldrarnas faktiska valmöjligheter begränsas om de inte är beredda att pendla eller flytta till en annan kommun.

3.9 Tydliga tecken på sjunkande kunskapsresultat

Resultaten i den svenska skolan har tveklöst försämrats under lång tid. Det finns numer en rad undersökningar som visar att kunskaperna bland svenska elever försämras både över tid och jämfört med andra länder.

³⁴ Elever på landstingskolor ingår inte.

Enligt TIMSS³⁵ har svenska gymnasieelevers kunskaper i fysik och avancerad matematik försämrats markant i 2008 års undersökning jämfört med undersökningen 1995 (Skolverket 2009). Sverige hörde till de länder som presterade högst resultat i fysik 1995 men sjönk sedan till en genomsnittsnivå 2008. I avancerad matematik har svenska resultat sjunkit från en genomsnittlig nivå till långt under det internationella genomsnittet. Dessutom har andelen elever som inte når upp till de mest grundläggande kunskapsnivåerna i fysik och matematik ökat under perioden. Försämringen har framför allt berört lågpresterande även om resultaten för högpresterande elever också har försämrats.

Skolverket diskuterar tänkbara förklaringar till försämringarna i TIMSS och konstaterar att relativt lite undervisningstid ägnas åt både fysik och matematik i Sverige jämfört med andra länder (Skolverket 2009). I Sverige ägnas dessutom lektionstiden främst åt individuellt arbete, och läxor och prov betonas mindre i Sverige än i övriga länder. Det har bidragit till att den tid som eleverna i Sverige ägnar åt matematik utanför lektionstiden, till exempel läxor, har minskat sedan 1995. Kursplanerna är idag inte lika detaljerade som de var 1995, vilket kan ge större utrymme för lokala skillnader, något som Skolverket anser kan resultera i att kravnivåerna sänks. En annan viktig förklaring är att eleverna har med sig sämre kunskaper från grundskolan än tidigare, något som resultaten från TIMSS grundskoleundersökningar visar. Enligt TIMSS har resultaten för svenska elever i årskurs 8 försämrats avsevärt under perioden 1995 och 2011 och ligger nu under EUs och OECDs genomsnitt.³⁶ Enligt OECDs PISA-undersökning 2009 når inte en femtedel av de svenska 15-åringarna upp till basnivån i läsförståelse, vilket OECD ser som grundläggande för fortsatt lärande. Andelen har ökat påtagligt sedan undersökningen år 2000 (Skolverket 2010a).

Ytterligare ett tecken på den negativa kunskapsutvecklingen är att högskolestudenternas förkunskaper från gymnasiet har försämrats (Högskoleverket 2009). I Högskoleverkets undersökning uppger de intervjuade lärarna att dagens högskolestudenter har sämre kunskaper än tidigare studentgenerationer när det gäller matematik, engelska och förmågan

35 TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) har genomförts 1995 och 2008 på gymnasienivå, och 1995, 2003, 2007 och 2011 på grundskolans årskurs 4 och 8.

36 Se även kapitel 2 i denna rapport.

att uttrycka sig skriftligt. Dessutom tycks spridningen i kunskaper och studieförmåga ha ökat. Högskolelärarna uppger även att det är svårt att urskilja några säkra samband mellan gymnasieskolans betygssteg och kunskapsnivåer.

De gymnasiala friskolorna lägger i genomsnitt mindre resurser på undervisningen, vilket bland annat visar sig i lägre lärartäthet. Under läsåret 2010/11 fanns 8,4 lärare (omräknat till heltidstjänster) per hundra elever i de kommunala gymnasieskolorna och 7,0 lärare i de fristående skolorna (Skolverket 2011). Andelarna har varit i stort sett oförändrade under de senaste åren. Det finns också skillnader i andelen behöriga lärare. I de kommunala gymnasieskolorna har 80 procent av lärarna (omräknat till heltidstjänster) en pedagogisk högskoleutbildning, jämfört med 58 procent på de fristående skolorna. Vidare är tillgången till specialsalar, skolbibliotek och studievägledare ofta sämre på de fristående skolorna (Vlachos 2012). I gengäld lägger friskolorna relativt mycket resurser på skolmat och läromedel.

Men resultatförsämringen i gymnasieskolan är så stor att fria skolval och konkurrensutsättning inte kan vara hela förklaringen. Forskningen har dock inte generellt kunnat belägga att införandet av friskolor och konkurrensutsättningen har lett till några större effektivitetsvinster eller påtagligt ökade kunskapsnivåer hos eleverna i stort. Utvecklingen tycks snarare peka åt andra hållet. Det finns givetvis, även om det inte är positivt för likvärdigheten, stora kvalitetsskillnader mellan enskilda skolor, oavsett om de är kommunala eller fristående skolor, och som inte beror på huvudmannskapet.

3.9.1 Betygsinflationen kan försvåra ungas etablering på arbetsmarknaden

Det finns även andra kvalitetsrisker med det nuvarande systemet där skolorna konkurrerar om eleverna för sin överlevnad. Förutom att tillhandahålla en bra utbildning kan skolor försöka stärka sina marknadsandelar med generös betygsättning och påstådda goda resultat. Betygen blir då ett konkurrensmedel för att locka till sig elever för både kommunala och fristående skolor.

Skolverket har konstaterat att det i många gymnasieskolor finns stora avvikelser mellan resultaten på nationella prov och elevernas slutbetyg

(Skolverket 2012d). När elevernas kunskaper inte motsvarar deras betyg talar man om så kallad betygsinflation. Trots att kunskapsnivån enligt alla mätningar har sjunkit så har betygen i både grund- och gymnasieskolan stigit tämligen konstant under de senaste 15 åren (Vlachos 2011). Andelen gymnasie studenter med toppbetyg mer än femdubblades mellan 2000 och 2010. På naturvetenskapliga programmet var ökningen ännu snabbare trots att elevernas kunskaper i matematik och fysik alltså har försämrats enligt bland annat TIMSS och PISA. Den svaga kontrollen, enligt Skolverket och Skolinspektionen, gör att det knappast är förvånande att betygsinflationen i den svenska skolan är betydande (Vlachos 2011). Det gör det svårt att upprätthålla likvärdigheten i den svenska skolan.

Det framkommer att fristående skolor oftare än kommunala skolor ger elever högre kursbetyg än vad som motsvarar deras provbetyg. I alla stora jämförbara kursprov är det en större procentuell andel friskoleelever som höjts än kommunala. Vlachos (2011) påpekar dessutom att skillnaderna mellan fristående skolor och kommunala skolor troligen är ännu större. Skolinspektionen (2012) har rapporterat att fristående skolor även rättar de nationella proven generösare än de kommunala skolorna. De lokalt rättade nationella proven öppnar alltså för godtycke i bedömningarna. Det tycks således finnas systematiska skillnader mellan dessa skolformer när det gäller betygsättningen. Konsekvensen av betygsinflationen kan bli att eleverna "tvingas" välja mellan skolor som erbjuder högkvalitativ utbildning och skolor som ger höga betyg.

För unga som saknar arbetslivserfarenhet och referenser från tidigare arbetsgivare är slutbetygen från gymnasiet kanske det enda dokument som visar vad de kan. Betyget är därför oerhört viktigt för varje ung person. Ett svagare samband mellan elevernas betyg och deras faktiska kunskaper riskerar, om betygsinflationen blir välkänd bland arbetsgivarna och de tappar förtroendet för vad betygen egentligen visar, att försvåra etableringen för unga vuxna som söker sitt första jobb efter gymnasieutbildningen. Då försämras även matchningen på arbetsmarknaden. Samma problem kan möta de unga som vill gå vidare till eftergymnasiala studier. Ett självklart krav är att alla elevers prestationer ska bedömas lika oavsett elevernas olika bakgrund eller vilken skola de går i. För att säkerställa likvärdigheten i betygsättningen bör därför de nationella proven rättas centralt av Skolinspektionen.

3.9.2 Skolsegregationen ökar och påverkar resultaten

Utbildningens kvalitet och elevernas studieresultat påverkas också allt mer av elevernas val av skola. Det fria skolvalet innebär att elever och deras föräldrar tenderar att välja klasskamrater snarare än skola, oavsett om det rör sig om en kommunal eller fristående skola. En omfattande forskning visar att geografisk närhet, elevsammansättning, trivsel, rykten om skolans status samt skolans kunskapsresultat uppfattas som särskilt viktiga när familjer gör sina utbildningsval (Vlachos 2012). Det skapar en naturlig tendens till segregation. Skolvalet tycks till viss del utnyttjas av privilegierade grupper för att undvika kontakt med underprivilegierade grupper. Studier bekräftar också att det är det fria skolvalet och inte boendesegregationen som är den främsta förklaringen till den ökade skolsegregationen (Malmborg et al 2012).

Samtidigt som kunskapsresultaten försämras över tid leder segregationen till ökade kunskapsklyftor mellan elever och växande skillnader mellan olika skolor och olika kommuner i landet. Det beror dels på att elevernas prestation påverkas av andra elever i klassen eller i skolan (så kallade kamrateffekter), och dels på att skolor med högpresterande och studiemotiverade elever har större möjligheter att locka till sig eftertraktade lärare (Vlachos 2011). Det leder allt längre bort från en likvärdig skola.

Om segregationen drabbar de lågpresterande eleverna mer än det gynnar de högpresterande eleverna kommer genomsnittsprestationerna och den allmänna kunskapsnivån att försämras. Det bekräftas av PISA-undersökningarna där länder med stora skillnader mellan skolorna har lägre resultat än länder med små skillnader (Skolverket 2010a). Den ökande segregationen pekas av Skolverket ut som en av de viktiga förklaringarna till de försämrade resultaten i skolan.

3.10 Sämre dimensionering mot arbetsmarknadens behov

Det är viktigt att arbetsgivare snabbt och enkelt kan hitta rätt kompetens att anställa, och att arbetskraften har rätt kompetens för att minimera riskerna för långvarig arbetslöshet. Det är dock mycket svårt för ungdomar och föräldrar att bedöma framtidens arbetsmarknad, och lika svårt för samhället och skolorna att dimensionera utbildningsplatserna på ett önskvärt sätt. Svårigheterna tycks dock förvärras på ett olyckligt sätt.

Kommunernas planering och dimensionering av sin gymnasieverk-

samhet beror på en kombination av olika faktorer och lokala förhållanden. Det minskande elevantalet är den mest framträdande faktorn som kommuner förutspår kommer att påverka planeringen och dimensioneringen av deras gymnasieverksamhet. Skolverket (2012b) visar att elevunderlaget, konkurrensen och variationer i elevernas ansökningsmönster kan vara svårförutsägbara för kommunerna. Stadskommunerna samt förorts- och pendlingskommuner räknar med att det förändrade antalet platser i fristående gymnasieskolor kommer att försvåra framtida planering och dimensionering av gymnasieutbildningen (Skolverket 2012b).

Det är elevernas fria val som i stor utsträckning styr hur de olika gymnasieprogrammen utvecklas och hur olika utbildningar dimensioneras. Samtidigt har den kraftiga ökningen av antalet gymnasieskolor ökat det totala utbudet av utbildningsplatser. Idag råder ett kundvalssystem där de privata utförarna själva dimensionerar sin verksamhet. Detta har bidragit till att dimensionering och matchning mellan utbudet av utbildning och arbetsmarknadens behov blivit svårare att hantera för både kommuner och branscher. Ökat utbud av utbildningar innebär att det finns mer att välja mellan, men också större risker att göra felval.

Decentraliseringen har bidragit till att både kommuner och enskilda skolor tilldelas ett större ansvar, och har därmed blivit viktiga aktörer för dimensionering och organisering av gymnasieutbildningen (Jarl & Rönnerberg 2010). För att säkerställa tillgången på utbildningsplatser efter elevantalen försöker kommunerna få till samarbeten mellan de kommunala och de fristående skolorna. Det är dock inte ovanligt att rektorerna motsätter sig en samordning med hänvisning till rådande konkurrenssituation (Skolverket 2010b). Däremot har arbetsmarknadens parter inom vissa branscher skapat egna samverkansstrukturer för att få bättre kontroll på de yrkesrelevanta delarna i utbildningarna (se vidare avsnitt 4.4.2).

Arbetsförmedlingen rapporterar regelbundet att det råder brist på arbetskraft med efterfrågad kompetens inom en rad olika yrken (Arbetsförmedlingen 2013). Det är inte ovanligt att samma yrken finns med på bristyrkeslistorna under lång tid. Det kan tyda på att det inte i första hand handlar om kortsiktiga obalanser utan strukturella och långsiktiga problem där utbildningarnas dimensionering mot arbetsmarknadens behov, beroende på ungdomars varierande intresse för olika yrken, spelar in.

Skolverket har i en rad rapporter visat att valfriheten och marknads-

konkurrensen, i motsats till reformens intentioner, är kostnadsdrivande. Kostnaden per elev är förvisso i genomsnitt lägre i friskolorna än i de kommunala skolorna, men kommunerna har ett övergripande ansvar att erbjuda alla elever som är folkbokförda i kommunen en gymnasieutbildning, medan friskolorna själva kan bestämma hur många elever de vill ta emot. Om en fristående skola exempelvis går i konkurs måste nya kommunala utbildningsplatser till. Även elevernas ökade rörlighet, på grund av fler skolbyten, programbyten och omval, vilket förlänger studietiden, innebär ökade kostnader för elevernas hemkommuner (Skolverket 2010b). Det försvårar den kommunala planeringen och ger vissa beredskapskostnader. I skolans värld leder alltså den fria konkurrensen till högre kostnader. Vi menar att det inte är kostnadseffektivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

3.11 Skolan som marknad

Marknader för utbildning skiljer sig fundamentalt från andra marknader. För det första slås inte skolor som presterar sämre, oavsett om de är kommunala eller fristående skolor, ut från marknaden till förmån för skolor som presterar bättre. För det andra finns inga tydliga incitament att erbjuda hög kvalitet eftersom det inte går att få mer betalt per elev genom att leverera bättre kvalitet. För det tredje finansieras verksamheten av en tredje part, skattebetalarna, som vanligen varken är konsumenter eller producenter av utbildning. För det fjärde finns det samhällsmål som inte sammanfaller, eller rent av står i motsats till, ungdomarnas individuella mål. För den enskilde individen kan det exempelvis upplevas som rationellt att försöka få så höga betyg till så liten ansträngning som möjligt. För en skola som konkurrerar med andra skolor kan det finnas incitament att ge höga betyg för att locka till sig fler elever. Men samhället och arbetsgivarna har ett intresse av att betygssystemet ger en korrekt bild av elevernas kunskapsnivå. I praktiken är det mycket tveksamt om det finns förutsättningar för en fungerande skolmarknad utifrån marknadsmässiga principer.

Det är inte oproblemiskt att släppa in huvudmän i skolan som primärt är kostnadsmedvetna snarare än kvalitetsmedvetna. Eftersom skolor inte kan öka intäkterna per elev kan de inte erbjuda en högkvalitativ utbildning till ett högre pris. Det betyder att de enbart kan öka vin-

sterna genom att hålla nere kostnaderna per elev. Krav på avkastning, eller ett vikande elevunderlag, leder då till kostnadsbesparingar. Därför är det knappast förvånande att vinstdrivande koncerner utnyttjar sina stordriftsfördelar genom att standardisera och strömlinjeforma utbildningen mellan olika enheter (Vlachos 2011). Det finns även stordriftsfördelar när det gäller exempelvis kunskaper om skattelagstiftning, finansieringsupplägg, redovisning och marknadsföring. Det bidrar troligen till den pågående strukturella förändringen från enstaka fristående skolor till en koncentration av större koncerner. Idag går cirka hälften av gymnasieeleverna i någon av de tio största skolkoncernerna vars marknadsandelar ökar snabbt. Hela 90 procent av de fristående gymnasieskolorna drivs i aktiebolagsform.

Elever och föräldrar kan ha svårt att få en korrekt bild av komplexa ägarförhållanden och genom skolornas rapporter bedöma deras ekonomiska situation. Det finns uppenbara risker att vinstdrivande skolor utnyttjar elevernas och föräldrarnas kunskapsunderläge och ökar vinsterna genom att låta kostnadsbesparingar gå ut över undervisningens kvalitet (Vlachos 2011). Om den marknadsbaserade mekanismen, att skolor som inte håller måttet väljs bort och slås ut till förmån för mer kvalitetsdrivna skolor, ska fungera måste pålitlig och lättillgänglig information som möjliggör jämförelser finnas tillgänglig. Men det finns ingen reglering av hur informationen till elever och föräldrar ska utformas. Den information som står till buds för elever och föräldrar är ofta mycket begränsad och det är svårt att få en korrekt uppfattning om respektive skolas kvalitet jämfört med andra skolor, och vilket värde utbildningen har i slutändan, det vill säga möjligheterna för eleven att etablera sig i yrket eller branschen (Vlachos 2011).

I gymnasieskolornas tilltagande kamp om ungdomarna har olika varianter av åtgärder för att locka till sig elever vuxit fram. Bland annat har marknadsföring fått en ökad betydelse, och en del av de resurser som är avsedda för själva utbildningen går till reklam och marknadsföring. Lunds (2007) studie visar att saklig och objektiv information från skolorna sammanblandas med annonsering och reklam. Det senare har inte sällan lösa kopplingar till utbildningens innehåll och form. Informationsspridningen blir då en fråga om elevers lika möjligheter att välja gymnasieutbildning efter intresse och fallenhet. Risken för felval är

därför stor och många elever hoppar av sina utbildningar eller börjar om, vilket därmed förlänger studietiden. Eftersom skolor med sämre utbildningskvalitet lever vidare trots möjligheten att välja bort dem är det tveksamt om systemet fungerar som det är tänkt.

Den tänkta marknadsmekanismen att missnöjda elever byter skola eller att intresset att börja en viss skola minskar, riskerar att drabba elever på ett mycket allvarligt sätt. Det tar alltid tid innan missförhållanden och bristande kvalitet upptäcks och det är svårt att kompensera ett eller ett par år i en otillräcklig skola. Konsekvenserna för just de eleverna riskerar att bli långvariga. Det kan till och med vara svårt att avgöra om den utbildning eleven fått var av bättre eller sämre kvalitet förrän han eller hon, efter avslutad utbildning, ska etablera sig på arbetsmarknaden eller klara av en högskoleutbildning. Dessutom är det i det närmaste omöjligt att i efterhand utkräva ansvar för att utbildningen varit sämre än utlovat (Vlachos 2011). När eleverna, som i ett marknadsperspektiv likställs med "kunder", genom sina skolval ska reglera skolornas kvalitet vältras i praktiken ansvaret för dålig kvalitet över till de enskilda elever som har valt fel skola.

3.12 Kvalitetsbrister och dimensioneringsproblem kräver en annan styrning

Det är svårt att dra några entydiga slutsatser kring hur konkurrens och vinstintresse på skolmarknaden påverkar skolsystemet, utbildningens kvalitet och dimensioneringen. Men det går inte att bortse ifrån att utvecklingen av skolmarknaden har genererat ett antal stora och växande problem för elever, arbetsgivare och samhället.

Det finns ett antal skäl att var kritisk till flera av de senaste 20 årens reformer, inklusive friskolereformen. Men det inte är möjligt att förbjuda fristående gymnasieskolor till förmån för kommunala skolor. Det är inte heller önskvärt att hindra elevernas fria skolval. Det finns både väl fungerande och kvalitetsmedvetna fristående skolor, och sämre fristående skolor som inte lever upp till det samhällsuppdrag de har. Men det går inte att försvara en så pass oreglerad skolmarknad som den svenska, om man samtidigt vill försvara likvärdigheten i utbildningssystemet, med att vissa skolor ändå fungerar bra.

Sverige har ett av de mest decentraliserade skolsystemen i hela OECD

(Ahlin & Mörk 2005). Alla har rätt att ansöka om att starta en friskola hos Skolinspektionen och de som godkänns får rätt till kommunal skolpeng från elevens hemkommun. Det ställs inga formella krav på bakgrundskunskaper, utbildning eller undervisningserfarenhet för att få starta en friskola i Sverige. Regleringen kring vilka som får driva fristående skolor är betydligt hårdare i andra länder. Det gäller inte minst de svenska möjligheterna att driva skolor som aktiebolag där överskott utan särskilda inskränkningar kan delas ut till aktieägarna. Vlachos (2012) menar att motsättningen mellan utbildningsutförarnas självständighet och en statligt neutral hållning inför deras motiv, gör att det finns anledning att ifrågasätta den internationellt sett unikt liberala regleringen av de svenska skolornas drifts- och ägarform.

Utgångspunkten för införandet av en marknadsmodell var bland annat ökad pedagogisk mångfald, bättre resultat och ökad kostnadseffektivitet. Samtidigt har det ansetts viktigt att det svenska systemet förhåller sig neutralt till de drivkrafter en utförare har för att driva en skola (Vlachos 2012). Men Vlachos poängterar att statens önskan att förhålla sig neutralt till olika drifts- och ägarformer samtidigt tvingar staten att detaljstyra och reglera skolornas inre arbete.

Statens ansvar för en likvärdig skola, i ett system där de fristående skolorna domineras av kostnadsminimerande snarare än kvalitetsmedvetna aktörer, kräver allt mer omfattande kontroll från statens sida. När staten förhåller sig neutralt inför vem som driver skolor och vilka motiv ägaren har, minskar möjligheterna för staten att förhålla sig neutralt i pedagogiska frågor. Detta leder enligt Vlachos (2012) till omfattande detaljreglering av det slag som nu präglar det svenska systemet. I de flesta länder är ägandet av skolor hårt reglerat och vinstuttag förbjudet. I dagsläget görs ingen egentlig prövning av ägarnas lämplighet i Sverige, vilket är anmärkningsvärt givet det ansvar ägarna anförtros. Ett alternativ för Sverige, menar Vlachos, vore istället att reglera ägandet och i hög grad överlåta den pedagogiska verksamheten till skolorna.

Den likvärdiga skolan, elevernas kunskapsbehov och arbetsgivarnas kompetensförsörjning måste sättas i fokus. Att hårdare regleringar och strängare kontroller inte gynnar vissa utbildningsanordnare som misslyckas med att leva upp till samhällets legitima krav får inte utgöra hinder för detta.

3.13 Sammanfattande diskussion

Gymnasieskolans kvalitet och resultat har försämrats och skillnaderna mellan elever och skolor ökar. Det får konsekvenser. En stor del av arbetslösheten, inte minst bland unga, är egentligen ett utbildningsproblem. Samtidigt har många arbetsgivare svårt att hitta rätt kompetens att anställa. Övergången från studier till arbetslivet är problematisk för många unga och etableringen på arbetsmarknaden har blivit en utdragen process.

Avhopp med tydliga klass- och könsmonster

De omfattande avhoppet från gymnasieskolan är ett välkänt problem. Åtminstone sedan mitten av 1990-talet har cirka en tredjedel av varje årskull inte lyckats få slutbetyg efter tre års studier. Det motsvarar idag nästan 40 000 personer per år. Efter ytterligare ett år ökar andelen något, men fem år efter skolstarten saknar fortfarande mer än 20 procent av ungdomarna slutbetyg från gymnasieskolan. Det är ytterst allvarligt eftersom en avslutad gymnasieutbildning i praktiken är obligatorisk för en varaktig etablering på arbetsmarknaden, och givetvis för fortsatta eftergymnasiala studier.

Kön, etnicitet och föräldrarnas socioekonomiska situation har stor påverkan på studieresultaten. Det gäller framför allt föräldrarnas utbildningsnivå som har stor betydelse för elevernas resultat. Hela 56 procent av eleverna med föräldrar som själva saknar gymnasieutbildning har inte lyckats få slutbetyg efter tre års studier. Ytterligare 10 procent av denna grupp har slutbetyg men saknar högskolebehörighet. Det är uppenbart att grundskolans och gymnasieskolans kompensatoriska uppdrag att säkerställa en likvärdig skola, inte uppfylls. Vi menar att detta uppdrag är helt avgörande för att minimera klasskillnader på arbetsmarknaden och i samhället.

En förklaring till avhoppet från gymnasieskolan är bristande kunskaper från grundskolan. Här har också grundskolans studie- och yrkesvägledning (SYV) en mycket viktig roll för elevernas val till gymnasieskolan. Antalet elever som saknar behörighet till gymnasieskolan har sakta ökat under lång tid. Under 2012 var hela 12,4 procent av eleverna i årskurs 9 obehöriga till gymnasieskolan. Utvecklingen innebär att antalet elever på gymnasieskolans introduktionsprogram och de tidigare individuella programmen har ökat kontinuerligt under 2000-talet.

De fem introduktionsprogrammen som infördes 2011 är ett välkommet försök att bättre möta individernas behov av att fullfölja sina gymnasieutbildningar. Det finns dock tecken på att eleverna möts av låga förväntningar och förslag på kortare utbildningar som så snabbt som möjligt ska leda bort från gymnasiet. Det är inte acceptabelt. Regeringens diskussion kring "skoltrötta" elever och de föreslagna särlösningarna är uppgiven, och berörda branscher tycks inte vara särskilt intresserade av att anställa ungdomar med kortare och bristfällig utbildning. Det är oerhört viktigt att ambitionen att fler ska klara gymnasieutbildningen inte leder till sänkta krav. Tvärtom måste de grundläggande kunskapsmålen gälla alla samtidigt som extra stöd måste ges för att alla ska kunna slutföra sin utbildning. Alla ska ha rätt till en gymnasieutbildning av god kvalitet oavsett om man väljer ett studieförberedande program eller ett yrkesprogram.

Skolan behöver ta ett större ansvar att erbjuda elever extra stöd

Det förekommer i alltför stor utsträckning att gymnasieskolorna brister i det systematiska kvalitetsarbetet, i utformningen av särskilt elevstöd och uppföljning av kunskapsresultat. Alla skolor har inte heller resurser till speciallärare och specialpedagoger. I Skolverkets undersökning framgår att de intervjuade rektorerna anser att ansvarsfrågan, om det är eleverna själva eller skolan som bär ansvaret för eventuella misslyckanden, är en utmaning vid stödinsatser. Många rektorer anser att eleverna inte är beredda att ta emot stöd, vilket ibland kan vara ett sätt att undvika stigmatisering. Goda prestationer är inte något på förhand givet genom medfödd begåvning och prestationer är påverkbara genom motivation och stimulans som ger eleven en positiv självbild. Vi anser att skolan har ett ansvar att säkerställa att elever får särskilt stöd vid behov och att skolan bidrar till elevernas studiemotivation. Idag ligger för mycket ansvar på ungdomarna själva.

Elevernas kunskaper försämras

Resultaten i den svenska gymnasieskolan har tveklöst försämrats under senare år. En rad svenska och internationella studier visar att kunskaperna bland svenska elever försvagas över tid och i jämförelse med andra länder. Försämringarna är så omfattande att det högst troligt finns

en rad olika orsaker bakom. Nedskärningar, lägre lärartäthet, otydlig ansvarsfördelning mellan huvudmän och skolor, ökat individuellt ansvar för skolgång, studieresultat och tillkortakommanden, och friskolereformen är säkerligen några av dem.

Eftersom friskolorna inte kan öka intäkterna per elev kan de inte erbjuda en högkvalitativ utbildning till ett högre pris. Istället kan de enbart öka vinsterna genom att hålla nere kostnaderna per elev. Samtidigt gäller det att attrahera nya elever. Därför har resultat (elevernas betyg) blivit synonymt med kvalitet och betygen blir då ett konkurrensmedel. I det perspektivet är det knappast förvånande att betygen ökar trots att kunskaperna försämras. Betygsinflationen i den svenska skolan är betydande, och kan leda till uppenbara problem för arbetsgivare och högskolor när betygen till slut tappar trovärdighet och relevans för bedömningen av elevernas faktiska kunskaper. Betygsinflationen kan därmed försvåra ungas etablering på arbetsmarknaden.

Konkurrens och informationsproblem

Både kommunala och fristående gymnasieskolor konkurrerar om eleverna och den medföljande elevpengen. Under det senaste decenniet har antalet friskolor ökat kraftigt. Idag finns något fler fristående gymnasieskolor än kommunala, men ungefär hälften av friskoleeleverna går i någon av de tio största skolkoncernerna som vanligen drivs i aktiebolagsform. Med fler aktörer och sjunkande elevantal kommer konkurrensen om eleverna att öka ytterligare. Det stora antalet skolor, och konkurrensen mellan dem, försvårar för elever och föräldrar att få en klar bild av komplexa ägarförhållanden och skolornas ekonomiska situation. Dessutom är det ofta svårt att få en korrekt uppfattning om skolornas kvalitet jämfört med andra skolor, och vilket värde utbildningen i slutändan har på arbetsmarknaden. Riskerna för felval är stora och många elever byter skola och program, vilket vanligen innebär att de börjar om från första årskurs.

Segregation och bristande likvärdighet hotar resultaten

Det fria skolvalet skapar en naturlig tendens till segregation eftersom elever och föräldrar tenderar att välja klasskamrater snarare än skola. Studier visar att det fria skolvalet, och inte boendesegregationen, är den

främsta orsaken till den ökande segregationen. Det leder till ökande kunskapsklyftor mellan elever och växande skillnader mellan olika skolor och olika kommuner i landet. Utvecklingen leder allt längre bort från en likvärdig skola. Segregation tenderar också att sänka den allmänna kunskapsnivån, något som bland annat bekräftas av att länder med stora skillnader mellan skolor ofta har lägre resultat i internationella kunskapsundersökningar.

Säkerställ dimensioneringen mot arbetsmarknadens behov

Idag råder ett kundvalssystem och fri etableringsrätt för fristående skolor där de själva dimensionerar sin verksamhet, till stor del utifrån elevernas fria skolval. Det bidrar till att matchningen mot arbetsmarknadens behov har försvårats för både kommuner och branscher. Utbildningarnas dimensionering, innehåll och kvalitet har inte en tillräcklig koppling till arbetsmarknadens framtida behov. Det gäller inte minst yrkesprogrammets relevans och kvalitet (se nästa kapitel). Det är förvisso mycket svårt för elever och föräldrar att bedöma framtidens arbetsmarknad, och för kommuner och skolor att dimensionera utbildningarna på ett önskvärt sätt. Därför vore lokal samverkan mellan kommunala och fristående skolor en lösning på det lokala dimensioneringsproblemet, men omöjliggörs ofta av konkurrenssituationen. Här kan de nationella och lokala programråden spela viktiga roller för ökad samverkan och bättre dimensionering, och kvalitetssäkring, av utbildningarna (se nästa kapitel).

Kön styr fortfarande elevernas val av studier och yrken. Pojkar och flickors traditionella utbildningsval har inte ändrats mycket över tid. Det gäller särskilt traditionellt manligt dominerande branscher. Detta hämmar dels individernas möjligheter att förverkliga sina drömmar och mål, och dels försvårar det arbetsgivarnas kompetensförsörjning. De traditionella utbildningsvalen återspeglar också den könsuppdelade arbetsmarknaden. En jämnare könsfördelning är positiv för arbetets och branschens utveckling och status, och för samhällsutvecklingen i stort. Därför krävs ytterligare insatser för att luckra upp utbildningsvalens cementerade könsmonster.

Det är viktigt att utbildningssystemet utformas så att behovet av kompensande inslag på efterföljanden nivå blir så litet som möjligt. Idag saknar cirka 12 procent av eleverna som lämnar grundskolan be-

hörighet till gymnasiet. Enligt undersökningar når inte en femtedel av 15-åringarna upp till basnivå i läsförståelse, vilket anses grundläggande för fortsatt lärande. För många av dessa elever är ett introduktionsprogram, som saknar examensmål och programstruktur, enda alternativet. På samma sätt måste den gymnasiala vuxenutbildningen, inte minst komvux och yrkesvux, kompensera för gymnasieskolans misslyckanden och dimensioneras så att alla elever som saknar slutbetyg ges en andra chans.

Öka elevernas kunskaper om arbetsmarknaden

Vi anser att samtliga gymnasieprogram bör inkludera en obligatorisk kurs i arbetslivs- och arbetsmarknadskunskap. Kursen bör bland annat inkludera kunskap om arbetsmarknaden och hur man söker jobb, arbetsgivarnas utbildnings- och kompetenskrav, arbetstagarnas rättigheter och skyldigheter, kollektivavtal, fackföreningar, arbetslöshetsförsäkringen, hur man startar och driver företag, och information om högre studier. Denna kurs kan på flera sätt föregripa vissa av Arbetsförmedlingens jobb-sökaraktiviteter för unga arbetslösa. Syftet med kursen är att öka ungas kunskaper om var jobben finns och vad som krävs för att få dem, vilket bör underlätta etableringen på arbetsmarknaden och stärka studiemotivationen. Liknande satsningar finns på vissa enskilda skolor i Sverige men ingår inte i den nationella kursplanen.

Skolmarknaden måste regleras

Sverige har en av de mest decentraliserade och oreglerade skolmarknader i hela OECD. Men trots att det finns många skäl att var kritisk till ett antal av de två senaste decenniernas utbildningsreformer, inklusive friskolereformen, menar vi att det inte är möjligt att förbjuda fristående gymnasieskolor till förmån för kommunala skolor. Det är inte heller önskvärt att hindra elevernas fria skolval. Det finns både väl fungerande och kvalitetsmedvetna fristående skolor, och sämre fristående skolor som inte lever upp till det samhällsuppdrag de har. Men vi anser att det inte är rimligt att försvara en så pass oreglerad skolmarknad som den svenska med att vissa skolor faktiskt fungerar bra, om man vill hävda likvärdighet i utbildningssystemet.

Det blir allt tydligare att intentionerna med friskolereformen och marknadsmodellen inte kommer att förverkligas. Det fria skolvalet och

konkurrensen mellan skolor har visat sig vara kostnadsdrivande för kommunerna istället för kostnadsbesparande. Ökad rörlighet, fler skol- och programbyten och risken att fristående skolor går i konkurs, ökar kommunernas beredskapskostnader eftersom de måste erbjuda alla elever en gymnasieplats i hemkommunen. Det är inte samhällsekonomiskt effektivt. Därtill har elevernas kunskapsresultat försämrats i motsats till förväntningarna. Den tänkta marknadsmekanismen, att sämre skolor väljs bort av elever och föräldrar till förmån för bättre skolor, fungerar inte. Det är tydligt att även skolor med sämre utbildningskvalitet lever vidare. Under senare år har en rad studier poängterat att utbildning inte fungerar som en vanlig marknad. Vi anser att det i praktiken inte finns förutsättningar för en fungerande skolmarknad utifrån marknadsmässiga principer.

Det går inte att bortse ifrån att utvecklingen av skolmarknaden har resulterat i ett antal stora och växande problem för elever, arbetsgivare, kommuner och samhället. I Sverige ställs inga formella krav på särskilda kunskaper, utbildning eller undervisningserfarenhet för att få starta en friskola. Det är anmärkningsvärt att det inte görs någon egentlig prövning av ägarnas lämplighet att driva en skola. Reglerna kring att driva fristående skolor, inklusive vinstuttag, är betydligt hårdare i andra länder. Det finns en inbyggd problematik när det gäller skolornas självständighet i kombination med en statlig neutral hållning inför olika drifts- och ägarformer. Eftersom staten inte reglerar ägandet, eller ägarens motiv, minskar statens möjligheter att förhålla sig neutral i pedagogiska frågor. Därför tvingas staten att detaljstyra och reglera skolornas inre arbete, bland annat genom krav på uppföljningar och dokumentation som verkar inverka på lärarnas huvudsakliga uppgifter. Vi anser att det är bättre att reglera ägandet och vinstuttaget, och i större grad överlåta den pedagogiska verksamheten till skolorna.

Vi anser att elevernas kunskapsbehov, värdet av en likvärdig skola och arbetsgivarnas kompetensförsörjning måste stå i fokus. Att hårdare regleringar och strängare kontroller inte gynnar vissa utbildningsanordnare som misslyckas med att leva upp till samhällets legitima krav kan inte utgöra ett hinder för detta. I första hand handlar detta om ungas rätt till god utbildning av hög kvalitet, och inte om rätten att i stort sett fritt få starta och driva företag på en oreglerad skolmarknad.

Gör gymnasieskolan obligatorisk

Den konstant höga andelen elever som inte slutför sin gymnasieutbildning pekar på allvarliga och strukturella problem. Hela 99 procent av varje årskull söker sig till gymnasieskolan, även om alla inte är behöriga, i vetskapen om att det är nödvändigt för arbete och fortsatta studier. Det är tydligt att det saknas tillräckliga resurser för att skolorna och kommunerna ska lyckas leva upp till ambitionen att alla elever ska klara sina studier. Dagens ansvarsfördelning är otydlig, och det ökade individuella ansvaret för studierna är relaterat till att gymnasieskolan betraktas som en frivillig utbildningsform. Kommunernas uppföljningsansvar för ungdomar som varken studerar eller arbetar, uppvisar varierande grad av ambitioner och de möjligheter man har att erbjuda dessa ungdomar.

Därför anser vi att gymnasieskolan bör bli en obligatorisk utbildning för alla ungdomar. Det innebär, tillsammans med den föreslagna obligatoriska förskoleklassen, en 13-årig skolplikt istället för dagens 9 år. Vi menar att det är viktigt att tydliggöra kommunernas och skolornas ansvar för att ungdomarna genomför sin gymnasieutbildning. Det är dock viktigt att utbildningen kan ske i flexibla former, som exempelvis i form av introduktionsprogram, men med höga ambitioner. Den obligatoriska gymnasieutbildningen bör också kunna erbjudas i samverkan med andra stödjande aktörer och i andra pedagogiska former, exempelvis inom ramen för folkhögskolan.

Det är uppenbart att uppföljning och stöd till ungdomar som inte befinner sig i gymnasieskolan är komplicerat och kräver både fungerande informationssystem, samverkan mellan olika aktörer och möjligheter till ett mer personligt utformat stöd. Det understryker behovet av att integrera stödfunktioner i gymnasieskolan istället för att genom särskilda lösningar försöka förmå elever som lämnat gymnasiet, inte sällan med känslan av att ha misslyckats, att återvända. En obligatorisk gymnasieskola skulle ställa högre krav än idag på att tillräckliga resurser avsätts för gymnasieskolan. Ett visst utrymme borde uppstå då det är ett rimligt antagande att behoven av både insatser för det kommunala informationsansvaret och kompenserande vuxenutbildning minskar. Samtidigt verkar det finnas för stora variationer mellan kommuner och skolor hur det behovsinriktade stödet till eleverna utformas. Därför skulle staten i större utsträckning behöva använda mer av riktade resurser för att öka likvärdigheten i gymnasieskolan.

4. Vad händer med de yrkesförberedande gymnasieprogrammen?

ETT UTTALAT MÅL med den nya gymnasieskolan från 2011 var att öka skillnaden mellan de studie- och yrkesförberedande programmen. Syftet var att programmen i större utsträckning skulle svara mot de förväntningar som högskolan och arbetsmarknaden har. Särskilt uttalat var önskan att utveckla de yrkesförberedande programmen genom att öka det yrkesinriktade innehållet på bekostnad av kärnämnen. Det medförde bland annat svårigheter att nå grundläggande behörighet till högskolan. För att nå den behörigheten krävs numera aktiva val och med lite olika förutsättningar beroende på yrkesprogram.

En annan politisk viljeinriktning var införandet av en gymnasial lärlingsutbildning, inspirerad av de danska och tyska lärlingssystemen. Införandet av den gymnasiala lärlingsutbildningen föregicks av en försöksverksamhet som redovisas längre fram i detta kapitel. Arbetsplatsförlagt lärande är annars en mycket viktig komponent i de yrkesförberedande programmen, vilket historiskt visat sig svårt att erbjuda alla elever. I strävan efter att utveckla de yrkesförberedande programmen och kvalitets-säkra innehåll och genomförande, har införts nationella och lokala programråd. Branschens parter är här de viktigaste företrädarna, även om det inte är tydligt uttalat vad gäller de lokala eller regionala programråden.

Det finns och har funnits brister när det gäller samverkan mellan skola och arbetsliv och branschernas inflytande på de egna yrkesprogrammen. Det har medfört att flera branscher själva tagit initiativ till samverkansformer som syftar till att kvalitetssäkra de egna yrkesprogrammen. Vi lyfter några goda exempel i detta kapitel.

4.1 Oroväckande utveckling av ungdomars intresse för yrkesförberedande program

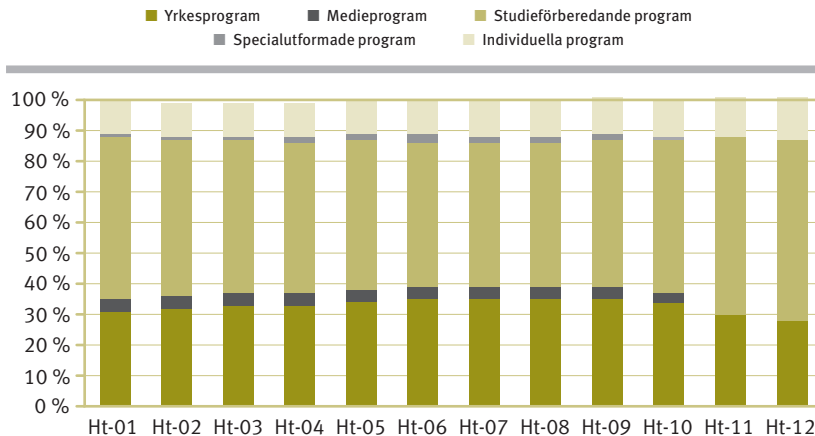
Det blir allt tydligare att sökbeteendet till gymnasiet har förändrats. Fram till hösten 2007 ökade andelen elever som påbörjade sina studier på yrkesutbildningar (Skolverket 2012d). Som mest började 35 procent av samtliga förstaårselever ett yrkesprogram. Därefter har andelen minskat suc-

cessivt till nästan 28 procent hösten 2012. Samtidigt har andelen elever som börjar högskoleförberedande program ökat från 47 procent till 59 procent sedan 2007. En viss del av förändringen beror på att medieprogrammet integrerats i det samhällsvetenskapliga programmet sedan 2011, och inte längre ses som ett yrkesprogram. Även andelen som påbörjar ett introduktionsprogram har ökat till närmare 14 procent hösten 2012.

Det är en tydlig negativ utveckling av antalet ansökningar till de yrkesförberedande programmen i gymnasieskolan. Det bidrar till tidigare beskrivna matchningsproblemen på arbetsmarknaden. I vissa regioner och kommuner är intresset för yrkesutbildningar mycket lågt. Minskande elevkullar och minskande intresse för de yrkesförberedande programmen har inneburit att yrkesprogram lagts ner på grund av brist på sökande, trots att efterfrågan finns från företagen.

Diagram 4.1 Nybörjarelever i årskurs 1 i gymnasieskolan³⁷

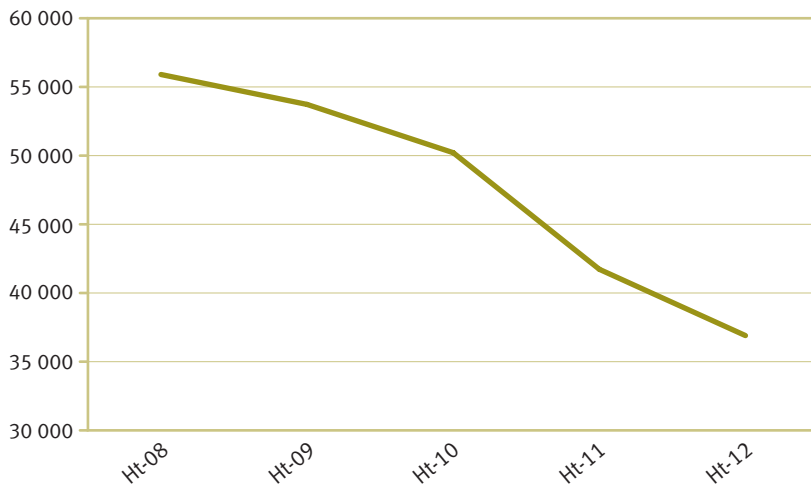
Hösten 2001 till hösten 2012, procent



Källa: Skolverket

³⁷ Medieprogrammet integrerades 2011 i det samhällsvetenskapliga programmet och räknas då till de högskoleförberedande programmen. De specialutformade program som inte kan räknas till yrkes- eller studieförberedande program särredovisas fram till att de avskaffades i och med Gy 2011. I gruppen introduktionsprogram ingår det tidigare individuella programmet.

Diagram 4.2 Antalet nya elever på yrkesprogrammen



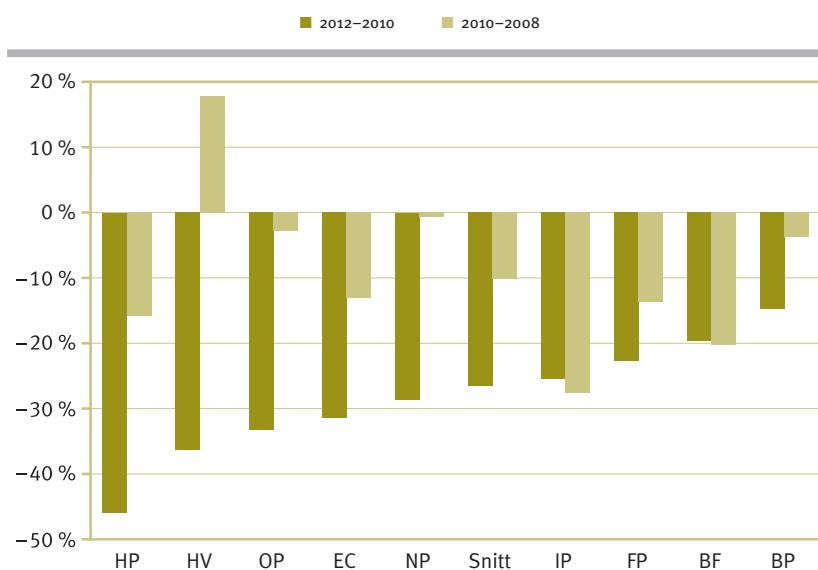
Källa: Skolverket

Intresset för yrkesprogrammen har minskat bland både pojkar och flickor. Andelen flickor som påbörjar ett yrkesprogram har minskat från 31 procent 2007 till 23 procent 2012. Bland pojkarna har andelen minskat från 39 procent 2007 till knappt 32 procent 2012. Samtidigt har andelarna som börjar ett högskoleförberedande program ökat bland både pojkar och flickor, till 52 respektive 65 procent. Nästan 16 procent av pojkarna och 11 procent av flickorna började 2012 ett introduktionsprogram. Det är alltså betydligt färre flickor än pojkar som påbörjar ett yrkesprogram och betydligt fler flickor än pojkar som väljer högskoleförberedande utbildningar.

Sedan hösten 2008 har antalet tillträdande elever på de yrkesförberedande programmen minskat snabbt: med 19 000 personer eller hela 34 procent. Den största minskningen har skett efter 2010 fram till hösten 2012 då elevantalet minskade med 13 000 eller drygt 26 procent. Det är en tydlig förändring i sökbeteendet i samband med införandet av den nya gymnasieskolan 2011.

Generellt ser vi en klart neråtgående trend i antalet sökande elever på i stort sett samtliga yrkesprogram. Förändringen skiljer sig dock åt mellan olika yrkesprogram. Handels- (HP), hantverks- (HV), omvårdnads- (OP) elektriker- (EC) samt naturbruksprogrammet (NP) visar alla en klart negativ utveckling mellan hösten 2010 och hösten 2012.

Diagram 4.3 Procentuell förändring av antalet sökande elever till yrkesprogrammen³⁸



Källa: Skolverket

De yrkesförberedande programmen befinner sig definitivt på ett slutande plan med en markant nedgång under senare år. Utbildningar läggs ner eller utarmas och arbetsmarknadens efterfrågan på gymnasialt yrkesutbildade personer kan inte tillgodoses. En av orsakerna till det minskande intresset kan hänföras till den försvårade möjligheten att få grundläggande

³⁸ Programnamnen utgår från de tidigare benämningarna. EN energiprogrammet, HR Hotel o restaurang samt LP livsmedelsprogrammet redovisas inte eftersom de ingår i nya program i den nya gymnasieskolan. Bortfallet motsvarar 5 600 elever år 2012. Antalet elever redovisas i tabellbilaga 1.

de behörighet till högskolan på yrkesprogrammen. Ungdomar tycks söka sig till andra program när de uppfattar att de yrkesförberedande programmen inte ger samma framtida valmöjligheter som de studieförberedande programmen. Det är också en bedömning som delas av Skolverket (2012g).

En annan möjlig orsak till det bristande intresset kan vara ungdomars uppfattning om de villkor som gymnasiala yrkesutbildningar och de branscher de riktar sig till har att erbjuda. Behovet av att tillhandahålla information om arbetsvillkor, löner och utvecklingsmöjligheter är stort för att bidra till att vända den negativa utvecklingen. Många branscher lägger ner stora resurser för att nå ut med information och på andra sätt öka intresset för branschens yrken. Vi återkommer till frågan under avsnittet 4.4 som handlar om parternas betydelse.

4.2. Lärlingsutbildning och arbetsplatsförlagt lärande

En av de större förändringarna inom utbildningspolitiken på senare år har varit tilltron till lärlingsmodellen som ett svar på en rad olika upplevda problem. Lärlingsvarianten har setts som en möjlighet för de elever som betraktats som "skoltrötta" att få byta lärandemiljö. Det har också framförts argument som att lärlingsutbildningen ger eleverna viss arbetslivserfarenhet, men också att eleverna får chansen att visa sina kunskaper och färdigheter för potentiella arbetsgivare under själva utbildningen. Intresset för gymnasial lärling³⁹ har varit svalt från både fackliga organisationer och arbetsgivare, men av olika skäl. Det politiska målet, eller snarare förhoppningen, om 30 000 lärlingsplatser till 2014 får nog ses som en utopi. Elevernas bristande intresse för de yrkesförberedande programmen visar sig ännu tydligare i det bristande intresset för gymnasial lärlingsutbildning (se avsnitt 4.2.3).

4.2.1 Vad är en lärling och vad är lärlingsutbildning?

Lärling och lärlingsutbildning är begrepp och företeelser med historiska anor.⁴⁰ Lärlingsutbildningen etablerades för att organisera och kvalitets-säkra tillverkningen inom det medeltida hantverket. Lagstiftningen runt

39 I den nya gymnasieskolan finns ett valbart alternativ inom yrkesprogrammen där minst halva tiden ska vara arbetsplatsförlagd.

40 Avsnittet om lärling bygger på SOU 2009:85 bilaga 3, samt två promemorior av professor Jonas Olofsson (2012a; 2012b) vid Malmö högskola.

lärlingsutbildningen var en del av en detaljrik social och ekonomisk reglering inom hantverkssektorn. Även om lärlingsutbildningens betydelse har förändrats är formen för yrkesutbildning fortfarande viktig och i flera länder till och med helt dominerande.

Det går att urskilja några centrala element i den klassiska lärlingsutbildningen. Det handlar till att börja med om relationen mellan lärlingen och handledaren. Handledaren har ett bredare ansvar för lärlingen som går utöver lärande- och produktionsfrågorna. I idealfallet fungerar handledaren både som en mentor på en arbetsplats och som en förebild som vuxen. Att ta emot en lärling uppfattas som ett ansvarsfullt åtagande. Lärlingen ska känna ett betydande mått av trygghet i utbildningen och/eller anställningen. Det är avgörande för framgångsrikt lärande och successivt mer effektiva arbetsinsatser.

Lärandet utvecklas huvudsakligen i direkt anslutning till produktionen. Det betyder inte att lärandet är ostrukturerat, snarare tvärtom. Lärlingsutbildningen skiljer sig från sedvanlig praktik genom att det finns en tydlig målbeskrivning för lärandet och att handledningen baseras på en utbildningsplan. Planen ska ta sin utgångspunkt i en successiv utveckling av lärandet. Det är också centralt att lärandet kontinuerligt prövas och dokumenteras. I takt med att lärandet ökar, ökar också lärlingens arbetsförmåga. Från att i inledningen av utbildningen snarast ha varit en "ekonomisk belastning", genom att lönen överstigit produktiviteten, ökar nu lärlingens prestationer. I slutskedet får arbetsgivaren avkastning på sina tidigare utbildningsinsatser genom att lärlingens produktivitet överstiger lönen. Detta även om vi tar hänsyn till att lärlingens lön stiger som en följd av det pågående lärandet under anställningstiden.

Inom den traditionella lärlingsutbildningen är ett så kallat "erkänt yrke" målet för all utbildning. Yrket förknippas med särskilda kvalifikationer och avgränsade funktioner. Lärlingen erhåller de kvalifikationer som har definierats av någon inblandad part (bransch, via kollektivavtal och/eller av staten) och som i slutändan leder fram till ett certifikat/yrkesbevis/yrkeslegitimation.

I verkligheten avviker lärlingsutbildningarna ofta från den klassiska modellen. Avvikelserna finns på flera plan. Det kan handla om att skolan och inte arbetslivet har det överordnade ansvaret för lärlingsutbildningen. Lärlingarna betraktas som elever och inte som anställda. Det kan

handla om att det saknas tydliga mål för lärlingsutbildningen kopplat till certifikat/yrkesbevis/yrkeslegitimation. De regler och den kultur kopplat till yrkesarbetarstatusen som är så central för den klassiska lärlingsutbildningsmodellen saknas i många länder.

Internationellt kan man urskilja två huvudmodeller för lärlingsutbildningen. Den första modellen är mer reglerad. Här är det centrala att lärlingarna ges en relativt bred utbildning vars innehåll och former bestäms via en kombination av lagstiftning och kollektivavtalade överenskommelser. Modellen ger uttryck för ett långsiktigt perspektiv på arbetskrafts- och kompetensförsörjning. Det arbetsplatsförlagda lärandet ska kombineras med skolförlagda studier. Det tyska duala systemet är ett bra exempel på denna modell. Ansvaret för utbildningarna vilar på en särskild myndighet för yrkesutbildningsfrågor i samverkan med branschorganiserade handels- och industrikammare. Även om innehållet i utbildningarna varierar är strukturen på och förutsättningarna för utbildningarna gemensam. Efter examensproven (gesällproven) ges lärlingarna möjligheter att få anställning inom sitt målyrke. Utan lärlingsutbildning och yrkesbevis (yrkeslegitimation) finns inga möjligheter till anställning.

Den andra huvudmodellen, där England är ett exempel, är betydligt mindre reglerad. Lärlingsutbildningen har framhållits allt mer i England under senare år. Men sättet att organisera och styra utbildningen skiljer sig från den reglerade modellen på kontinenten. Omfattningen är också betydligt mindre. Lärlingsutbildningen i England kan betraktas som mer marknadsstyrd. Perspektiven på arbetskrafts- och kompetensförsörjning är mer kortsiktiga. Staten lägger sig inte i formerna och villkoren för utbildningen, och ansvaret ligger istället på branschorganisationer och enskilda företag. Detta har i sin tur inneburit att utbildningarna har en mer varierande utformning och ett smalare innehåll. Det finns inte mycket av skolförlagda inslag. System med yrkeslegitimationer spelar betydligt mindre roll än inom den reglerade lärlingsmodellen.

I Sverige är det främst manligt dominerade yrken som byggnadsarbetare, elektriker och målare som omfattas av lärlingssystem. Det finns dock ett lärlingssystem för frisörer som är en mer kvinnodominerad bransch. De svenska systemen regleras genom kollektivavtal där färdigutbildningen sker efter gymnasiet, eller som vuxenlärling med samma yrkesmässiga krav för att få ett utbildningsbevis.

4.2.2 Lärlingssystem i andra länder – något för Sverige?

Tyskland

Tyskland är en federal stat där ansvaret för utbildningen är delat. De 16 olika delstaterna har relativt stor självständighet och beslutanderätt i bland annat frågor som rör utbildning och kultur. Delstaterna utformar var och en sitt eget skolsystem, och det finns väsentliga skillnader mellan systemen. Utbildningssystemet är komplext där tidiga utbildningsval görs under orienteringsåren i femte och sjätte klass.

Tyskland är ett land med mycket omfattande lärlingsutbildning inom i stort sett alla sektorer; industri, hantverk, bygg, el, tele, handel, hotell och restaurang och service.

Den tyska lärlingsutbildningen brukar förknippas med den klassiska lärlingsmodellen med historiska rötter i medeltidens skråväsende. Oftast används uttrycket den ”duala modellen” för att karakterisera systemet med växlingar mellan lärandet på en arbetsplats och på en yrkesskola.

Det stora intresset för den tyska lärlingsutbildningen beror bland annat på att ungdomsarbetslösheten varit lägre i Tyskland än i flertalet andra länder i Europa. En förklaring till detta anses vara att lärlingsutbildningen underlättar ungas etablering i arbetslivet. De tyska erfarenheterna talar för att ungefär hälften av lärlingarna får fast jobb på det företag där de har fullföljt lärlingsutbildningen.

Lärlingsutbildningen regleras i grunden via en yrkesutbildningslag. Yrkesskolorna drivs av de enskilda förbundsstaterna medan lärandet på arbetsplatserna regleras via federala ministerier och en särskild yrkesutbildningsmyndighet i kombination med handels- industri- och hantverksskammare på regional nivå. På samtliga nivåer är bransch- och partsorganisationer involverade. Den sociala dialogen är en central ingrediens i lärlingsutbildningens reglering, precis som i andra länder med starka lärlingstraditioner.

För den företagsförlagda utbildningen finns det nationellt fastlagda riktlinjer, för vilka de federala myndigheterna, arbetsmarknadens parter, delstaternas utbildnings- och arbetsmarknadsministerier och branschorganisationer har ett ansvar. I riktlinjerna beskrivs målen för utbildningen, utbildningens omfattning och kraven för examen. Företagen och arbetsplatserna har stor frihet att genomföra utbildningen och kan också ställa egna krav. Lärlingen ansöker individuellt om lärlingsplats, och genom tes-

ter väljer företaget vilken lärling man vill anställa. Lärlingarnas lönevillkor regleras i kollektivavtal mellan parterna och ingångslönen brukar ligga under 30 procent av lönen för utbildade arbetare (Ryan & Wagner et al 2010.) Lärlingsutbildningen finansieras till övervägande del, cirka tre fjärdedelar, av det privata näringslivet. Lärlingen brukar i allmänhet vistas tre till tre och en halv dag på en arbetsplats och resten av tiden på en yrkesskola.

Yrkesskolorna är skyldiga att bereda lärlingarna utbildning i allmän-teoretiska och yrkesteoretiska ämnen minst 14 timmar per vecka (CEDEFOP 2011). Lärlingsutbildningen har haft och har fortfarande en mycket stor utbredning. Ungefär 60 procent av en årskull påbörjar förr eller senare en lärlingsutbildning.

Det kan vara värt att nämna handels-, industri- och hantverkskamrarnas särskilda ställning. Företag över en viss storlek är skyldiga att vara medlemmar i dessa kammare. Det finns organisationer som täcker omkring 80 branschområden. De har enligt lagstiftningen en särskild uppgift att fylla kopplat till bland annat handel, yrkesutbildning och regional utveckling. De spelar en nyckelroll i kvalitetssäkringen av det arbetsplatsförlagda lärandet och ska godkänna arbetsplatser, stödja handledare, utveckla utbildningsinnehållet och ansvara för yrkesexaminationen.

I Tyskland finns det 348 erkända yrken. Det är viktigt att betona att denna indelning återspeglar en långtgående reglering på arbetsmarknaden där godkända yrkeskvalifikationer är en förutsättning för tillträde till arbetsmarknadens olika segment.

Även om lärlingsutbildningen dominerar finns det skolförlagd yrkesutbildning i Tyskland, bland annat inom vård- och omsorgsområdet. Det finns också en grupp på drygt 10 procent i åldersgruppen 20 till 35 år som helt saknar yrkesrelaterade kvalifikationer. Den sistnämnda gruppen är starkt överrepresenterad bland arbetslösa och socialbidragsberoende. För att förekomma utbildningsmisslyckanden har kortare och mindre krävande yrkesutbildningsvägar etablerats. Ett exempel på detta är ett förberedande yrkesutbildningsår som vanligtvis erbjuds på en yrkesskola och som syftar till att slussa ungdomar vidare till ordinarie yrkesutbildning. Ett annat exempel är yrkesgrundutbildningsåret som ofta genomförs parallellt på en skola och på en arbetsplats. Inslagen i denna utbildning kan tillgodoräknas om individen väljer att påbörja en lärlingsutbildning enligt det duala systemet.

Danmark

Den grundläggande yrkesutbildningen i Danmark baseras på tre grundprinciper:

1. Den duala växelutbildningen, det vill säga perioder av utbildning i skolan varvas med perioder av utbildning på ett företag.
2. Principen om arbetsmarknadens parter engagemang, varigenom parterna involveras i såväl övergripande beslutsfattande som daglig organisation av yrkesutbildningen.
3. Principen om livslångt lärande, det vill säga ett flexibelt system som ger möjlighet att erhålla en del av en utbildning, för att vid senare tillfälle återvända till yrkesutbildningen för att komplettera sin utbildning och även kvalificera sig för högre utbildning.

Det danska systemet karaktäriseras av att det bygger på ett nära samarbete mellan en rad intressenter, som delar ansvaret för att yrkesutbildningen ständigt utvecklas, och att kvalifikationerna erkänns på arbetsmarknaden. Arbetsfördelningen mellan ministeriet och arbetsmarknadens parter kan enkelt beskrivas så att utbildningsministeriet ansvarar för den skolförlagda delen av utbildningen, medan arbetsmarknadens parter ansvarar för den arbetsplatsförlagda delen. Arbetsmarknadens parter deltar aktivt på alla nivåer inom yrkesutbildningen för att säkra att innehållet i varje enskilt yrkesprogram matchar arbetsmarknadens behov och att kvalifikationerna erkänns av näringslivet och industrin.

På nationell nivå finns det rådgivande organet REU⁴¹, som består av 25 medlemmar som representerar såväl arbetsmarknadens parter, skolledar- och lärarorganisationer samt utbildningsministeriet som också utser ordföranden. Rådet behandlar frågor på övergripande nationell nivå inom yrkesutbildningen. I det ingår att övervaka arbetsmarknaden och bedöma behovet av nya yrkesutbildningar samt förändringar eller anpassningar av existerande utbildningar. Man godkänner också nya utbildningsanordnare.

På både nationell och lokal nivå finns yrkesråd, som ansvarar för rekommendationer gällande innehåll och kvalitet i utbildningen för en särskild yrkesinriktning. I de nationella yrkesråden (de faglige udvalg)

41 Rådet för grundläggande yrkesutbildning, "Rådet för de grundlaeggende Erhvervs-raettede Uddannelser".

är arbetsgivare och arbetstagare likvärdigt representerade. En viktig roll för yrkesråden är att säkra att utbildningarna matchar arbetsmarknadens behov och krav på kompetens på både nationell och lokal nivå. Råden kan förordna etablerandet av nya utbildningar, föreslå uppdateringar i utbildningsprogram, samt att utbildningar som inte efterfrågas utgår. Yrkesråden är också ansvariga för att godkänna och inspektera företag som erbjuder lärlingsplatser. För att säkra kvaliteten på lärlingsplatsen ställs krav på att företaget kan erbjuda alla tänkbara arbetsuppgifter som motsvarar kvalifikationen inom yrket, samt håller en tillräckligt hög teknisk standard. Yrkesråden är slutligen ansvariga för gesällprov, samt att utfärda certifikat till lärlingar.

De lokala yrkesråden bistår yrkesskolorna i den lokala utformningen av programmen. De ger råd i allt som rör lärande i arbetet, och svarar också för att stärka kontakterna mellan skolan och den lokala arbetsmarknaden. De lokala yrkesråden är sammansatta på samma sätt som de nationella, men representanterna för de olika parterna utses på rekommendation av den lokala organisationen. Utöver arbetsgivare och arbetstagare finns även representanter för yrkesskolorna, lärarna och eleverna/lärlingarna.

Företagen som tar emot lärlingar måste vara godkända av det aktuella yrkesrådet, och kan godkännas för en hel utbildning eller delar av en utbildning. Antal lärlingar som företaget kan ta emot fastställs också av yrkesrådet. För de lärlingar som inte får en lärlingsplats i ett företag, erbjuds skolförlagd praktisk träning.

Det finns också en gemensam fond till vilken alla arbetsgivare med mer än fem anställda avsätter en andel av arbetsgivaravgiften. De företag som anställer en lärling erhåller ersättning från fonden för den tid som lärlingen inte är produktiv i företaget, det vill säga för den period som lärlingen är på skolförlagd utbildning.

Den finns tolv olika huvudspår i utbildningen som i sin tur är indelade i totalt 111 olika utbildningsinriktningar. Utbildningen inleds med ett grundförlopp inom ett av de tolv huvudspåren på allt från 20 till 60 veckor som ger en allmän-teoretisk och yrkesteoretisk grund för den vidare utbildningen. Därefter påbörjas huvudförloppet där lärlingen växlar mellan studier på yrkesskolan och på arbetsplatsen. Lärlingen är anställd och har lön som regleras i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter.

Anställningsförhållandet ska vara påbörjat när utbildningen inleds. Huvudförloppet varierar mellan yrkesinriktningarna och sträcker sig från som minst ett och ett halvt år upp till fem år. Den som har fullföljt en lärlingsutbildning betraktas som fullärd inom sitt yrke. Strax under 40 procent av en årskull påbörjar en lärlingsutbildning. Andelen har minskat över tid. Det går dessutom att urskilja en trend mot att lärlingarna blir äldre. Allt flera arbetar några år eller fullföljer en studieförberedande utbildning innan de påbörjar en lärlingsutbildning. Det är möjligt då det inte finns någon övre åldersgräns för lärlingsutbildningen.

I Danmark har man haft stora problem med genomströmningen i lärlingsutbildningen. Framför allt har man kunnat konstatera att många lärlingar har haft problem med att klara grundförloppet eller de första allmänteoretiska momenten i utbildningen. Man har därför utformat alternativa och kortare utbildningsvägar som inte ger samma kompetensnivå som den ordinarie lärlingsutbildningen, men som ändå ger arbetslivserfarenhet och en grundläggande utbildning inom vissa yrkesområden. En möjlighet är att validera vissa delar av yrkesutbildningen där man tar sikte på så kallade delkvalifikationer. En annan variant är ”ny mesterlære” där det inledande grundförloppet ersätts med lärande på en arbetsplats som sedan valideras. Om lärlingen godkänns får han eller hon fortsätta på ett ordinarie huvudförlopp. En tredje variant är kortare yrkesutbildningar på en produktionsskola, en utbildning på cirka ett år.

4.2.3 Svenska erfarenheter av lärlingsverksamhet

I samband med gymnasieutredningen 2007 var utredarens uppdrag att föreslå utformningen av en modern, flexibel lärlingsutbildning (Direktiv 2007:8). I december 2007 beslutade regeringen att en försöksverksamhet med gymnasial lärlingsutbildning skulle införas under perioden 1 juli 2008 till 20 juni 2011. Försöksverksamheten reglerades i en särskild förordning (SFS 2007:1349). Ett extra statsbidrag på 25 000 kronor per elev utgick till de skolor som medverkade i försöksverksamheten. För att främja och följa upp verksamheten tillsattes en nationell lärlingskommitté, där arbetsmarknadens parter var representerade. Uppdraget redovisades i november 2011 (SOU 2011:72, bilaga 3).

Nationella lärlingskommittén presenterade under hösten 2009 sitt

första delbetänkande (SOU 2009:85). I betänkandet påtalades en rad brister och oklarheter kopplade till regleringen och kvalitetsuppföljningen av lärlingsförsöket. Det konstaterades bland annat att det extra statsbidraget i mycket liten utsträckning användes på det sätt som ursprungligen avsetts, det vill säga för att finansiera utbildning av handledare på arbetsplatserna. Ännu allvarligare var att det i stort sett saknades etablerade system för utbildning av handledare, för godkännande av arbetsplatser som tog emot lärlingar och för uppföljning och utvärdering av lärlingsutbildningen med utrymme för partsorganisationernas inflytande. Den problembild som gavs i det första delbetänkandet när det gällde kvalitetssäkringen av utbildningen bekräftades sedan i hög grad i kommitténs andra delbetänkande (SOU 2010:75; SOU 2011:72, bilaga 3).

En förutsättning för att delta i försöksverksamheten var att det inrättades lärlingsråd. I förordningen (2007:1349, 10§) angavs att:

"För varje program där försöksverksamhet med gymnasial lärlingsutbildning erbjuds ska det finnas ett lärlingsråd för samråd mellan skolan och arbetsmarknadens organisationer. I lärlingsrådet ska det ingå företrädare för berörda arbetstagare och arbetsgivare samt för skolans lärare och elever. [...] Lärlingsrådet utser självt sin ordförande och bestämmer även sina arbetsformer."

Med anledning av de brister som man funnit gjorde den nationella lärlingskommittén en enkätuppföljning (2010), och en intervjuundersökning (2011) kring lärlingsråden.

Utredarna konstaterar i sitt bidrag till slutbetänkandet att det fanns skäl att anta att enkätundersökningen gav en alltför positiv bild av lärlingsrådets arbete. Mer anmärkningsvärt var slutsatsen att lärlingsråd i många fall endast existerat på papperet, vilket framgick i en del uppföljande intervjuer. Man noterade också att det fanns sannolika skäl för att bristen på lärlingsråd var mer vanligt förekommande i fristående än i kommunala skolor (SOU 2011:72, bilaga 3).

Det är anmärkningsvärt att det funnits sådana brister när det gäller lärlingsråden. Den ursprungliga tanken var att lärlingsråden skulle ha betydelse för kvalitetssäkringen i lärlingsutbildningen. Dit hörde bland annat att bistå rektor i avtalsskrivande och utformning av utbildnings-

kontrakt mellan skola och arbetsplats, godkännande av arbetsplatser och delaktighet i uppföljnings och utvärderingsarbetet.

En annan viktig kvalitetsaspekt är förekomsten av utbildade handledare. I uppföljningen fann man att knappt 20 procent av handledarna hade utbildning, medan 50 procent uppgav att handledarna delvis genomgått utbildning. Det statsbidrag som utbetalades med 25 000 kronor per elev och läsår var till viss del tänkt att användas för att utveckla handledningens kvalitet med bland annat utbildning. En tredjedel av arbetsplatserna uppgav att de fått del av statsbidraget. En lika stor andel uppgav att man i liten grad eller inte alls fått tagit del av något bidrag.

I och med att Nationella lärlingskommittén lämnade sitt slutbetänkande fick Skolverket uppdraget att genomföra den slutliga utvärderingen av lärlingsförsöket (Skolverket 2012a). I utvärderingen fann man att av de totalt 17 000 beviljade platserna deltog totalt 13 171 elever under de tre år lärlingsförsöket pågick.

Trots att de kommunala skolorna som deltog i lärlingsförsöket var fler till antalet så hade de fristående skolorna en större andel av eleverna. Andelen uppgick till 56 procent vid starten av lärlingsförsöket för att uppgå till 69 procent det sista året. Av de drygt 10 000 elever som fanns i verksamheten 2010 gick 54 procent i den dåvarande Baggium-koncernens skolor.

Tabell 4.1 Lärlingsförsöket

	Ht 2008	Ht 2009	Ht 2010
Antal elever åk 1	3 636	3 837	3 636
Kommunal andel elever	44 %	40 %	31 %
Fristående andel elever	56 %	60 %	69 %
Antal skolor	265	278	302

De program som hade flest antal lärlingar var byggprogrammet, följt av fordons- och hantverksprogrammet. Handelsprogrammet hade också en relativt stor andel lärlingar.

Det fanns dock variation i deltagande både mellan åren och mellan de olika programmen.⁴²

Vilka var det då som valde lärlingsalternativet? De manligt dominerade yrkesprogrammen hade en större andel av lärlingsutbildningarna. Det innebar att pojkar i större utsträckning än flickor deltog i lärlingsförsöket.

Mellan 60 och 70 procent var nybörjare i meningen att man startade sin gymnasieutbildning i lärlingsförsöket. Cirka 15 procent kom från IV-programmet, och övriga kom från något annat gymnasieprogram, där el- och fordonsprogrammet var en vanlig bakgrund. Skillnader i meritvärden från grundskolan⁴³ var tydliga. För de som påbörjade lärlingsutbildningen i årskurs 1 var meritvärdet för lärlingar 176 medan meritvärdet för alla yrkes elever uppgick till 193. För de elever som tidigare gått i gymnasieskolan och började om på en lärlingsutbildning uppgick meritvärdet till 138, där meritvärdet för alla yrkes elever med tidigare gymnasiestudier uppgick till 140. Siffrorna visar att lärlingseleverna hade meritmässigt sämre förutsättningar än elever som gick ett skolförlagt yrkesprogram. För de som startade om i lärlingsförsöket var meritvärdena markant svagare än "nybörjarnas".

Drygt 15 procent av eleverna i gymnasieskolan har utländsk bakgrund. Elever med utländsk bakgrund studerar i mindre utsträckning på yrkesprogram än svenska elever. Andelen med utländsk bakgrund var i stort sett densamma för dem som deltog i lärlingsförsöket som för yrkes eleverna i sin helhet. Omkring 12 procent av eleverna hade utländsk bakgrund i båda grupperna (Skolverket 2012a).

Elever på yrkesprogram har föräldrar med kortare formell utbildning än elever som läser på studieförberedande program. Lärlingseleverna hade i större utsträckning föräldrar med kortare utbildning än yrkes elever i allmänhet. De elever som redan före lärlingsutbildningen gått i gymnasieskolan hade föräldrar med den mest grundläggande utbildningsnivån. De socioekonomiska faktorerna uttryckt i utbildningsnivå

42 Byggprogrammets andel av lärlingsutbildningen var dubbelt så stor som dess andel av den skolförlagda yrkesutbildningen. För elprogrammet var förhållandet det motsatta. Byggprogrammet har sin avtalsreglerade färdigutbildning efter gymnasiet som består av en lärlingsutbildning i ett företag. En stor och växande andel gymnasiala lärlingar kan ha negativ inverkan på byggbranschens väl fungerande system. Det gäller både tillgång till arbetsplatser som förhållandet mellan de båda lärlingsvarianterna.

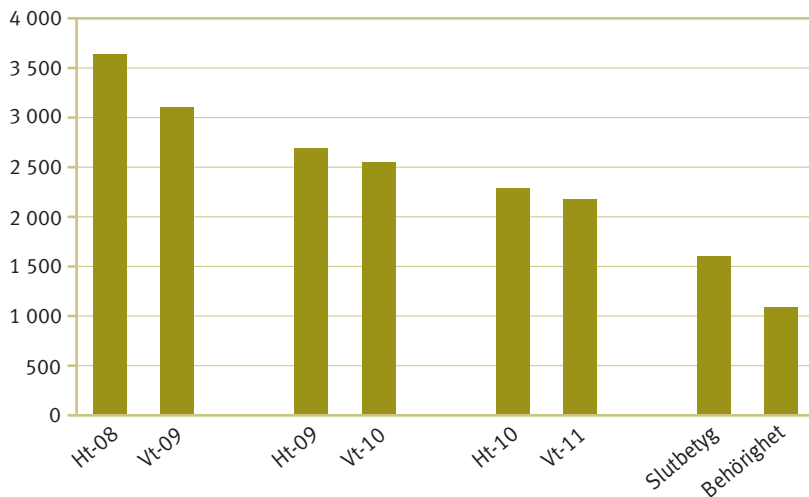
43 Meritvärdet beräknas på poängsumman för de sexton bästa betygen. Betyget G ger 10 poäng, vilket innebär att eleven får meritvärdet 160 om man har godkänt i alla ämnen.

relaterar tydligt till valet av utbildning och till viss del också till utfallet av lärlingsutbildningen.

Den elevgrupp som startade lärlingsutbildningen i försöksverksamheten 2008 uppgick till 3 636 elever. Inför det andra studieåret hade 26 procent av eleverna hoppat av lärlingsutbildningen, och inför det sista lärlingsåret hade 37 procent hoppat av utbildningen. Efter tre år hade endast 44 procent av den ursprungliga elevkullen fått ett slutbetyg, vilket ska jämföras med alla studerande på yrkesförberedande program där 68 procent fick ett slutbetyg. Av samtliga lärlingarna med slutbetyg hade 30 procent också grundläggande behörighet till högskolan.

Diagram 4.4 Lärlingsförsökets första årskull

Deltagande och slutbetyg efter tre års studier

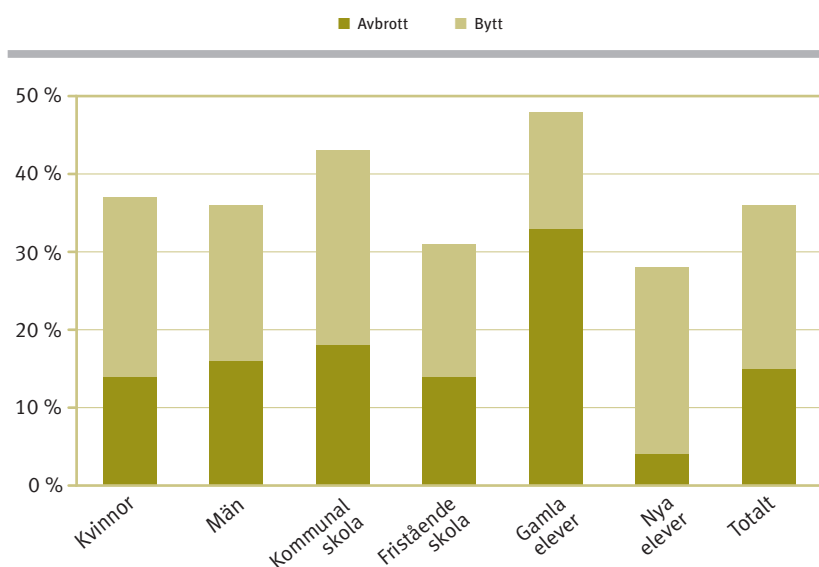


Källa: Skolverket (2012a).

Avhoppet från lärlingsutbildningen består av två delar. Dels de som har lämnat gymnasieskolan helt och hållet (avbrott) samt de som återgått till ett skolförlagt program (bytt). Hösten 2010 hade 36 procent, 1 314 personer, av de elever som började lärlingsutbildningen 2008 läm-

nat gymnasieskolan. Av diagram 4.5 framgår att de som tidigare gått i gymnasiet (gamla elever) men bytt till lärlingsutbildning, är de som i störst utsträckning lämnar gymnasieskolan helt och hållet. Hälften av dem som tidigare gått i gymnasiet kom från det individuella programmet. Var tredje av de gamla eleverna lämnade gymnasiet helt och hållet efter två år. Ytterligare 15 procent lämnade lärlingsförsöket och återgick till skolförlagd yrkesutbildning istället. Skolverkets tolkning av resultatet utgår ifrån att skolpersonalen var delaktiga vid rekryteringen av lärlingar, där det ingick att erbjuda lärlingsvarianten som ett försök att få dessa ungdomar att slutföra sina gymnasiestudier.

Diagram 4.5 Avhopp från lärlingsutbildningen två första åren med start 2008



Källa: Skolverket (2012a).

Uppenbart är att försöksverksamhetens erfarenheter manar till eftertanke. Nationella lärlingskommittén poängterar i sitt slutbetänkande att såväl de egna som andras undersökningar visar oroväckande resultat

hur kraven på lärlingsutbildningen implementerats lokalt (SOU 2011:72). Gymnasial lärling har inte varit något som efterfrågats av arbetslivet, utan snarare blivit en del av gymnasireformen utifrån behovet av att minska avhopp, öka kvaliteten och stärka övergången till arbetsmarknaden. Förebilder har bland annat Tysklands och Danmarks lärlingsssystem varit.

I den nya gymnasieskolan erbjuds lärlingsutbildning som valbart alternativ. För att erhålla statsbidrag för att bedriva lärlingsutbildning måste ett utbildningskontrakt finnas (förordning 2011:947). Under höstterminen 2011 var 1 340 elever antagna till den permanenta lärlingsutbildningen, och under vårterminen 2012 uppgick antalet elever till 2 265. Det indikerar att somliga elever inte hade något utbildningskontrakt under höstterminen utan fick det senare (Skolverket 2012c). Preliminära siffror för höstterminen 2012 visar att 1 201 elever sökt till lärlingsutbildningen och också fått lärlingskontrakt. Enligt muntliga uppgifter från Skolverket så har antalet skolor som bedriver lärlingsutbildning halverats och knappt hälften av de 88 miljoner i statsbidrag som var avsatta, betalades ut.

Det kan konstateras att lärlingsvarianten inte lockat särskilt många elever, vilket också ska ses mot bakgrunden av det sviktande intresset för de yrkesförberedande programmen. Möjliga orsaker till den utvecklingen är minskande elevkullar, den klart nedåtgående trenden av ansökningar till yrkesprogrammen samt kraven på utbildningskontrakt för lärlingar (Skolverket 2012e). Även svårigheterna att få grundläggande behörighet kan ha haft viss inverkan på det minskande intresset.

I och med att lärlingsförsökets sista elevkull lämnar gymnasiet våren 2013 upphör också kraven på lärlingsråd. Istället har krav på lokala programråd införts i gymnasieförordningen. De lokala programrådets sammansättning och funktion har dock inte preciserats mer än att det syftar till samverkan mellan skola och arbetsliv (SFS 2010:2039,1 kap §8). Det innebär att man förväntas ta ansvar för både det arbetsplatsförlagda lärandet (APL) inom ramen för den skolförlagda utbildningen, och lärlingsutbildningen (mer om det i följande avsnitt).

4.2.4 Arbetsplatsförlagt lärande

I gymnasieskolans yrkesförberedande program har arbetsplatsförlagt lärande omfattande minst 15 veckor ingått sedan programgymnasiet in-

fördes år 1994. Inom ramen för Skolverkets projekt "Skola – Arbetsliv" redovisades 1998 en undersökning av den arbetsplatsförlagda gymnasieutbildningen, APU.⁴⁴ Det konstaterades att endast 63 procent av eleverna i årskurs 3 hade fått den APU som föreskrevs. Även den APU som faktiskt genomfördes utsattes för kritik bland annat när det gällde handledarutbildning och uppföljning och utvärdering av den arbetsplatsförlagda utbildningen.

En senare undersökning gjord av Yrkesutbildningsdelegationen 2006, i samverkan med Myndigheten för skolutveckling, visade svårigheter att leva upp till de krav som var förknippade med APU. Även uppföljningen av lärlingsförsöket (SOU 2010:75) visar på brister av det arbetsplatsförlagda lärandet. Av de skolor som svarat på undersökningen hade 68 procent genomfört minst 15 veckors APU. Det fanns dock stora variationer mellan de olika programmen. Dessutom framkom skillnader mellan kommunala skolor, där 72 procent genomfört minst 15 veckors APU, och fristående skolor där andelen endast var 49 procent.

Den senaste i raden av uppföljningar utgör Skolinspektionens granskning av de yrkesförberedande programmen⁴⁵ (Skolinspektionen 2011:2.) Den visar att det fortfarande finns brister i kvaliteten i det arbetsplatsförlagda lärandet. I den aktuella studien lyfter Skolinspektionen fram följande resultat:

- 28 av 39 skolor lyckas med att ge eleverna minst 15 veckors APU.
- 14 av 39 skolor samverkar med arbetslivet i tillräcklig utsträckning för att anpassa utbildningen efter arbetslivets behov.
- 5 av 39 skolor har samverkan mellan skola och arbetsliv som en del av sitt systematiska arbete.
- 8 av 39 skolor inriktar den arbetsplatsförlagda utbildningen mot målen i läroplan, program mål och kursplaner.
- 7 av 39 skolor har försäkrat sig om att handledarna har tillräckliga kunskaper om skolans uppdrag, om vad eleven ska lära sig och om vilka förväntningar som finns på handledaren.
- 5 av 39 skolor bedömer eleverna under sin APU utifrån kursplanernas mål och betygskriterier.

44 Det nuvarande begreppet är APL, arbetsplatsförlagt lärande, men avser samma sak.

45 30 kommunala och 9 fristående skolor ingick i granskningen, varför resultaten inte kan utgöra underlag för några generella slutsatser.

Skolinspektionen konstaterar att det i snart tjugo år funnits likartade problem med den arbetsplatsförlagda utbildningen. Den allvarligaste observationen har varit att ungefär en tredjedel av ungdomarna på de yrkesförberedande programmen inte fått APU i tillräcklig omfattning.

De förklaringar till problemen som lyfts fram i tidigare undersökningar handlar om sådant som anses vara svårt att förändra eller uppfattas ligga utanför skolans möjligheter att påverka. Det handlar exempelvis om brist på APU-platser, att arbetsplatserna har en alltför snäv produktionsinriktning, brist på resurser och tillkortakommanden när det gäller handledarutbildning (Skolinspektionen 2011:2).

Nationella lärlingskommittén understryker handledarnas betydelse för kvaliteten i det arbetsplatsförlagda lärandet APL⁴⁶. En framgångsfaktor för bra arbetsplatsförlagt lärande är att det finns kompetenta handledare på arbetsplatserna. Engagerade handledare med kunskap och förståelse för uppdraget är en förutsättning för ett kursplanebaserat lärande. Nationella lärlingskommittén betonar starkt vikten av handledarskapet och handledarutbildningen, och beklagar att man inte på politisk nivå vill föreslå obligatorisk handledarutbildning (SOU 2011:72).

I Nationella lärlingskommitténs delbetänkande (SOU 2010:75) pekar man på den spänning, eller de perspektivskillnader som finns mellan skolan och arbetsplatserna. En sådan är svårigheterna att få till stånd handledarutbildningar. En annan spänning är bristen på arbetsplatser som ibland får till följd att skolan inte hävdar det kursplanebaserade lärandet. Det kan konstateras att det fortfarande finns brister i både tillgång till och kvaliteten i det arbetsplatsförlagda lärandet. Det har bland annat föranlett OECD (2008) att rekommendera förbättringar av yrkesutbildningen i Sverige:

We recommend that the 15-week work placement that is part of upper secondary VET should be subject to quality control and made mandatory for all upper secondary VET programmes. Only VET programmes capable of attracting work placements should be provided, linking the provision of VET skills to labour market requirements more closely. (OECD 2008, rekommendation nr 5, s 28).

46 APL är den nu gällande förkortningen, istället för den tidigare APU.

OECDs ställningstagande ansluter till LOs uppfattning att rätten att starta ett yrkesprogram bör ifrågasättas om skolan inte kan garantera att eleverna får APL i den utsträckning som är föreskrivet (LO 2006).

I gymnasieförordningens (SFS 2010:2039) krav på APL finns endast två undantag. Det ena undantaget är då det av säkerhetsskäl är nödvändigt att skolförlägga de praktiska momenten. Det andra skälet där undantag kan medges är då arbetsplatsförlagt lärande inte kan tillhandahållas på grund av omständigheter som huvudmannen⁴⁷ inte kunnat råda över. Samtidigt ska huvudmannen vidta åtgärder så att det snarast möjligt ska gå att erbjuda eleven APL. Innan huvudmannen beslutar om undantag ska samråd ske med det lokala programrådet. De lokala programråden ges här en betydelsefull roll.

Skolinspektionen tar i sin granskning (2011:2) upp frågan om kvalitetsaspekter, och hur dessa kan uppfattas beroende på vilka perspektiv eller intressen man företräder. Här finns ett dilemma. Eftersom kursplanerna har tagits fram i samverkan men branschernas parter är det rimligt att dessa kursplaner har stark legitimitet bland yrkeslärarna. Så är dock inte alltid fallet enligt Skolinspektionen. Det förekommer att lärare och rektorer hävdar att det råder stora skillnader mellan de centrala branschernas analyser av kompetensbehoven och vad det lokala näringslivet efterfrågar. Det förekommer då att lärare väljer bort kursplanerna till förmån för lärandet av konkreta arbetsuppgifter på lokala arbetsplatser. Det kan tolkas som att lärarna anser att kursplanerna inte fångar upp näringslivets faktiska kompetenskrav.

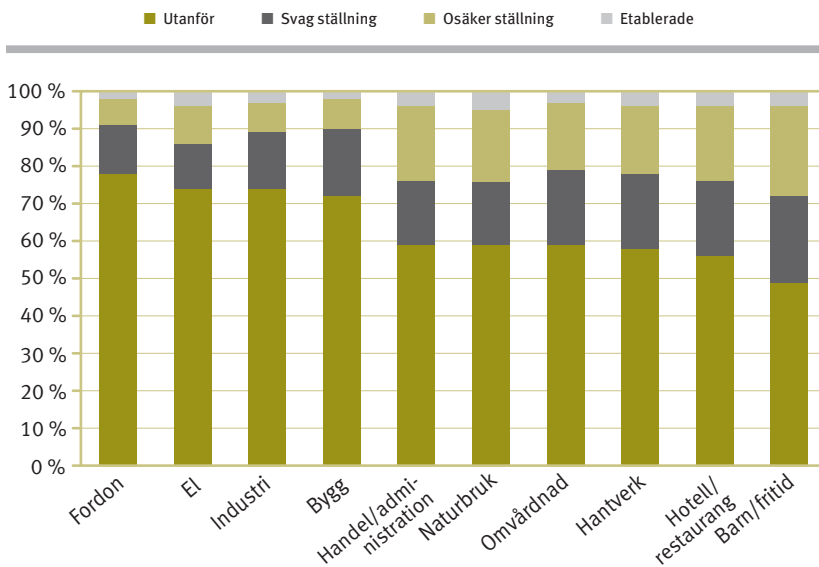
Skolinspektionen pekar här på en central punkt som berör samverkan mellan skola arbetsliv. Den berör samspelet mellan de nationella och lokala programråden men också samspelet mellan dessa nivåer i de olika branscherna. Vi återkommer till den beskrivna problematiken i följande avsnitt.

4.3 Övergången till arbetsmarknaden

De olika yrkesförberedande programmens koppling till arbetsmarknaden, och i vilken utsträckning eleverna lyckas etablera sig på arbetsmarkna-

⁴⁷ Huvudman utgörs antingen av en kommun eller en fristående huvudman (till exempel bolag, stiftelse) med tillstånd att driva en eller flera skolor.

Diagram 4.6 Etablering på arbetsmarknaden 3 år efter examen från några yrkesförberedande program på gymnasiet⁴⁸



Källa: SCB

den, varierar betydligt. Här skiljer sig också etableringsgrad och villkor åt mellan kvinno- och mansdominerade yrkesprogram och delarbetsmarknader. Utfallet är relativt sämre för de kvinnodominerade programmen. Det kan härledas till att de könsbundna valen av program som återspeglar sig i den könsuppdelade arbetsmarknaden, där kvinnodominerade branscher uppvisar sämre arbetsvillkor relativt manligt dominerade branscher.

I diagrammet ovan framgår skillnader i etableringsgrad mellan olika yrkesförberedande program. De mansdominerade programmen har

⁴⁸ Avser 2008 för studenter med examen läsåret 2004/2005. Livs, energi och medieprogrammet saknas. Till *etablerad på arbetsmarknaden* räknas personer med arbetsinkomster på minst 160 000 kronor, med *osäker ställning på arbetsmarknaden* räknas personer med arbetsinkomster mellan 135 000 och 160 000 kronor eller minst cirka 160 000 kronor och under året förekomst av arbetslöshet, till *svag ställning på arbetsmarknaden* räknas personer med arbetsinkomster upp till 135 000 eller minst 135 000 kronor och under året förekomst av arbetslöshet, och till *utanför arbetsmarknaden* räknas personer som saknar arbetsinkomst aktuellt år och som inte studerar eller gör värnplik.

starkast etableringsgrad. Eftersom etableringsgraden enbart utgår från inkomst från arbete och förekomsten av arbetslöshet kan diagrammet avspegla skillnader i arbetsförhållanden (det framgår inte av källmaterialet). Det kan, förutom lönenivå, vara i vilken omfattning som deltidsarbete och visstidsanställning eller tillfälliga anställningar förekommer.

Enligt SCB (2011:1) är anknytningen till rätt yrke eller bransch stark för de mansdominerade programmen, vilket beror på förekomsten av yrkesutbildningsavtal eller etablerad partssamverkan. För el- och byggprogrammen sker färdigutbildningen i arbetslivet via det kollektivavtalade lärlingssystemet. Tre av fyra som gått fordonsprogrammet bedöms vara verksamma i avsett yrke, bransch eller näraliggande bransch. För fordons- och industriprogrammen kan Teknikcollege (se nedan) ha bidragit till att eleverna i relativt stor utsträckning lyckats få arbete i avsedd bransch.

När det gäller omvårdnadsprogrammet återfanns hela 85 procent av kvinnorna och 56 procent av männen inom målbranschen vård och omsorg. En så hög andel kan även i detta fall, åtminstone delvis, förklaras av parternas samverkan i Vård- och omsorgscollege. Bland dessa elever var andelen högskolestuderande relativt hög, 21 procent av kvinnorna och 14 procent av männen studerade med inriktning mot vård och omsorg på högskolan.

För hotell- och restaurangprogrammet var det största yrkesområdet bland både kvinnor och män storhushåll och restaurang (21 respektive 33 procent). Cirka 40 procent, både bland män och bland kvinnor, arbetade inom avsett yrke eller i målbranschen. Här är övergången från yrkesprogram till målyrke eller målbransch inte lika stark och etableringsgraden är låg utifrån de mått som SCB använt. Fyra av tio arbetar deltid och visstidsanställningar är vanligt. Dessutom finns bekymmer i branschen där anställda med branschvana och rutin väljer att lämna branschen efter bara ett par år. Beräkningar visar att personalomsättningen på företagsnivå ligger mellan 40 och 45 procent per år, vilket leder till behov av ständig rekrytering (Niia & Ackholt 2012).

4.4 Parterna har avgörande betydelse för väl fungerande yrkesprogram

I tidigare avsnitt har vi redogjort för de svårigheter som är förenade med det arbetsplatsförlagda lärandet. Det är ur många aspekter en viktig del

i yrkesutbildningarna. Ur både samhällets, elevens och branschens perspektiv är säkerställandet av utbildningens relevans, likvärdighet och kvalitet i de yrkesförberedande programmen helt centralt. I vilken utsträckning branschen engagerar sig i de egna yrkesutbildningarna är av stor betydelse. En god partssamverkan underlättar övergången till arbete och etableringen i avsedd bransch eller yrke. Branschens parter har därför ett legitimt intresse av att bidra till och ta ansvar för utvecklingen av yrkesutbildningen.

I OECDs (2008) uppföljning av yrkesutbildningen i Sverige menar man att parterna inte har någon avgörande roll på något område av betydelse för yrkesutbildningen. Sverige avviker i detta avseende från övriga nordiska länder där det, förvisso i varierad utsträckning, finns möjligheter för parterna att delta i beslutsfattandet.

Starkast inflytande finns i Danmark. OECD menar att svenska arbetsgivare tenderar att se sig själva som utanförstående som ska betjänas av utbildningssektorn, och inte som partners och medansvariga för yrkesutbildningen. Dessutom menar OECD att Sveriges relativt omfattande separation mellan arbetsmarknaden och den skolbaserade yrkesutbildningens ökar risken att utbildningen inte möter arbetsmarknadens krav. OECD är överlag kritiska mot att arbetsmarknadens parter har en liten roll i den gymnasiala yrkesutbildningen, att utbildningen är allt för skolstyrd och att samverkan mellan skola och arbetsliv är otillräcklig (SOU 2011:72).

4.4.1 Den ofullständiga programrådsverksamheten

I den nya gymnasieskolan har branschens och parternas roll förstärkts i och med införandet av de nationella programråden. Det är något som LO och LO-förbunden har efterfrågat. Enligt gymnasiepropositionen är syftet med programråden att bistå Skolverket med råd och stöd i arbetet med att utveckla och följa upp programmen, utbildningsinnehållet och examensmålen (Prop. 2008/09:199). I propositionen betonas att det är angeläget att råden har en bred representation av deltagare, bland annat branschföreträdare, fackliga organisationer och berörda statliga myndigheter.

De nationella programråden är ett första steg i en positiv utveckling av de yrkesförberedande programmen, men mycket arbete återstår. Hit

hör hur parternas representation ska utformas och vilken framtida funktion de nationella programråden ska fylla.

I Skolverkets återrapportering till regeringen (Skolverket 2011) lyfts några viktiga aspekter fram. Bland annat beskrivs att man inom ramen för programråden har arbetat med att hitta formen för samverkan. I en del programråd har kritik framförts mot rådets funktion, bland annat att rekommendationer som branschföreträdarna lämnat inte alltid tagits hänsyn till i tillräcklig omfattning. Skolverket konstaterar självkritiskt att de behöver bli bättre på att motivera sina beslut, men också att tydliggöra förutsättningarna kring rådets roll och uppgift.

Det är av stor vikt att branscherna har hög representativitet. I det nomineringsförfarande som föregick inrättandet av råden gick en bred inbjudan ut till potentiella intressenter som sedan utsågs av Skolverket, och som därefter deltog i programråden på ett personligt mandat. Vid förnyelsen av de nationella programråden bör respektive branschpart nominera sina företrädare, och dessutom borde suppleanter utses för att garantera kontinuiteten i råden.

Flera programråd har framfört behovet av obligatorisk handledarutbildning (Skolverket 2012b). Även frågor kring yrkesintroduktion som ett av introduktionsprogrammen har diskuterats där flera av programråden pekar på svårigheter att hitta ingångar till yrken och att frågan bör hanteras lokalt i samverkan med företagen. Skolverket redovisar också att programråden har skilda uppfattningar kring utbildningskontrakt och handledarutbildning beroende på olika behov i olika branscher. Det är därför viktigt med möjligheter till anpassning utifrån skilda branschbehov. Programråden har även påtalat behovet av stödinsatser till de lokala och regionala råden och att det behövs en tydligare koppling och en bättre fungerande relation mellan de olika programrådsnivåerna. Det finns ett stort behov av utvecklingsarbete i den nya strukturen. De nationella programråden skulle vara i behov av att förfoga över egna utvecklingsresurser, exempelvis för utveckling av programspecifikt material för det arbetsplatsförlagda lärandet och handledning.

Det huvudsakliga syftet med de lokala programråden är att stärka samverkan mellan skola och det lokala näringslivet för att utveckla yrkesutbildningens kvalitet (Prop. 2008/09:199). Exempelvis har det lokala programrådet i uppgift att stödja det arbetsplatsförlagda lärandet samt

medverka vid utformning och bedömning av gymnasiearbeten. Men eftersom det redan innan programrådets införande fanns etablerade former för lokal samverkan, vilket innebär att behovet av och förutsättningarna för samverkan varierar mellan kommuner, lämnades inget förslag från regeringen på reglering av formerna för samråden (Prop. 2008/09:199). Istället ansåg man att de borde organiseras utifrån vad som var mest ändamålsenligt. Till skillnad från de nationella programråden uttrycks inte vilka aktörer som bör ses som arbetslivets företrädare, eller vilket ansvar och vilka befogenheter de ska ha. Ett undantag är dock när en skola inte kan tillhandahålla APL, av skäl som skolan inte råår över, så kan APLs utbildningsmoment istället skolförläggas i samråd med det lokala programrådet.

För närvarande finns ingen samlad bild av hur den lokala programrådsverksamheten fungerar. Skolverket har ett uppdrag att följa utvecklingen och en första rapport är att vänta inom en snar framtid. Den anpassning till lokala förhållanden som regeringen ger uttryck för leder samtidigt till att förutsättningarna för kvalitetssäkringen av bland annat det arbetsplatsförlagda lärandet skiljer sig åt i landet. Det är inte en positiv utveckling för likvärdigheten i yrkesutbildningarna.

Skolinspektionen har ett uppdrag att granska den gymnasiala lärlingsutbildningen och då särskilt det arbetsplatsförlagda lärandet. Granskningen är inriktad mot bygg- och anläggnings, fordons- och transport, handels- och administrations samt vård- och omsorgsprogrammen. I granskningen ingår att se om APL genomförs enligt skolans styrdokument och i vilken omfattning som samverkan med arbetslivet förekommer. Man kommer också att granska hur skolförlagda och arbetsplatsförlagda moment förs samman så att likvärdighet och kvalitet i de yrkesinriktade delarna säkerställs. Av de mycket preliminära resultat som finns vid handen indikerar de att situationen är liknande den som redovisats för lärlingsförsöket. Det kan innebära att det kommer att visa sig brister i kvalitet och genomförande. Förekomsten av programråd och dess betydelse i sammanhanget blir av särskilt intresse för att förstå resultaten. Redovisning av uppdraget är planerat till maj. Därutöver har regeringen också tillsatt en särskild utredare som ska se över den arbetsplatsförlagda delen av den gymnasiala lärlingsutbildningen, gymnasiala yrkesutbildningen samt av gymnasiesärskolan.

4.4.2 Goda exempel på partssamverkan

Det finns en rad goda exempel på vad branscherna själva gör för att utveckla "sina" yrkesprogram i syfte att säkerställa den framtida arbetskraftsförsörjningen. En del av detta kan ses som en indirekt kritik mot ett utbildningssystem som inte kan leverera det branschen efterfrågar, och få alltfler utbildningsanordnare att inse betydelsen av att tillgodose branschens krav på yrkesutbildningarna. Inte minst blir anpassning till branschens krav nödvändig för att nå framgång i konkurrensen om eleverna.

En alltmer etablerad samverkansform mellan branschens parter är collegekonceptet, där de hittills mest utvecklade collegeverksamheterna är Teknik- och Vård och omsorgscollege.

Teknikcollege

Teknikcollege är en kvalitetsstämpel på utbildningar där kommuner, utbildningsanordnare och företag samverkar för att öka attraktionskraften och kvaliteten på tekniskt inriktade utbildningar.⁴⁹ Genom ett nära samarbete med regionens företag utformas innehållet i utbildningar så att det passar industrins framtida behov.

Teknikcollegeutbildningar som ska certifieras, granskas och kvalitets-säkras av representanter för industrins parter, utifrån tio kriterier som teknik- och industriföretag tagit fram. Både gymnasiala och eftergymnasiala utbildningar kan certifieras.

Bakom konceptet står Industrirådet som består av fackföreningar och arbetsgivarorganisationer inom industrin.⁵⁰ En riksförening med företrädare för fack, arbetsgivare och certifierade teknikcollegeregioner leder utvecklingsarbetet. Teknikcollege har blivit en väl fungerande plattform för att föra samman politiker, arbetsmarknadens parter och skolor, och som vill se en stark utveckling av tekniskt och industriellt inriktade utbildningar.

Teknikcollege innebär att kommuner i samverkan ansöker om att få starta en teknikcollegeregion som framför allt omfattar gymnasieskolor med program som är intressanta för industrin. Samverkan sker också med

49 Se <http://teknikcollege.se/>.

50 Dessa är Teknikföretagen, IF Metall, Livsmedelsföretagen, Trä- och Möbelföretagen, Industriarbetsgivarna, Industri- och kemigruppen, Skogsindustrierna, GS Facket, Sveriges Ingenjörer och Unionen.

andra utbildningsanordnare i regionen. För att få certifieras som Teknikcollege ska företag, kommuner och utbildningsanordnare samverka kring utbildningar på gymnasial och eftergymnasial nivå. Det krävs då att utbildningsanordnare i minst tre kommuner har ett sådant samverkansavtal. Inom varje Teknikcollegeregion finns en regional styrgrupp samt lokala styrgrupper som leds av en ordförande från näringslivet. Det innebär att näringslivet är med och styr såväl utbildningarnas omfattning och inriktning som utformning och innehåll. Kriterierna är i övrigt tydligt utformade för att det lokala arbetslivet ska ha möjlighet att vara delaktiga i hur utbildningarna utvecklas. Det handlar om hur utbildningarna är profilerade och hur de matchar behoven hos företagen i regionen. Idag finns 28 regionala Teknikcollege och ett hundratal certifierade utbildningsanordnare.

Vård- och omsorgscollege

Vård- och omsorgscollege (VO-College) är uppbyggt på liknande sätt som Teknikcollege. På nationell nivå finns Föreningen Vård- och omsorgscollege som ansvarar för kvalitetskriterierna och genomför certifieringar.⁵¹ Den består av en styrelse där arbetsgivarorganisationerna Sveriges Kommuner och Landsting, KFO, Vårdföretagarna samt fackförbundet Kommunal ingår. Det operativa arbetet utförs av ett kansli vars arbete stöds av ett nationellt råd, där representanter för ovanstående organisationer ingår.

Ett regionalt VO-college kan bildas av minst tre kommuner och ett landsting eller en region. Uppdraget för ett regionalt college är bland annat att inventera kompetensbehov inom vård och omsorg, omvärldsbevaka och skapa samordningsvinster. Det regionala colleet har också det övergripande ansvaret för kvalitetsuppföljning av de lokala college som ingår i regionen.

För att ett lokalt VO-College ska kunna bildas måste det finnas ett regionalt VO-college som det blivande lokala colleet kan tillhöra. Det lokala colleet bygger sin verksamhet kring Vård- och omsorgsprogrammet/Omvårdnadsprogrammet. Det vanligaste är att det finns ett ungdomsgymnasium och en eller flera vuxenutbildare. Vanligt är också att

⁵¹ Se <http://www.vo-college.se/>.

YH-utbildningar ingår i det lokala VO-Colleget. Våren 2012 fanns det 15 regionala och cirka 50 lokala VO-College

Utöver Teknikcollege och Vård- och omsorgscollege pågår också ett utvecklingsarbete inom servicesektorn med att bygga upp någon form av college inom branschen.

Branschskolor och branschgodkända skolor

Ytterligare exempel på partssamverkan är branschskolor som utvecklats för att utgöra modeller för andra utbildningsanordnare. Hit hör Elteknikbranschens gymnasium (ETG) som är ett dotterbolag till Elbranschens Utvecklings- och Utbildningscenter (EUU). EUU ägs av branschorganisationerna Elektriska Installatörsorganisationen (EIO), Svenska Elektrikerförbundet (SEF) och Nyköpings kommun.

Tillkomsten av Elteknikbranschens gymnasium, är en reaktion på att elever inte får den APL de har rätt till och en säkerställd elektrikerutbildning. Enligt Elektrikerförbundet och Elektriska Installatörsorganisationen har tillkomsten av allt fler utbildningsanordnare inneburit för många utbildningsplatser i relation till efterfrågan på installationselektriker. Antalet faktiska arbetsplatser för att både bedriva APL och erbjuda färdigutbildning som lärling har inte räckt till. Den senaste tioårsperioden har det genomsnittliga antalet lärlingsplatser varit cirka 1 000 per år. Samtidigt har antalet elever som prövat för certifikat som installationselektriker uppgått till 2 000 till 3 000 elever.⁵² De elever som inte får någon lärlingsplats får istället söka sig till närliggande yrkesområden inom industrin eller data-tele.

Branschens problem med att säkerställa kvaliteten i utbildningarna har förbättrats i och med införandet av branschskolor. Bland annat garanterar skolan att eleverna får tillgång till 15 veckors APL. Dessutom integreras numera den traditionella lärlingsperioden efter gymnasiet i den pågående utbildningen. Det sker bland annat genom återkommande prov för att säkerställa att eleverna kan utföra de praktiska momenten som ingår i utbildningen. Branschens ambition är att denna modell ska sprida sig till andra skolor som lever upp till branschens krav. I dagsläget finns det 20 ETG-skolor i landet.

52 Antalet elever i årskurs 1 på el och energiprogrammet uppgick hösten 2011 till 5 661.

VVS-branschen har infört ett koncept där en skola efter ansökan kan bli rekommenderad som förstklassig av VVS-branschens yrkesnämnd.⁵³ För att bli rekommenderad behöver skolorna besvara ett antal frågor som bland annat rör uppföljningar av den kursplan som Skolverket tagit fram. Skolorna ska även redovisa vilka läromedel som används, vilka yrkeslärare skolan har och deras yrkeskompetens samt att lokalerna har rätt utrustning och är säkra att vistas i. Eleverna i den tredje årskursen får dessutom ge sin syn på utbildningen via en enkät som sedan jämförs med skolans ansökan.

Regionens utbildningsansvariga ska ha möjlighet att besöka skolan och att delta i programråd/lärlingsråd under ansökningsperioden. Yrkesnämnden fattar beslut om skolan ska bli rekommenderad eller inte med utgångspunkt från de utbildningsansvarigas utvärderingar och rekommendationer. Skolor som inte blir rekommenderade har möjlighet att diskutera åtgärdsplaner med regionens utbildningsansvariga.

Liknande upplägg har även Bygginstrins yrkesnämnd (BYN).⁵⁴ Syftet med att branschrekommendera skolor är att tydliggöra branschens förväntningar och krav på de skolor som utbildar inom BYNs yrken. Branschen bidrar då till utvecklingens innehåll i syfte att alla elever ska kunna garanteras en utbildning av god kvalitet. Ansökan godkänns först av det aktuella programrådet och bedöms därefter av den regionala BYN, varpå ansökan slutligen godkänns av bygginstrins centrala yrkesnämnd.

Dessutom finns en rad exempel på företagsägda skolor som både ingår i collegevarianter eller i andra regionala samverkanstrukturer. Det är skolor med lång historia av att säkerställa det egna behovet av yrkesutbildad arbetskraft. Några sådana exempel på industriskolor är Volvo, SKF och Mälardalens tekniska gymnasium (som är ett samarbete mellan Scania, Astra Zeneca och den kommunala koncernen Telge).

Dessa drivs som fristående skolor med utgångspunkt att kvalitets-säkra den yrkesutbildning som företagen anser sig behöva för sin kompetensförsörjning.

53 Se <http://vvsyn.se/forstklassig/>.

54 Se <http://www.byn.se/byn/vagen-till-ditt-yrkesbevis/gymnasieutbildningskolor/branschrekommenderad-skola/default.asp>.

Introduktionsavtal som länk från gymnasieutbildning till bransch Arbetsmarknadens parter och regeringen har i trepartssamtal diskuterat den så kallade jobbpakten där introduktionsavtal⁵⁵ för ungdomar är en viktig del. Dessa samtal avbröts dock innan en central överenskommelse var på plats. På branschnivå kan dock parterna teckna egna introduktionsavtal. Först ut var IF Metall som redan innan diskussionen om introduktionsavtal hade tecknat ett introduktionsavtal som främst riktar sig till ungdomar under 26 år som inte har någon industriteknisk utbildning. Ytterligare två av LOs medlemsförbund, Handelsanställdas förbund och Kommunal har nyligen tecknat egna former av introduktionsavtal. De har en något annan utgångspunkt än IF Metalls avtal och syftar till att stärka övergången från de egna gymnasieprogrammen till etablering i branschen.

I ramavtalet mellan Handelsanställdas förbund, Svensk handel och arbetsgivareföreningen KFO om yrkespraktik, framgår att avtalet kan tillämpas av arbetsgivare som är anslutna till Svensk handel och bundna av detaljhandelsavtalet. För att komma ifråga för yrkespraktik ska individen ha slutfört Handels- och administrationsprogrammet med handelsinriktning på gymnasiet.

Yrkespraktiken är en tidsbegränsad heltidsanställning som omfattar tolv månader. Praktikanten arbetar 75 procent och får utbildning under resterande tid. Det innebär att en nyutexaminerad praktikant får 75 procent av den kollektivavtalade heltidslönen för en 18-åring med ett års branschvana. Efter avslutad praktik kan praktikanten tillgodoräkna sig ytterligare ett års branschvana. Efter avslutad yrkespraktik ska ett yrkesbevis utfärdas. För att kvalitetssäkra yrkespraktiken finns bestämmelser om en individuell utbildningsplan som ska hanteras tillsammans med den lokala fackliga organisationen, och i enlighet med de riktlinjer som de centrala parterna tagit fram. Handedare utses av arbetsgivaren i samråd med den lokala fackliga organisationen. Eventuella kostnader för att bland annat ta fram handledarutbildning, stödfunktioner och yrkesbevis ska delas mellan parterna om ingen annan överenskommelse görs.

Denna positiva utveckling ska ses mot bakgrund av att det inte funnits något partsgemensamt organ i form av yrkesnämnd eller branschråd inom handelsområdet sedan 1990-talet. Kopplingen och övergången till

55 Andra former av introduktionsavtal redovisas under avsnitt 5.6.3.

branschen från handels- och administrationsprogrammet har varit svag. Enligt företrädare för Handelsanställdas förbund har arbetsgivarna inom handeln har inte varit särskilt benägna att anställa från det egna yrkesprogrammet. Istället har man i alltför stor utsträckning rekryterat ungdomar från andra gymnasieprogram. Det kan tyda på en uppfattning att behovet av yrkeskvalifikationer inte är så stort. Avtalet om yrkespraktik kan ändra på det och stärka övergången från branschens gymnasieprogram till arbete inom handeln. Därtill är det pågående arbetet med skapa en partsgemensam yrkesnämnd ytterligare ett steg mot att utveckla branschen och synen på de yrkeskvalifikationer som handeln behöver.

Även Kommunal och SKL har tecknat ett ramavtal med liknande inriktning. Erbjudande om utbildnings- och introduktionsanställning vänder sig till individer som fullföljt en vård- och omsorgsutbildning, men som saknar relevant yrkeserfarenhet. Innan avtalet tillämpas ska parterna diskutera hur utbildnings- och introduktionsanställningarna ska organiseras hos arbetsgivaren. Exempel på vilka frågor som är viktiga att belysa är på vilka arbetsplatser som utbildnings- och introduktionsanställningarna ska finnas, förekomst av handledare, formerna för handledning och upplägg av utbildnings- och introduktionsinsatser. När avtal har träffats ska lokal företrädare för Kommunal underrättas och information ges om den introduktionsplan som överenskommits.

Parterna har också uttalat vikten av att eftersträva att handledaren har den handledarutbildning som godkänts av vård- och omsorgscollege, eller har motsvarande kompetens. Vikten av att tid avsätts för handledaruppdraget påpekas också. Månadslönen utgör 75 procent av lägsta lön för färdigutbildade och med ett års sammanhängande anställning. Orsaken till den 75 procentiga lönenivån är att anställningen bara ska innehålla 75 procent arbete, då resterande 25 procent av arbetstiden utgörs av utbildning. Den som är aktuell för en utbildnings- och introduktionsanställning får en provanställning under tolv månader som regleras i ett särskilt avtal. Parternas avsikt är att anställningen därefter ska övergå till en tillsvidareanställning reglerad i det ordinarie kollektivavtalet.

Parternas arbete med att öka intresset för yrkesutbildning

LO och Svenskt Näringsliv har länge bedrivit samverkan när det gäller yrkesutbildningen. Tidigare skedde det inom ramen för Arbetsmark-

nadens yrkesråd, som inrättades redan 1944, med syfte att utveckla yrkesutbildningen i Sverige. I slutet av 1990-talet ersatte parterna Arbetsmarknadens yrkesråd med en kollektivavtalsstiftelse, Yrkeslandslaget. Stiftelsen startade ett partsgemensamt aktiebolag under namnet Youth Skills Sweden som 2010 ändrade namn till World Skills Sweden (WSS). Vid millennieskiftet bjöds staten in till trepartssamverkan för att möjliggöra svenskt deltagande i Yrkes-VM.

I styrelsen för WSS finns, förutom representanter för ägarna, även staten genom Utbildningsdepartementet, Skolverket och Myndigheten för yrkeshögskolan. WSS har dessutom ett nätverk av yrkesnämnder, branscher, arbetsmarknadsorganisationer, myndigheter och företags-sponsorer runt sig. Förutom att de tre parterna bidrar med finansiering inom ramen för WSS, bidrar också branscherna med stora resurser för att kunna delta i de olika tävlingsammanslagningarna.

En uttalad målsättning för WSS är att öka intresset och bidra till att öka andelen förstahandssökande till gymnasiets yrkesförberedande program. Det sker bland annat genom de uttagningstävlingar som branscherna genomför till Yrkes-SM, för att därefter kvalificera sig för Yrkeslandslaget och de internationella tävlingarna EuroSkills och World Skills. Yrkes-SM har varit uppskattat i de regioner som haft möjlighet att anordna tävlingarna. Många ungdomar har fått möjlighet till inblick i ett yrke och även getts möjlighet att prova på olika arbetsmoment.

Arbete pågår med att utveckla verksamheten och ytterligare insatser behöver göras för att synliggöra värdet av att skaffa sig en yrkesutbildning. Det sker till exempel genom att bredda de aktiviteter som genomförs i samband med Yrkes-SM för att intressera samhället i övrigt. Parterna har även sökt regeringens stöd för att ytterligare öka intresset och engagemanget genom skoltävlingar på gymnasienivå. Skolverket prövade idén 2009 och den efterföljande utvärderingen visade att både skolor och branschorganisationer upplevde försöket som positivt. Skolverket har nu fått ett uppdrag från regeringen att stimulera och stödja yrkestävlingar på gymnasienivå från och med hösten 2013.

4.5 Sammanfattande diskussion

Marknadsmodellens konsekvenser

Vi har i tidigare avsnitt behandlat marknadsutvecklingens konsekvenser

för utvecklingen av gymnasieskolan i bred mening. Tillkomsten av utbildningsanordnare som erbjuder gymnasial yrkesutbildning är inte helt okomplicerad. Ökat utbud av utbildningar innebär mer att välja mellan men ökar också möjligheten att göra felval. Tillväxten av skolor lämnar utrymme för aktörer som inte kan leverera en fullgod yrkesutbildning, bland annat när det gäller tillgången till arbetsplatsförlagt lärande. Det kan bero på bristande samverkan med arbetslivet och dess parter eller annan oförmåga att knyta företag till sig.

Problemet för elever och deras föräldrar är svårigheterna att bedöma vilket värde utbildningen har i slutändan. Motsvarar betygen den faktiska kunskapsnivån, och är kunskaperna tillräckligt attraktiva på arbetsmarknaden eller för fortsatta studier? Är innehållet och det arbetsplatsförlagda lärandet på de yrkesförberedande programmen utformat så att eleven blir anställningsbar i yrket eller branschen? Svaret på dessa frågor visar sig först efter avslutad utbildning när kunskaperna ska tillämpas, och då finns ingen möjlighet att reklamera den genomgångna utbildningen.

Det finns ett behov av att kompensera för det informationsunderläge som eleverna och deras föräldrar har. Därför är kännedom om skolan har fungerande lokala och/eller regionala programråd med företrädare för branschen eller det lokala arbetslivets parter mycket viktigt, då de i bästa fall utgör garantier för en tillräckligt bra yrkesutbildning.

Det är också viktigt att sprida kunskap om branschernas egna kvalitetssäkringssystem och vilka utbildningsanordnare som är branschcertifierade eller branschgodkända.

Därutöver anser vi att kunskaperna om arbetsmarknaden, dess olika branscher och de framtida möjligheter som erbjuds måste förstärkas inom SYV-verksamheten, för att underlätta grundskoleelevers och föräldrars stöd vid val av gymnasieutbildning.

Bristande intresse för de yrkesförberedande programmen

Den mest oroväckande utvecklingen på senare år är det bristande intresset för de yrkesförberedande programmen. En bidragande orsak har varit de förändringar som gjorts vad gäller den grundläggande behörigheten till högskolan. Möjligheterna att skaffa sig en grundläggande behörighet inom ramen för yrkesutbildningarna ska förbättras med det uppdrag som Skolverket fått av regeringen. Det kommer dock fortfarande krävas

aktiva val av eleverna, något som alla elever och deras föräldrar behöver känna till och ges möjlighet att bedöma betydelsen av. De tidigare invändningarna från arbetsmarknadens parter om behovet av kommunikativa färdigheter i svenska och engelska samt matematiska kunskaper, både för elevens kommande arbetsliv och samhällsdeltagande, har förbi-setts fram till nu. Vi anser att studier som ger grundläggande behörighet till högskolan ska ingå i alla yrkesprogram utan att aktiva val behöver göras. Vi menar att gymnasieskolan har ett uppdrag att ge eleverna möjligheter att nå målen även inom dessa kärnämnen utifrån de varierande förutsättningar eleverna har.

Vi har konstaterat att elevkullarna minskar men också att intresset för yrkesprogrammen har avtagit under senare år. I vissa branscher finns påtagliga problem att få tillräckligt många sökande till utbildningarna för att matcha arbetsmarknadens efterfrågan. I andra branscher finns ett visst överskott av elever, där bristen på APL-platser försämrar utbildningens kvalitet för eleverna. Men även bristen på lärlingsplatser efter gymnasiet medför att ungdomarna inte får sin färdigutbildning och därmed inget yrkesbevis. Det behövs onekligen bättre bedömningar av behovet av utbildningsplatser och hur de fördelar sig geografiskt. Vi anser att branschens parter måste få ett större inflytande så att matchningen mellan utbud och efterfrågan fungerar bättre än idag. Det bästa forumet för detta är de nationella programråden i samverkan med de lokala och/eller regionala programråden.

Är lärlingsutbildning svaret?

Den gymnasiala lärlingsutbildningen som nu införts har motiverats främst ur två perspektiv. Å ena sidan har den motiverats med att utbildningsformen ska tillmötesgå elever som är "skoltrötta" med en mer praktiskt inriktad utbildning. På det sättet ska det växande antalet studieavbrott mötas. Å andra sidan ska också kvaliteten i de yrkesförberedande programmen öka där det arbetsplatsförlagda lärandet ökar elevens anställningsbarhet och underlättar övergången från utbildning till arbetsmarknaden.

När det gäller lärlingsutbildning som alternativ för de elever med svårigheter att nå målen i skolan, eller definierats som "skoltrötta", finns vissa erfarenheter från lärlingsförsöket. Hälften av dem som bytte från

skolförlagd utbildning till lärlingsutbildning kom från det individuella programmet, framför allt för att försöka fullfölja sin skolgång istället för att hoppa av utbildningen helt och hållet. Av dem som kom från annat gymnasieprogram lämnade cirka en tredjedel lärlingsutbildningen och gymnasiet helt och hållet, där de från det individuella programmet var överrepresenterade. Det tycks som att elever som riskerar att hoppa av utbildningen inte är tillräckligt hjälpta av att genomgå lärlingsutbildningen. Det ställs stora krav på motivation och förmåga att anpassa sig till den nya miljö som en arbetsplats utgör för att kunna fullfölja en lärlingsutbildning. Eleven lämnar elevgemenskapen och det nära lärarstöd som den skolförlagda utbildningen kan ge. Det understryker vikten av tillgång till arbetsplatser med handledare som inser hela vidden av sitt uppdrag, om längre perioder av APL ska fungera även för de elever som överväger att hoppa av utbildningen.

Det låga intresset för den gymnasiala lärlingsutbildningen från både elever och arbetsgivare stämmer till eftertanke. Arbetsgivare verkar inte vara villiga att bedriva alltför långa perioder av arbetsplatsförlagt lärande. I synnerhet inte om den tilltänkte eleven behöver extra motivation eller kräver särskilt stöd på arbetsplatsen. En omständighet som framförts som hinder för att ta emot lärlingar och APL-elever är att det upplevs som ett störande inslag i produktionen och innebär därmed en kostnad. Detta är något som främst berör små och medelstora företag. Trots att det finns ett särskilt ekonomiskt stöd till arbetsgivaren för lärlingsverksamheten verkar det ändå inte vara tillräckligt attraktivt för att nå upp till tillräckliga volymer.

Arbetsplatsförlagt lärande är viktigt

Vi har också beskrivit både nuvarande och historiska svårigheter med att tillgodose eleverna på de yrkesförberedande programmens rätt till APL av god kvalitet.

Särskilt bekymmersamt är att det är svårt att få till stånd de 15 veckors APL som ingår i utbildningen för alla elever. Vi gör den bedömningen att det arbetsplatsförlagda lärandet bör vara mer flexibelt, och utgå från den lärandeprocess som är logisk för lärandet till yrket. Det innebär att branschen i större utsträckning ges möjlighet att påverka själva utbildningsförloppet och dess utformning, i synnerhet den del som är

arbetsplatsförlagd. Utgångspunkten bör då vara den minimivå om 15 veckors APL som gäller idag. Därutöver ska det överlåtas till de nationella programråden att utöka APL utifrån vad branschen anser befogat och möjligt att genomföra. Det bör också vara möjligt att integrera APL i skolverksamheten om branschen anser det lämpligt (se exemplet Elteknikbranschens gymnasium). Det är en mer realistisk utgångspunkt än den skarpa avgränsning som nu gäller genom lärlingsvariantens krav på att halva utbildningstiden ska vara förlagd till en eller flera arbetsplatser.

Parternas roll är avgörande för yrkesutbildningens framtid

I den svenska debatten har fokus varit helt inriktad på lärlingsformen som sådan, och utgjort själva förklaringen till de framgångar som tillskrivits lärlingsutbildningen i länder som Tyskland och Danmark. Men dessa länder har helt andra institutionella förutsättningar än Sverige. Vår slutsats utgår istället ifrån att det är den reglerade partssamverkan som finns på alla nivåer i både utbildningssystemet och det politiska systemet, som utgör själva grunden för de framgångar som har observeras i Tyskland och Danmark. I Sverige bygger yrkesutbildningen istället på parternas egna initiativ och överenskommelser, och partsrelationer regleras inte, i den svenska modellens anda, i lagar eller förordningar. En kontinental modell med en nationellt reglerad yrkesutbildning är troligtvis varken möjlig eller önskvärd i Sverige. Men en fråga vi ställer oss är i vilken utsträckning relationen mellan staten och arbetsmarknadens parter, men även relationen mellan skola och arbetsliv, behöver regleras för att få till stånd en reell och långsiktig utveckling av yrkesutbildningen. Det är något som har bäring på de nyinrättade nationella programrådets roller och hur samverkan ska kunna utvecklas. En viktig förutsättning för de nationella programrådets arbete är att de kan förfoga över egna utvecklingsresurser, med möjlighet att exempelvis utveckla programspecifikt material för det arbetsplatsförlagda lärandet och handledning.

Men framgången för utvecklingen av de yrkesförberedande programmen gäller i ännu högre grad hur de lokala programråden ska formas. Utan ett tydligt uppdrag och mandat blir det svårt att uppfylla förväntningarna, inte minst när det gäller kvalitetssäkringen av de yrkesförberedande programmen, och det arbetsplatsförlagda lärandet.

Övergången till arbetsmarknaden måste stärkas

Slutligen har vi uppmärksammat att övergången från gymnasieskolan till arbetsmarknaden behöver stärkas. En första viktig förutsättning för en stark koppling mellan utbildning och arbetsmarknad är att de kunskaper och förmågor som krävs för att utöva det aktuella yrket är tydliga och uttalade. Vi kan konstatera att de manligt dominerade programmen uppvisar en starkare relation till den avsedda branschen och eleverna uppvisar också en bättre etablering relativt de mer kvinnligt dominerade programmen (med vissa undantag). Det kan delvis förklaras av i vilken utsträckning som parterna har etablerade samverkansformer och där färdigutbildningen i arbetet är reglerat i yrkesutbildningsavtal. De har sin grund i att dessa avtalsreglerade yrken är väl definierade och det finns uttalade krav på yrkeskvalifikationer. Därutöver har också flera initiativ i partssamverkan tagits, där collegeverksamheten och andra former av branschgodkännande av utbildningsanordnare är goda exempel, som både syftar till ökad kvalitet i utbildningarna och en starkare övergång till arbete i branschen.

Vikten av det arbetsplatsförlagda lärandet (APL) för kvaliteten i yrkesutbildningarna har påtalats tidigare. APL ger eleven en faktisk arbetslivserfarenhet och möjlighet att visa vad han eller hon kan för en potentiell arbetsgivare. Det understryker vikten av att eleverna ges tillgång till APL, något som är särskilt viktigt för de elever som har svaga nätverk och där en fungerande APL kan underlätta övergången till arbetsmarknaden.

De olika former av introduktionsavtal som nu tecknas mellan branschernas parter kan bli ett steg mot en starkare koppling mellan yrkesprogrammet och den bransch utbildningen riktar sig till. Vi ser därför ökade möjligheter för parterna till inflytande över de gymnasiala yrkesutbildningarna. Det bör öka både intresset och ansvaret från arbetsgivarnas sida att nyrekryteringar i större utsträckning än idag görs från de egna yrkesförberedande programmen.

Vi har i detta kapitel problematiserat utvecklingen av de yrkesförberedande programmen. Vi tycker oss se indikationer på att alltför många utbildningsanordnare inte lever upp till de krav som förordningar eller branscher ställer på de gymnasiala yrkesutbildningarna. Skolverket, Skolinspektionen och en särskild utredare har regeringens uppdrag att följa upp skolförlagd yrkesutbildning, lärlingsutbildning och det arbetsplatsförlagda lärandet. Redovisningar av uppdragen är nära förestående.

5. Vuxenutbildning – en nödvändig brygga mellan skola och arbetsliv

5.1 Vuxenutbildningens roll

Begreppet livslångt lärande har en central betydelse när utbildning för vuxna diskuteras. Det inkluderar i princip allt vi lär oss dagligen, oavsett i vilken form det sker. Ambitionen måste vara att Sverige ska ha ett utbildningssystem utan återvändsgränder som underlättar etablering på arbetsmarknaden men som också understödjer ett livslångt lärande.

Inom EU och i annan internationell statistik delas livslångt lärande in i formellt lärande, icke-formellt lärande och informellt lärande. I denna indelning utgörs det formella lärandet i princip av det reguljära utbildningssystemet medan det icke-formella lärandet består av medvetna och organiserade aktiviteter vid sidan av det reguljära utbildningsväsendet. Det kan exempelvis vara personalutbildning och kurser utanför jobbet. Med informellt lärande åsyftas det lärande som sker utanför kurslokaler, det vill säga i arbetslivet och i vardagen (SCB 2012a).

Det finns en rad olika behov av vuxenutbildning för en rad olika målgrupper:

- De som saknar fullständig gymnasieutbildning.
- De som har en teoretisk gymnasieutbildning och vill vidareutbilda sig på högskoleprogram som kräver särskild behörighet.
- De som har en teoretisk utbildning på gymnasiet men vill välja ett yrke som kräver yrkesutbildning.
- De som har en yrkesinriktad gymnasieutbildning utan högskolebehörighet och vill läsa vidare på högskola universitet.
- De som har en yrkesinriktad gymnasieutbildning och vill vidareutbilda sig inom sitt yrke.
- De som har en yrkesutbildning från gymnasiet men som vill byta yrke.

Utgångspunkten för den här rapporten är utbildning kopplat till en första etablering på arbetsmarknaden, från gymnasiet till det första jobbet. Vi har därför valt att i första hand diskutera yrkesinriktad vuxenutbildning och eftergymnasial icke-akademisk yrkesutbildning. Men vi berör

även kompensatoriska studier för ungdomar med oavslutade studier i gymnasiet.⁵⁶

Generellt har formell utbildning för vuxna minskat sedan början av 2000-talet. Det gäller särskilt den kommunala vuxenutbildningen som minskat kraftigt sedan satsningen på Kunskapslyftet avslutades 2002. Detta trots att det råder en bred enighet om att behoven snarare har ökat på senare år (SCB 2012a; Olofsson 2011).

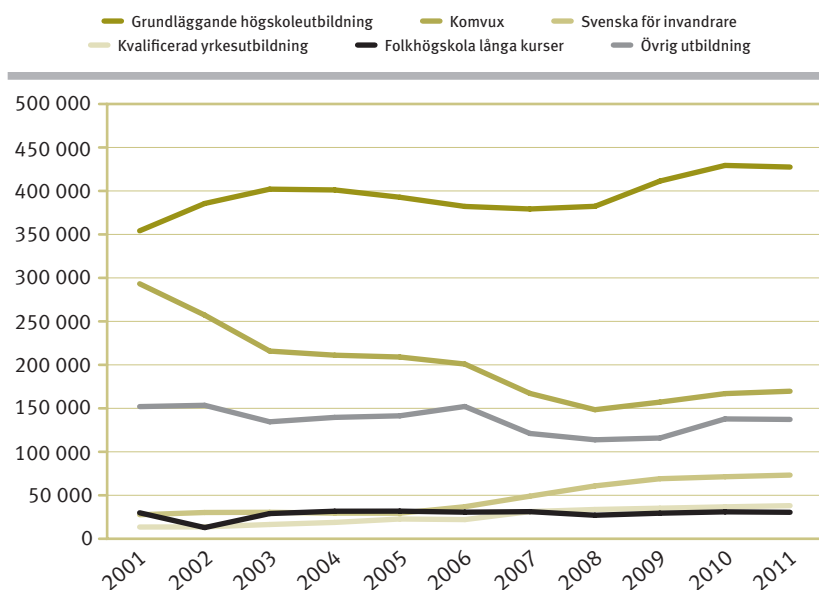
Vuxenutbildningen får en allt större betydelse i det svenska utbildningssystemet. Det finns flera förklaringar till det. En viktig sådan är att en ökande grupp ungdomar antingen hoppar av eller lämnar gymnasieskolan utan fullständiga betyg. För dem utgör vuxenutbildningen en andra chans att förbättra sina förutsättningar att ta sig in på arbetsmarknaden eller studera vidare.

Men vuxenutbildningen har också en viktig roll i ett kompetensförsörjningsperspektiv på både kort och lång sikt; för matchning och för ett livslångt lärande. Matchningen mellan lediga jobb och de arbetssökandes kompetens måste förbättras. Även här har behovet ökat på senare år, inte minst mot bakgrund av den ökande arbetslösheten (LO 2013b).

Utvecklingen av antalet deltagare i formell vuxenutbildning ger en splittrad bild. Sedan 2001 har antalet deltagare inom grundläggande högskoleutbildning ökat med ungefär 73 000 eller 20 procent fram till år 2011. Däremot har antalet deltagare inom Komvux minskat med mer än 120 000 under samma period, vilket delvis förklaras av de höga volymer som rådde under Kunskapslyftet som avskaffades 2002. Samtidigt har gruppen övrig utbildning minskat något över tid. Räknar man samman alla deltagare i diagrammet nedan som inte gäller högskoleutbildning framstår en svagt minskande trend, från drygt 510 000 deltagare 2001 till ungefär 450 000 deltagare 2011. Under de senaste tre åren har dock antalet deltagare ökat något igen.

56 Vuxenutbildning kopplat till omställning, arbetslöshet och kompetensutveckling diskuteras i projektets fjärde delrapport.

Diagram 5.1 Antal i åldern 20–74 som deltagit i formell utbildning 2001–11⁵⁷



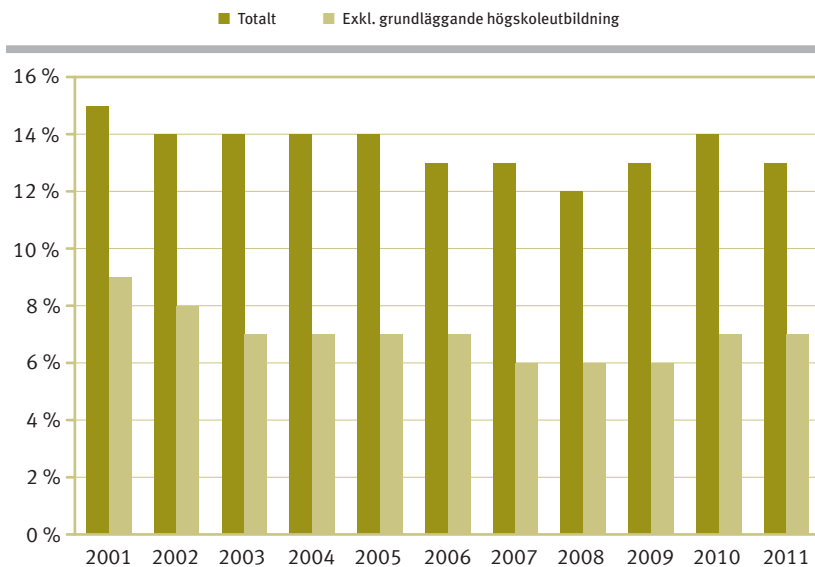
Källa SCB

Eftersom befolkningen har ökat under perioden 2001 till 2011 i diagrammet ovan är det intressant att se hur andelen deltagare i förhållande till befolkningen 20 till 74 år har utvecklats. I diagrammet nedan framgår att andelen personer som deltar i högskoleutbildning har minskat svagt men undantaget av en uppgång under 2009 och 2010, vilket troligen kan beror på den stigande arbetslösheten i samband med finanskrisen. Även andelarna som befinner sig i vuxenutbildning exklusive högskoleutbildning minskade under början av 2000-talet för att sedan öka blygsamt de senaste åren.

⁵⁷ Statistiken är nettoräknad vilket innebär att varje person hänförs till en typ av studier. Personer som studerar inom två eller fler studieformer redovisas på den "högre" nivån. I *övrig utbildning* ingår grund- och gymnasieskola, sårvox, tekniskt basår, uppdrags och forskarutbildning på högskola/universitet, övriga studerande med studiemedel och arbetsmarknadsutbildning.

Diagram 5.2 Andelen personer mellan 20–74 år som deltog i formell vuxenutbildning

Andel i procent av befolkningen 20–74 år, 2001–2011



Källa: SCB

Ytterligare en förändring som skett på senare år är att allt fler unga väljer att skjuta upp sitt yrkesval från gymnasiet till senare i livet genom att välja så breda utbildningsinriktningar som möjligt. De högskoleförberedande programmen var hösten 2012 de klart populäraste utbildningsinriktningarna bland gymnasieelever medan antalet sökande till yrkesprogrammen minskar. Långt ifrån alla som gått en teoretisk gymnasieutbildning kommer emellertid att fortsätta på högskola eller universitet. Omkring 40 procent av de elever som gick ut samhällsprogram 2007/08 hade inte påbörjat högskolestudier tre år senare (SCB 2012b). Dessa ungdomar saknar den naturliga ingång på arbetsmarknaden som studerande på yrkesprogrammen har. För de flesta krävs någon form av påbyggnad för att få ett mer stadigvarande arbete.

5.2 Möjligheterna till yrkesutbildning efter gymnasiet

För de som efter gymnasiet inser att de vill komplettera sin gymnasieutbildning eller utbilda sig inom ett specifikt yrke finns det flera olika vägar beroende på förkunskaper och ställning på arbetsmarknaden.

5.2.1 Den kommunala vuxenutbildningen – komvux

Den kommunala vuxenutbildningen (Komvux) inrättades 1968 för att ge vuxna förutsättningar att nå kunskaper på de nivåer som motsvarar grundskolan. Idag finns kommunal vuxenutbildning på två nivåer: grundläggande nivå (grundskola) och gymnasial nivå.

Komvux tillhör det offentliga utbildningsväsendet och har särskilda mål i skollagen. Gemensamt mål för kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling (Skollagen 2010:800).

Komvux på grundläggande nivå har som mål att ge vuxna de kunskaper och färdigheter som behövs för att kunna delta i samhälls- och arbetslivet och eventuellt för att fortsätta studera. Kommunerna är skyldiga att erbjuda alla som saknar grundläggande utbildning möjlighet att studera på Komvux. När det gäller den gymnasiala nivån syftar den, på motsvarande sätt, till att ge vuxna kunskaper och färdigheter på gymnasienivå. Här har kommunen inte lika stora skyldigheter, men om det behöver göras ett urval av studenter ska de med kort utbildning prioriteras. Ett undantag finns för dem som har gått ett yrkesinriktat gymnasieprogram i den nya gymnasieskolan och som saknar behörighet till högskolan. De har rätt att studera på Komvux för att nå grundläggande behörighet till högskolan.

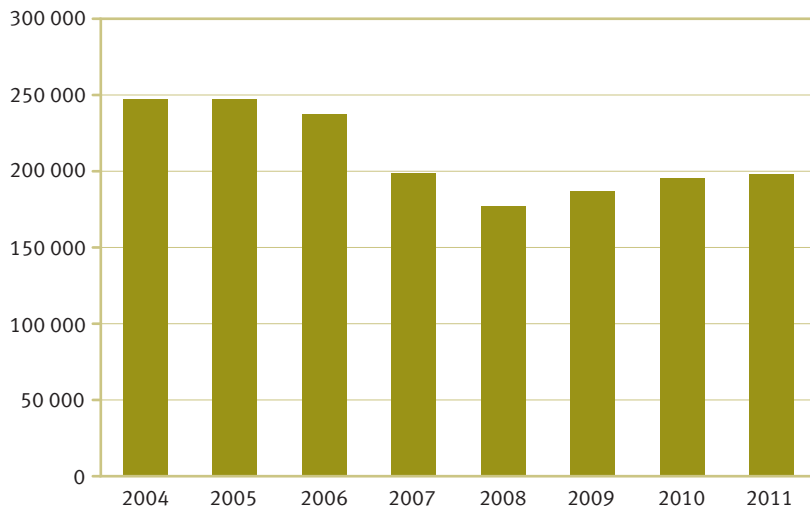
Målen i de nationella ämnesplanerna för vuxenutbildning på gymnasial nivå är desamma som för gymnasieskolan. Innehållet kan dock utformas olika. Komvux har till skillnad från gymnasieskolan inga program utan det är individens mål som ska styra vilka kurser han eller hon läser. Den enskilde ska få en individuell studieplan som ska utgå från individens behov och förutsättningar

Komvux anordnas i 262 kommuner av 319 skolor. Det blir allt vanligare att kommunerna upphandlar vuxenutbildning av andra utbildnings-

anordnare, som studieförbund, folkhögskolor och privata utbildningsföretag (Skolverket 2012a).

Under 2000-talet har det skett en mycket kraftig nedgång av antalet studieplatser och studerande på komvux. Nedgången hänger delvis samman med avvecklingen av Kunskapslyftet år 2002, men har fortsatt efter det. Strax före Kunskapslyftet, läsåret 1996/97 uppgick antalet studerande på Komvux till närmare 240 000 personer. Läsåret därefter ökade antalet studerande till 320 000. 2008 hade antalet minskat till strax under 180 000 vilket motsvarar en nedgång med närmare 28 procent sedan 2004 (Olofsson 2011). Från och med 2009 ökade antalet komvuxelever, om än mycket blygsamt.

Diagram 5.3 Antal deltagare i vuxenutbildning per kalenderår



Källa Skolverket

Vilka är det då som läser på Komvux? Av statistiken framgår bland annat att få går direkt från gymnasieskolan till Komvux. 2009 var det knappt 9 procent av eleverna i årskurs 3 som nästkommande läsår fortsatte att studera på komvux. Av dem som fortsatte efter gymnasiet sak-

nade majoriteten slutbetyg från gymnasieskolan. Elever som gått omvårdnads-, handels- och administrations- samt barn- och fritidsprogrammen går oftare än andra elever vidare till komvux läsåret efter att de lämnat gymnasieskolan (Skolverket 2012a).

Det är betydligt fler kvinnor (64 procent) än män (36 procent) som läser på komvux. En tydlig förändring de senaste åren är att andelen ”unga” bland de vuxenstuderande har ökat, mellan 2006 och 2012 sjönk genomsnittsåldern från 33 till 30 år. Fram till och med 2008 ökade andelen komvuxstudenter som var födda utomlands från år till år. Därefter har ökningen avstannat och andelen utlandsfödda i den kommunala vuxenutbildningen uppgår nu till omkring 40 procent. Inom den grundläggande vuxenutbildningen är 90 procent av de studerande födda utomlands och på gymnasienivå är andelen 30 procent (Skolverket 2012c).

5.2.2 Den yrkesinriktade vuxenutbildningen – Yrkesvux

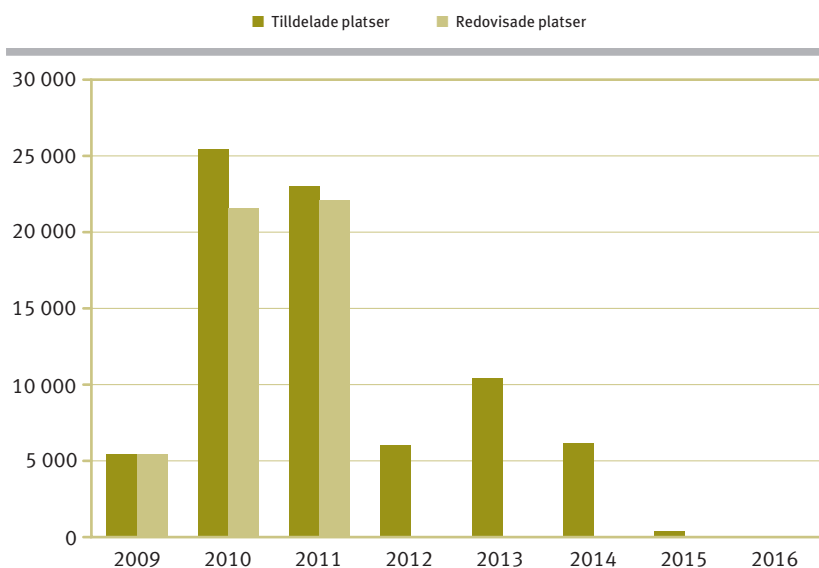
Den yrkesinriktade vuxenutbildningen, Yrkesvux, är en särskild statlig satsning på yrkesinriktad vuxenutbildning som dels syftar till att motverka brist på yrkesutbildad arbetskraft och dels att nå de grupper som saknar gymnasieutbildning eller har en gymnasial utbildning som behöver kompletteras. Utgångspunkten för Yrkesvux är densamma som för kommunal vuxenutbildning, den enskilde individens behov och förutsättningar ska stå i fokus.

Satsningen på Yrkesvux är temporär och var ursprungligen tänkt för åren 2009 till 2012. Med 2012 års budgetproposition (Prop. 2012/13:1) förlängdes dock satsningen fram till 2016, eftersom det fanns behov av att låta de studerande få möjlighet att fullfölja sin utbildning. Arbetsmarknadsläget och den låga efterfrågan på arbetskraft fick dock regeringen att tillföra ytterligare platser för 2013 och 2014. Från 2015 ska den skolförslagda delen av Yrkesvux upphöra. Istället har den borgerliga regeringen infört vuxenlärling inom ramen för Yrkesvux. För 2013 uppgår vuxenlärlingsplatserna till cirka 4 000 enligt muntlig information från Skolverket. Dessa platser ingår inte i diagram 5.4.

Skolinspektionens nyligen genomförda granskning av introduktionen av vuxenlärling inom Yrkesvux (Skolinspektionen 2013)⁵⁸ ger bilden

58 Granskningen omfattade sexton kommuner, där även särskild utbildning för vuxna (särsvux) ingick.

Diagram 5.4 Tilldelade och redovisade platser yrkesvux 2009–2016



Källa: Skolverket, budgetproposition 2012/13:1

av flera utvecklingsområden som är nödvändiga för att öka kvaliteten. Några sådana områden är behovet av att planera utbildningarna i samråd med Arbetsförmedlingen och omgivande arbetsliv, validering av individens befintliga kunskaper, kvalitetssäkring av arbetsplatser och den utbildning som genomförs.

Det verkar som att de svagheter i samverkan mellan skola och arbetsliv som konstaterades i lärlingsförsöket verkar upprepa sig. Det visar på att en fungerande lokal eller regional programrådsverksamhet även är en viktig funktion för Yrkesvux.

Vi menar att den lokala eller regionala programrådsverksamheten även ska innefatta uppdraget att kvalitetssäkra yrkesutbildning för vuxna.

Kommuner eller sammanslutningar av kommuner (kommunförbund) får statsbidrag för utbildning inom ramen för Yrkesvux. De behöver inte själva tillhandahålla utbildningen utan kan upphandla den av en annan kommun eller annan aktör. Statsbidraget utbetalas för ett kalenderår i

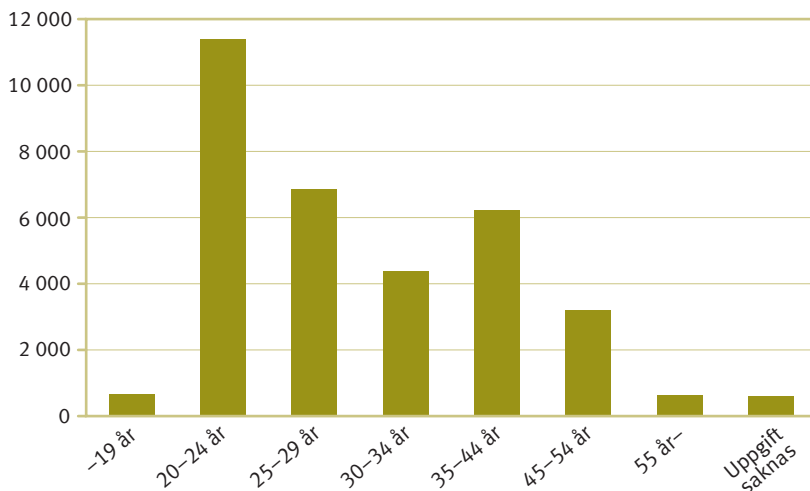
taget och uppgår till 50 000 per årsstudieplats. En årsstudieplats kan fördelas på flera deltagare och olika ämnen. För att få del av bidraget måste vissa kriterier uppfyllas. Bland annat måste kommunen uppvisa att det finns behov av utbildningen och planera den i samråd med respektive bransch. Dessutom måste de som har en svag ställning på arbetsmarknaden prioriteras om inte alla sökanden kan antas (SFS 2009:43 § 3).

5.2.3 Vilka studerar på Yrkesvux?

Könsfördelningen för studerande inom yrkesvux har varit relativt konstant sedan 2009.

Majoriteten, cirka två tredjedelar, av de studerande är kvinnor. Andelen födda i Sverige utgör drygt 60 procent av de studerande, medan de som är födda i övriga Europa eller utanför Europa utgör cirka 20 procent vardera. Åldersmässigt är 20 till 24-åringarna den största gruppen och utgör ungefär en tredjedel av samtliga studerande. Drygt 55 procent av deltagarna var under 30 år (Skolverket 2012b).

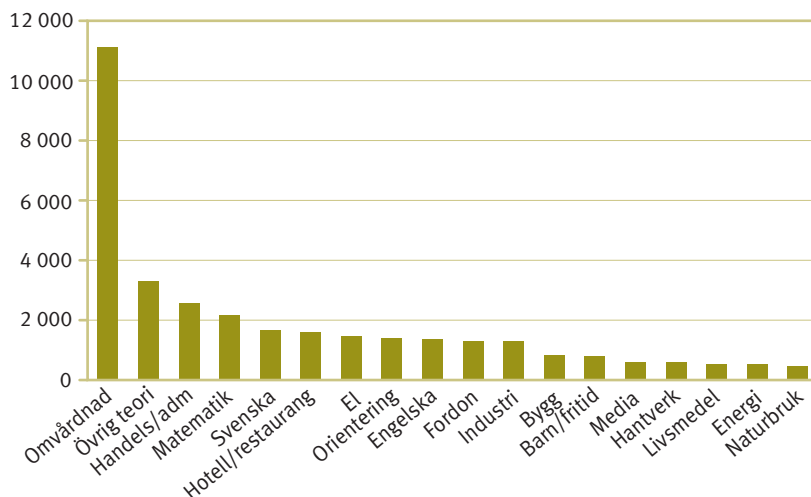
Diagram 5.5 Åldersfördelning yrkesvux hösten 2010



Källa: Skolverket

Hösten 2010 studerade 33 400 personer inom Yrkesvux. Omvårdnad är det i särklass största utbildningsområdet med en tredjedel av alla deltagare. Det förklarar i hög grad dominansen av kvinnliga deltagare inom Yrkesvux.

Diagram 5.6 Antal deltagare fördelade över yrkes- och ämnesområden hösten 2010



Källa: Skolverket.

De flesta (62 procent) finansierar sina studier med studiemedel. En mindre del har bibehållen lön från arbetsgivare, a-kassa eller annan finansiering (Skolverket 2012b).

Enligt Skolverkets (Skolverket 2012b) uppföljning av Yrkesvuxelever som avslutade sina studier hösten 2011 hade 21 procent en heltidsanställning och 18 procent en deltidsanställning. För 17 procent uppgavs annat som svarsalternativ vilket bland annat kan innebära att de var arbetssökande, sjukskrivna eller föräldralediga.

För cirka 20 procent av eleverna fanns inga inrapporterade uppgifter från kommunerna. Övriga befann sig fortfarande i studier på komvux eller hos annan utbildningsanordnare.

5.2.4 Yrkesvux – konjunkturåtgärd eller långsiktig kompetensförsörjning? Yrkesvux har framför allt blivit ett viktigt komplement till gymnasieskolan. Utbildningarna når i hög grad unga vuxna är flexibel och kan anpassas till de studerandes olika bakgrund. Yrkesvux ger också kommunerna möjligheten att hålla uppe nödvändiga volymer på viktiga, men dyra, yrkesutbildningar när antalet sökande till yrkesprogrammen på gymnasiet är lågt (jämför avsnitt 4.1). På så sätt har total nedläggning av gymnasieprogram kunnat undvikas trots att det periodvis varit väldigt få sökande. Men som framgick av diagram 5.4 har antalet platser varierat mellan 5 000 och 25 000 per år sedan 2009. Det är dramatiska skillnaderna i antalet platser och de stora skillnaderna i volym från år till år skapar stor osäkerhet inför hur framtiden ska se ut för alla de utbildningar som vuxit fram i samverkan mellan företag, kommuner och utbildningsanordnare. Det försvårar möjligheterna att bygga upp Yrkesvux som en mer långsiktig del i kompetensförsörjningen.

Kommunernas möjlighet att bedriva Yrkesvux är beroende av hur yrkesprogrammen på gymnasiet fungerar. För att Yrkesvux ska kunna erbjuda kvalificerade yrkesutbildningar måste det finnas en infrastruktur inom ramen för gymnasieskolan med lärare, maskiner, (verkstads-)lokaler, medicinsk utrustning och liknande för att Yrkesvux ska kunna bedrivas. När allt färre söker vissa yrkesprogram vältras problem över även på yrkesvuxenutbildningen. Det finns risk att en negativ spiral uppstår där ingen till slut vill investera i vare sig maskiner och utrustning, lärare eller lokaler. Det kan på sikt urholka förutsättningarna att bedriva yrkesutbildning på både gymnasial och eftergymnasial nivå.

Nu ses Yrkesvux som ett arbetsmarknadspolitiskt verktyg av politikerna. Resurstilldelningen är beroende av konjunkturen och det är svårt för kommuner att ha Yrkesvux som en egen självgående organisation. Det finns också ett antal förbehåll inom ramen för komvuxförordningen som gör att Yrkesvux inte når den potential som den skulle kunna ha när det gäller omställning mot arbetsmarknadens behov. Ett exempel på detta är skrivningen om att sökande med svag ställning på arbetsmarknaden ska prioriteras om det är fler sökanden än platser. I förordningen (SFS 2009:43 3§) sägs att *"om samtliga behöriga sökande inte kan tas emot till utbildningen, företräde ges till den som oavsett tidigare utbildning har en svag ställning på arbetsmarknaden"*. Trots skrivningen verkar det som kom-

munerna anser att fullgjord gymnasieutbildning oavsett inriktning är ett hinder för att studera inom Yrkesvux. Det är i och för sig en rimlig hållning men innebär också att många av de grupper som skulle behöva omskolning för att få fäste på arbetsmarknaden inte får chansen.

Det gäller exempelvis den stora och växande grupp ungdomar som valt ett högskoleförberedande program men som efter gymnasiet vill utbildas sig mot ett yrke. För dem som har fullständiga betyg från ett teoretiskt program är möjligheten att bli antagen till Yrkesvux mycket liten. I Skolverkets (2012b) utvärdering uppger 72 procent av kommunerna att de inte har kunnat tillgodose samtliga individers efterfrågan på utbildning på grund av platsbrist eller bristande ekonomiska resurser. Yrkesvux blir därmed inte det effektiva verktyg för omställning som det skulle kunna vara. Det hade varit värdefullt ur både ett kompetensförsörjnings- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

Även om Yrkesvux nu används som ett arbetsmarknadspolitiskt verktyg, och därmed saknar en permanent grundstruktur att bygga vidare på, är det viktigt att skilja mellan Yrkesvux och de utbildningar som den aktiva arbetsmarknadspolitiken, via Arbetsförmedlingen, står för. Statens kostnader för arbetsmarknadsutbildningar är i genomsnitt tre gånger högre än för utbildningar inom ramen för Yrkesvux (Statskontoret 2012). Det innebär dock inte att arbetsmarknadsutbildningar skulle kunna ersättas med Yrkesvux. De båda utbildningsformerna har olika syften och framför allt olika målgrupper. För den aktiva arbetsmarknadspolitiken ska de som står längst ifrån arbetsmarknaden (det vill säga har svårast att få jobb) prioriteras. Det är inte lika tydligt uttalat för Yrkesvux, även om de med svag ställning på arbetsmarknaden ska ha företräde även här.

Det finns också skillnader vad avser upplägg, studietakt, kvalitet och volym som gör att kostnaderna för arbetsmarknadsutbildningar blir högre. Arbetsmarknadsutbildningarna ska riktas mot yrken där det är brist på arbetskraft, och arbetssökande som kommer ifråga för utbildning studerar med aktivitetsstöd. För Yrkesvux gäller istället att studiefinansieringen framför allt bärs av den studerande genom studielån.

Det måste finnas en tydlig linje mellan när det är samhällets ansvar att bistå arbetssökande med omställning och när individen själv ska bära den största kostnaden för sin omskolning och omställning. Regionala och lokala förutsättningar bör ligga till grund för hur fördelningen mellan

Yrkesvux och arbetsmarknadsutbildningar bör se ut, men båda formerna behövs för att förbättra matchningen på arbetsmarknaden.⁵⁹

5.3 Yrkeshögskolan

Myndigheten för Yrkeshögskolan (YH) har funnits sedan 2009 och de så kallade YH-utbildningarna är ett välkommet inslag i det svenska utbildningssystemet. YH bygger på det som tidigare kallades kvalificerad yrkesutbildning (KY).

Utbildningarna ska präglas av såväl stark arbetslivsanknytning som teoretisk förankring och utvecklas och bedrivs i samverkan med arbetsliv och utbildningsanordnare. Utbildningar inom yrkeshögskolan får anordnas av universitet och högskolor, kommuner och landsting och enskilda fysiska och juridiska personer. En anordnare får efter godkänd ansökan statsbidrag eller särskilda medel för utbildningen (YH-myndigheten 2012a). Inslagen av arbetsplatsförlagt lärande, eller lärande i arbetet (LIA)⁶⁰, är centralt i de längre yrkeshögskoleutbildningarna, och ska uppgå till minst 25 procent av utbildningstiden. För de gamla KY-utbildningarna gällde att ungefär en tredjedel av utbildningstiden skulle vara arbetsplatsförlagd.

När det gäller YH-utbildningarna finns två examensformer. Dels yrkeshögskoleexamen som förutsätter studier motsvarande 200 poäng, vilket innebär ett års heltidsstudier. Dels kvalificerad yrkeshögskoleexamen som förutsätter studier motsvarande minst 400 poäng (två års heltidsstudier) där minst 25 procent av utbildningstiden är arbetsplatsförlagd (YH-myndigheten 2012a). Det ställs också höga krav på handledning och uppföljning av LIA-perioden vilket bidrar till kvalitetssäkringen av hela utbildningen.

Antalet sökande till yrkeshögskolan mellan 2008 och 2011 ökade från 44 800 till 64 400 personer. Antalet antagna elever har under samma period ökat från 14 900 till 16 500. Eftersom den procentuella ökningen av sökande varit betydligt kraftigare än tillskottet av nya platser har andelen antagna av samtliga sökande minskat från 33 procent år 2008 till 26 procent 2011.

59 En utförligare redovisning och diskussion kring det arbetsmarknadspolitiska temat, och individernas omställningsbehov och omställningsförmåga, görs i utredningsprojektets fjärde delrapport.

60 LIA, lärande i arbetet, är uttrycket för det arbetsplatsförlagda lärandet i YH-utbildningarna.

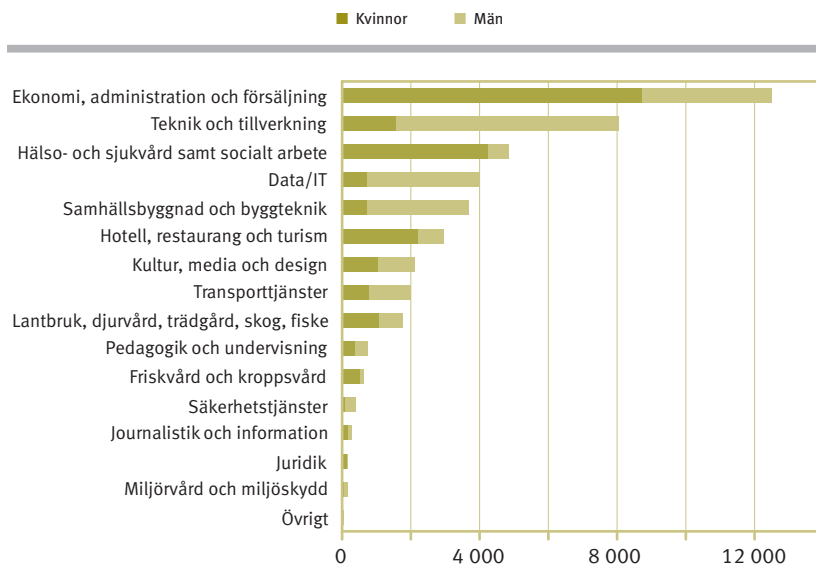
5.3.1 Vilka studerar på yrkeshögskolan och med vilken inriktning?

Medelåldern för antagna till YH 2011 var 29 år (30,4 år för kvinnor och 27,4 år för män). Andelen över 39 år var 15 procent och andelen under 25 år var 41 procent.

Vidare hade 22 procent av alla antagna utländsk bakgrund, endera födda utomlands eller födda i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands. Andelen antagna med utländsk bakgrund har ökat något sedan 2008 och andelen ligger nu i nivå med andelen personer med utländsk bakgrund i befolkningen (YH-myndigheten 2012a).

Antal utbildningsplatser inom YH (inklusive gamla KY) har ökat från 6 700 år 2003 till 16 500 år 2011. År 2003 erbjöds utbildningar inom 12 utbildningsområden och 2011 inom 16 olika utbildningsområden. De utbildningsområden som vuxit mest är teknik- och tillverkning, ekonomi, administration och försäljning och hälso- och sjukvård samt socialt arbete (YH-myndigheten 2012a).

Diagram 5.7 Antal studerande inom YH/Ky efter utbildningsområde och kön 2011



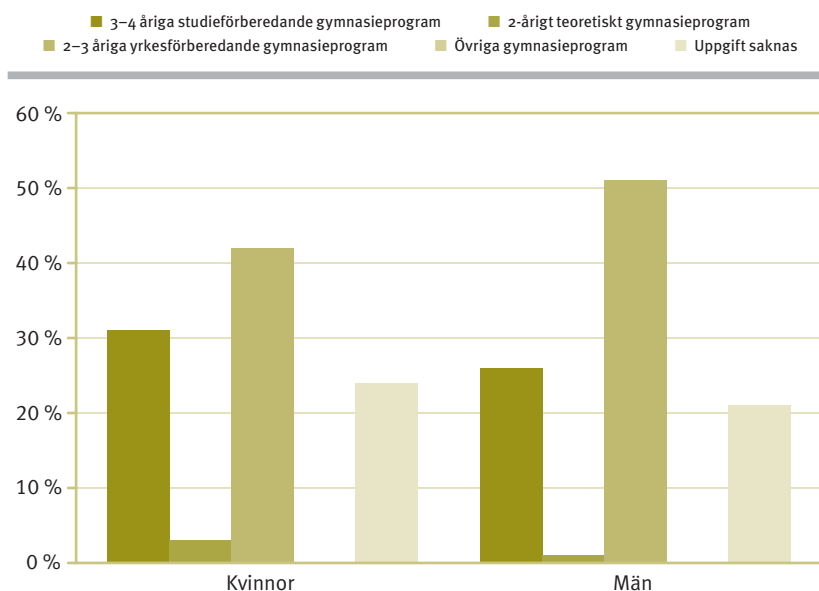
Källa: YH-myndigheten 2012a.

Ur ett kompetensförsörjningsperspektiv är det intressant att notera att några av dessa utbildningsinriktningar är de som har störst problem att attrahera ungdomar till gymnasieskolan. Samtidigt finns även ett relativt stort intresse för dessa inriktningar inom Yrkesvux (se diagram 5.6).

Av de antagna år 2011 hade 77 procent registrerad uppgift om avslutad gymnasieutbildning, varav 47 procentenheter hade genomgått en yrkesförberedande gymnasieutbildning. För drygt en femtedel saknades dock uppgift om avslutad gymnasieutbildning. Enligt YH-myndigheten kan de ha uppnått motsvarande kompetens via äldre utbildningar, kommunal vuxenutbildning, utländsk utbildning, arbetsmarknadsutbildningar eller via folkhögskolan. Det är därför svårt att dra några säkra slutsatser om förändringar över tid (YH-myndigheten 2012a).

När YH bildades fanns en förhoppning om att den skulle fungera som vidareutbildning för dem som har ett yrke och vill fördjupa eller bredda

Diagram 5.8 Andel antagna till YH/KY efter gymnasiebakgrund 2011



Källa: YH-myndigheten 2012a.

sitt yrkeskunnande. En annan förhoppning var att YH skulle fungera som karriärväxlare för dem som vill byta yrkesinriktning.

Av YH-myndighetens undersökning från december 2012 framgår att det främsta skälet till att börjar studera på YH är att man har ett intresse för ett visst yrke och utbildning. Något fler än hälften började studera för att byta yrkesinriktning och nästan 40 procent började studera för att utvecklas ytterligare inom ramen för sitt yrke. Endast 10 procent anger att de helt eller till stor del började studera för att de blev varslade eller arbetslösa (Myndigheten för Yrkeshögskolan 2012a).

5.3.2 Yrkeshögskolans träffsäkerhet – goda möjligheter till jobb?

Ett viktigt syfte med yrkeshögskolan är att skapa utbildningar som verkligen efterfrågas av arbetslivet. Det förväntas också leda till jobb efter examen. Frågan är då hur framgångsrik yrkeshögskolan har varit i det avseendet?

Enligt en utvärdering som YH-myndigheten (YH-myndigheten 2012a) presenterade hösten 2012 anger nästan 90 procent av dem som har en examen från en YH-utbildning att de hade en anställning eller hade startat eget företag året efter examen.⁶¹ Hälften hade en anställning redan innan utbildningen var slut och en tredjedel hade jobb inom två månader efter den avslutats.

Hur stor andel som får jobb direkt efter en utbildning inom YH beror till stor del på konjunkturen. De som gick ut 2008 och 2009, när arbetsmarknaden präglades av ekonomisk kris, hade av förklarliga skäl svårare att få jobb än de som gick ut två år senare. Andelen som försörjer sig som egenföretagare året efter en YH-utbildning är relativt låg, omkring 6 procent. Andelen ökar dock i de äldre åldersgrupperna.

Ungefär 75 procent av alla examinerade 2010 uppgav att de hade arbete som helt, till största delen, eller till viss del överensstämde med utbildningen. Hela 50 procent svarade att de hade en anställning eller drev ett eget företag som huvudsaklig sysselsättning året efter examen som helt eller till största delen överensstämde med utbildningen. Dessutom bedömer

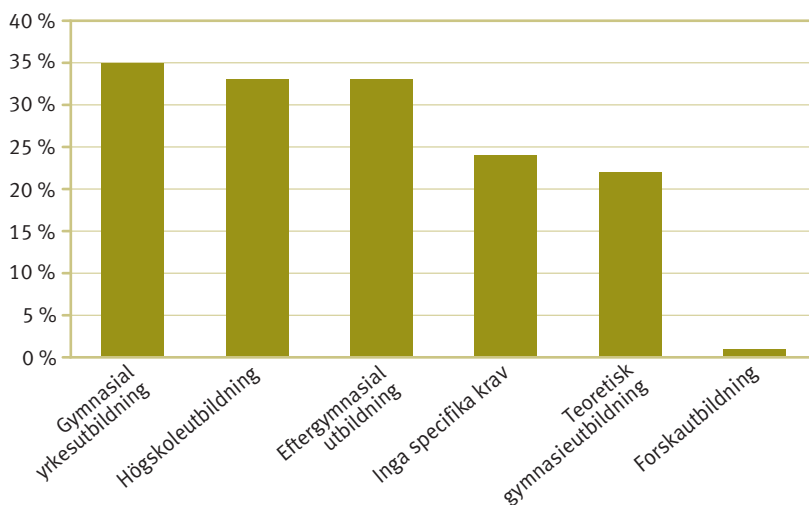
61 YH-myndighetens utvärdering har kritiserats för överdrivna siffror, bland annat för att man inkluderat dem som hade ett arbete redan innan de påbörjade en YH-utbildning och sedan gick tillbaka till sin gamla arbetsgivare. Utbildningsdepartementet tog då initiativ till en egen utvärdering som dock också visade att en hög andel får jobb efter studier på yrkeshögskolan.

majoriteten av de examinerade att de teoretiska och praktiska kunskaper som de fått via utbildningen kommer till nytta i det nuvarande arbetet.

Nästan 80 procent av examinerade elever från utbildningsområdena samhällsbyggnad och byggteknik och hälso- och sjukvård samt socialt arbete uppgav att de hade en sysselsättning som helt eller till stor del överensstämmer med deras utbildning. Det är den högsta andelen av samtliga utbildningsområden (YH-myndigheten 2012a). Lägst andel som anser att utbildningen överensstämmer med påföljande anställning finns inom friskvård och kroppsvård (cirka 60 procent).

Att yrkeshögskolan tillhandahåller utbildningar som är relevanta för arbetsmarknaden illustreras också av nedanstående diagram baserat på en undersökning från Svenskt Näringsliv (2012a) om företagens rekrytering. Av drygt 8 450 tillfrågade företag svarar 33 procent att de under de senaste sex månaderna sökt arbetskraft med eftergymnasial specialutbildning, till exempel från yrkeshögskola. Det är en lika stor andel som personer med högskoleutbildning.

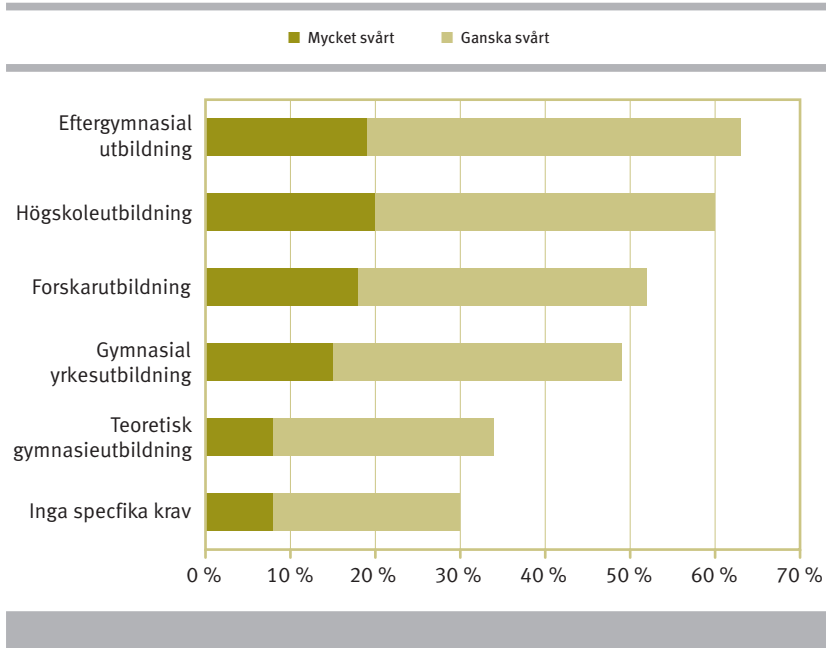
Diagram 5.9 Önskad utbildningsnivå vid rekryteringsförsök senaste sex månaderna 2012



Källa: Svenskt Näringsliv/Demoskop

I samma undersökning framgick att arbetsgivarna haft störst svårigheter att rekrytera personer med eftergymnasiala utbildningar. Drygt 60 procent svarar att det har varit mycket eller ganska svårt att rekrytera personer med dessa utbildningar.

Diagram 5.10 Svårighet att rekrytera person med önskad utbildningsnivå⁶²



Källa: Svenskt Näringsliv/Demoskop

5.3.3 Framgångsfaktorer för yrkeshögskolan

Den största framgångsfaktorn för yrkeshögskolan är den nära samverkan med företrädare för arbetslivet som arbetsgivare och fackliga representanter. I dagsläget är omkring 6 000 representanter för arbetslivet direkt involverade i utbildningarnas genomförande genom deras engagemang i ledningsgruppen för en yrkeshögskoleutbildning (YH-myndigheten 2012a).

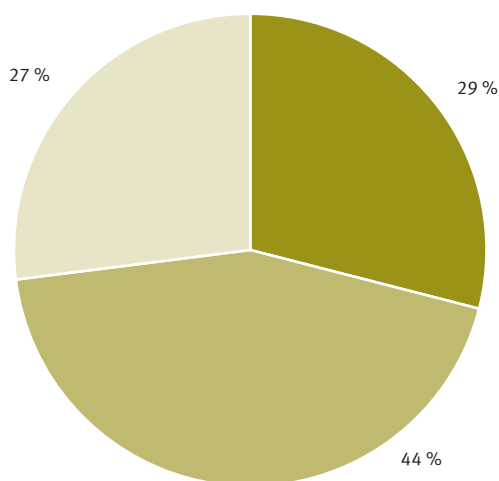
62 En procent av företagen sökte forskarutbildade varför de utgör ett litet antal.

Arbetslivets företrädare påverkar också utbildningsinriktningar genom att ta initiativ till ansökan om att starta yrkeshögskoleutbildningar, men också under utbildningens genomförande. Det sker genom att ledningsgruppen fattar beslut om innehåll i de kursplaner som ligger till grund för att få examen. Man tillhandahåller också praktikplatser och har ett stort ansvar för kvaliteten i det arbetsplatsförlagda lärandet. Att arbetslivet tillsammans med staten är med och ansvarar för kvalitets-säkringen av en statlig utbildningsform är unikt, såväl som att man tillsammans bidrar till finansieringen av utbildningarna. Arbetslivets bidrag till utbildningarna består av kostnaden för LIA, som motsvarar drygt en fjärdedel av de totala utbildningskostnaderna.

Det är tydligt att det finns en stor efterfrågan på den kompetens som erbjuds inom YH. En stor andel av studenterna får jobb snabbt och inom det område han eller hon studerat. Trots dessa goda matchningsresultat

Diagram 5.11 Utfall av ansökningar till yrkeshögskolan 2011/12

■ Bifall ■ Avslag på grund av konkurrens ■ Uppfylldte inte formella krav



Källa: Myndigheten för yrkeshögskolan.

har inte YH varit någon prioriterad utbildningsform från regeringens sida. De senaste åren har antalet sökande utbildningsanordnare varit betydligt större än de som beviljats.

Inför höstterminen 2012 kunde endast en fjärdedel av utbildningarna beviljas trots att myndigheten bedömer att ansökningarna om att genomföra utbildning höll så hög kvalitet att man hade kunnat bevilja minst det dubbla. Inför ansökningsomgången 2012/2013 fick myndigheten in ansökningar om cirka 30 000 utbildningsplatser, varav 28 procent eller 8 300 platser beviljades. Det innebär visserligen en ökning med cirka 2 000 platser mellan 2012 och 2013, men det är knappast tillräckligt. Antalet ansökningar indikerar trots allt hur arbetsmarknadens behov ser ut (YH-myndigheten 2012a).

Processen för att tilldela platser till YH är relativt komplicerad och det kan vara svårt att veta hur många platser en viss resurs räcker till. Det finns dessutom en efterfrågan hos näringslivet på vissa nyckelkompetenser som det av olika anledningar är få sökande till. Precis som på andra områden i utbildningssystemet är det mest lönsamt för en utbildningsanordnare att ha stora klasser med mycket teoretiska inslag.

Vi anser därför att man i en översyn av resursfördelningssystemet till YH bör ta hänsyn till bristyrken, och behovet av att också bedriva yrkesutbildningar i mindre skala.

Resursfrågan är ett akut problem som riskerar att förvärras på sikt. En ansökan om YH-utbildning kräver ett stort engagemang från det lokala och regionala arbetslivets företrädare. Om dessa upplever att insatsen som krävs för att ansöka om en utbildning blir för stor i förhållande till möjligheten att bli godkänd är risken stor att motivationen sjunker. Erfarenheter från YH-utbildningar som ingår i teknikcollegesamverkan visar på en stor uppgivenhet hos regioner och företag som gång på gång fått avslag trots att utbildningen betraktas som nödvändig för att klara kompetensförsörjningen.

Det finns också en problematik som är kopplad till yrkeshögskolans konstruktion. En utgångspunkt när yrkeshögskolan bildades var att skapa ett flexibelt system som var anpassat till efterfrågade kompetensbehov. Kvaliteten i utbildningarna garanteras genom att arbetslivet är engagerat både i att skapa utbildningarna och i att finansiera dem. När behovet varierar är det viktigt att också utbildningsutbudet kan variera.

Utbildningarna inom ramen för yrkeshögskolan bör även fortsättningsvis prövas kontinuerligt och systematiskt mot arbetsmarknadens behov.

Parallellt med detta finns ett konstant behov av utbildningsplatser med olika inriktningar på eftergymnasial nivå, oavsett konjunktur. Det gäller särskilt inom vård och omsorg, men även för vissa delar av industrin. Den återkommande prövningen tar inte hänsyn till dessa, som man skulle kunna kalla strukturella behov. Det försämrar möjligheterna till långsiktig planering och medför en konstant risk för avslag på ansökningar som är motiverade utifrån arbetsmarknadens behov. Det bör därför övervägas om vissa utbildningar borde få en mer långsiktig karaktär och därmed prövas med längre tidsintervaller.

Det finns också en gränsdragningsproblematik mellan gymnasieskolan och yrkeshögskolan. Utgångspunkten för YH är att erbjuda utbildningar på eftergymnasial nivå. Det är logiskt eftersom utbildningar på gymnasienivå bör hanteras inom ramen för gymnasieskolan eller Yrkesvux. I vissa fall ställer detta emellertid till problem. Det finns ett relativt stort antal gymnasiekurser som erbjuds som fortsättnings- eller fördjupningskurser på gymnasienivå inom ramen för gymnasieskolan. Det är dock väldigt få ungdomar som hinner med att läsa sådana kurser under gymnasietiden.

Ett exempel är avancerade svetsutbildningar, som kan ge internationellt certifikat, som det är stor efterfrågan på från arbetslivet. Dessa kan i dagsläget läsas som fortsättningskurser på det industritekniska programmet i gymnasieskolan. Antalet elever som kommer så pass långt inom den inriktningen är emellertid väldigt få. I och med att kurserna finns tillgängliga på gymnasiet kan de inte läsas inom ramen för YH. Den lösning branschen förordar är att ta bort dessa kurser från gymnasiet, vilket begränsar de ungdomar som märker att de kan och vill nå längre under sin gymnasietid (den ambitionen är ett uttalat mål i Teknikcollege och Vård- och omsorgscollege). Även gränsdragningen gentemot korta högskoleutbildningar är diffus. Det finns exempel på utbildningar med i princip samma innehåll på yrkeshögskolan som på högskolor och universitet. Ett sådant exempel är utbildning till drifttekniker.

Ytterligare ett dilemma med koppling till behörighetskraven till yrkeshögskolan är det faktum att rekryteringsunderlaget för YH minskar i takt med att intresset att gå yrkesprogram på gymnasiet. Det leder i

sin tur till inställda utbildningar trots stor efterfrågan från näringslivet (YH-myndigheten 2012b).

5.4 Folkhögskolans roll i vuxenutbildningen

Folkbildningen i form av studieförbund och folkhögskolor har historiskt spelat en viktig roll för dem med enbart grundskoleutbildning eller ofullständiga studier på gymnasienivå. Folkbildningen erbjuder en chans till lärande utifrån individens behov och förutsättningar. Inom ramen för folkbildningen erbjuder folkhögskolan ett lärande som inte är givet av några läroplaner, utan utgår ifrån det fria och frivilliga kunskapsöskandet. Till det kan man också erbjuda utbildningar inriktade mot yrken och arbetsmarknaden men inom ramen för folkbildningsuppdraget.

Folkhögskolor ingår inte i det offentliga utbildningsväsendet men får statligt stöd genom förordning (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen. Förutom statligt stöd får folkhögskolor bidrag från kommuner, landsting och intresseorganisationer. De som läser på folkhögskola har rätt till studiemedel och kurserna kan ge grundskolekompetens, gymnasiekompetens eller leda till en yrkesutbildning.

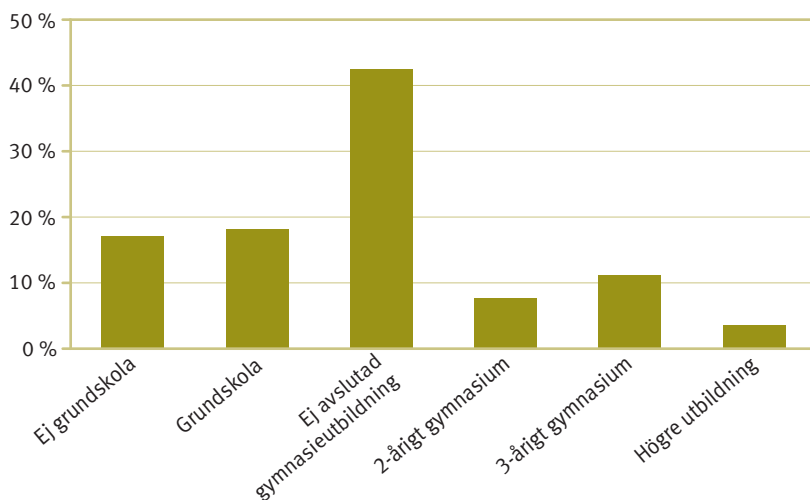
Folkhögskolor har friare tyglar än utbildning inom det offentliga skolväsendet. Varje folkhögskola bestämmer själv över sin verksamhet och profil och det finns ett stort utrymme att anpassa och utforma innehållet utifrån målgrupp och utbildningsbakgrund. Skolorna kan också själva besluta om vilka förkunskaper som krävas på respektive utbildning. Friheten inbegriper också att kursdeltagarna har möjlighet att utforma studiernas inriktning och innehåll utifrån egna förkunskaper, intressen och behov.

Det finns en rad olika kursvarianter på folkhögskolorna. Vanligtvis skiljer man mellan korta och långa kurser. Långa kurser omfattar minst 15 dagar, men kan vara flera år, upp till tre år om man väljer att läsa in gymnasiekompetens eller till fritidsledare eller journalist på folkhögskola. De långa kurserna delas upp i allmänna och särskilda kurser. De allmänna kurserna vänder sig främst till personer som behöver grundskole- och gymnasiekompetens, och de särskilda kurserna är inriktade på ett speciellt ämne eller yrkesområde. De särskilda kurserna finns framför allt inom estetisk inriktning, beteendekunskap och humaniora samt samhällsvetenskapliga ämnen.

Folkhögskolornas verksamhet uppfyller ett viktigt utbildningsbehov. I synnerhet lyckas de väl med de insatser som görs för att motverka social utanförskap bland unga och dem med enbart grundskoleutbildning eller oavslutade gymnasiestudier. En viktig förklaring till detta är folkhögskolornas alternativa pedagogik och bildningstraditioner. En betydande andel av dem som fullföljt folkhögskolornas längre kurser går vidare till högre utbildning eller förvärvsarbete. På senare år har folkhögskolorna också intensifierat sitt arbete med unga vuxna med utländsk bakgrund med goda resultat (Olofsson 2009).

De senaste åren har allt fler sökt sig till folkhögskolorna. Det finns totalt 150 folkhögskolor i Sverige. Hösten 2011 deltog 28 000 personer i en lång kurs, varav nästan 12 000 deltog i allmänna behörighetsgivande kurser, och cirka 16 000 i särskilda kurser. Folkhögskolestudenternas bakgrund är relativt brokig. Under 2011 hade cirka 35 procent av deltagarna på de långa allmänna kurserna enbart studerat på grundskolenivå. Hela

Diagram 5.12 Deltagare och utbildningsbakgrund på folkhögskolornas allmänna kurs hösten 2011



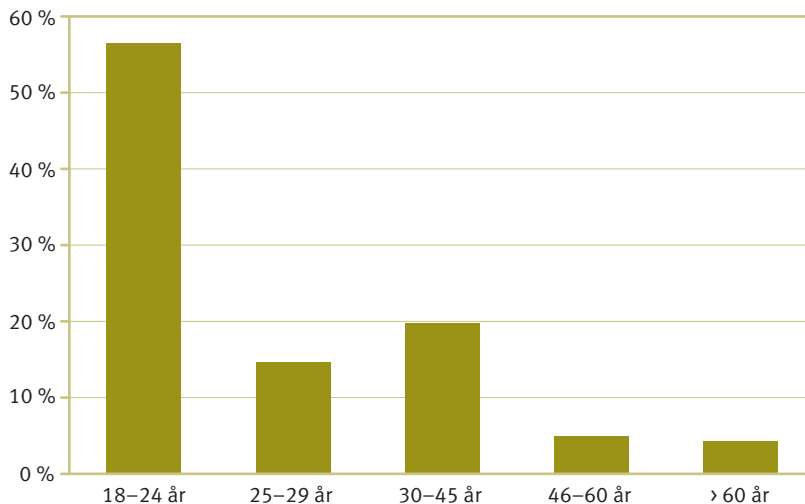
Källa: SCB.

43 procent hade oavslutade gymnasiestudier. Det ska jämföras med de långa särskilda kurserna där nästan 60 procent hade fullgjord treårigt gymnasieutbildning och nästan 20 procent hade en eftergymnasial utbildning. Det visar att de allmänna och särskilda kurserna fyller olika funktioner. De allmänna kurserna kan snarast ses som kompensatoriska, medan de särskilda kurserna riktar sig till dem som vill bygga på med mer utbildning inom någon form av intresseområde.

Folkhögskolans långa allmänna kurser har blivit ett attraktivt alternativ till Komvux för yngre åldersgrupper som vill fullfölja eller komplettera tidigare studier. Drygt hälften av deltagarna på både de långa allmänna och särskilda kurserna är yngre än 25 år.

Sedan 2010 har folkhögskolorna genomfört särskilda studiemotiverande kurser för arbetsökande unga mellan 16 och 25 år som saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskolan. Syftet är att motivera ungdomarna att gå vidare till fortsatta studier och stort fokus läggs därför på motivationshöjande insatser och individuellt anpassad träning i stu-

Diagram 5.13 Deltagares ålder på folkhögskolans allmänna kurs hösten 2011



Källa: SCB.

dieteknik med inriktning på att klara kärnämnen matematik, svenska och engelska (Folkbildningsrådet 2011).

Tiden för deltagande är begränsad till tre månader. Satsningen har nu utökats till att även gälla dem över 25 år som är i behov av motivationshöjande insatser. Från tidigare 4 000 årsplatser har antalet platser utökats med ytterligare 4 000 för den nya åldersgruppen. Det innebär att söktrycket till både folkhögskolan och Komvux antas öka. Av det skälet har folkhögskolan fått 1 000 nya platser på allmän kurs under åren 2013 och 2014. Drygt en fjärdedel av de första grupperna som deltagit i de studiemotiverande kurserna har fortsatt till en allmän kurs på folkhögskolan.

Med den utökning som nu görs av antalet på de motivationshöjande kurserna finns sannolikt också behov av fler platser på allmän kurs. Detta för att bättre kunna tillgodose den förväntade ökningen av antalet sökande till de allmänna kurserna. Med den svaga arbetsmarknadssituation som råder kan också de som söker direkt till folkhögskolan förväntas öka.

Det vore önskvärt med ökad flexibilitet avseende hur de motivationshöjande insatserna får läggas upp. Detta mot bakgrund av att många ungdomar har skiftande bakgrund och då även skiftande förutsättningar. Idag är de motivationshöjande insatserna begränsade till tre månader, vilket kan vara en alldeles för kort period. Respektive folkhögskola bör få större utrymme att anpassa insatserna till individens behov och förutsättningar, vilket innebär att ungdomar efter behov borde kunna erbjudas en längre studieperiod än tre månader.

5.6 Parternas roll i eftergymnasial utbildning

5.6.1. Teknikcollege och Vård- och omsorgscollege i vuxenutbildningen

I både teknikcollegekonceptet och vård- och omsorgskonceptet, som presenterats i föregående kapitel, finns en uttalad ambition att öka samverkan med olika former av vuxenutbildning. Det handlar dels om certifiering av hela YH-utbildningar och dels om att integrera vuxenutbildningen i det regionala samverkansarbetet. Det kan handla om allt från samverkan med universitet och högskolor, Arbetsförmedlingen, Yrkesvux och uppdragsutbildningar. Teknikcollege fungerar som ett forum för diskussion kring kompetensförsörjningsbehov både lokalt och regionalt. Diskussionerna leds av branschföreträdare, och det är utifrån branschens behov det regionala och lokala arbetet med utbildningen tar form.

5.6.2 Färdigutbildningsavtal med koppling till unga vuxna

Flera LO-förbund har olika former av färdigutbildningsavtal med arbetsgivarorganisationer inom Svenskt Näringsliv som regleras inom ramen för yrkesnämnderna. Ett exempel på färdigutbildningsavtal är kollektivavtalslärling. Då ställs krav på att personen är anställd i ett företag som har kollektivavtal och är anslutet till den arbetsgivarorganisation som finns inom branschen. Ofta krävs att lärlingen har fyllt 19 år. Den som vill bli lärling får själv hitta ett företag som vill anställa honom eller henne. Vid anställning får lärlingen lön enligt gällande kollektivavtal och man har inte rätt till studiemedel under utbildningstiden. När det gäller färdigutbildning är det framförallt fem branschområden som brukar lyftas fram; bygg- el-, vvs-, plåtslageri- och ventilations samt måleribranschen (Svenskt Näringsliv 2012b; SOU 2012:80).

5.6.3 Introduktionsavtal

På senare år har ett antal fackförbund kommit överens om så kallade introduktionsavtal med sina motparter i syfte att underlätta övergången mellan skola och arbetsliv. IF Metall var först ut och grundtanken med det avtalet var att erbjuda något för unga som kunde tänka sig att arbeta inom industrin men som inte valt en tekniskt inriktad utbildning på gymnasiet. Enligt avtalet ska unga under 26 år kunna erbjudas en ettårig anställning där de arbetar 75 procent, och då får 75 procent av avtalets lägsta heltidslön, och resterande 25 procent av tiden utgörs av utbildningsinslag. Om inte avtalet aktivt sägs upp övergår anställningen efter ett år i tillsvidareanställning. För att avtalet ska kunna tillämpas på en arbetsplats krävs en lokal överenskommelse där parterna är överens om hur utbildningsinslaget ska se ut.

IF Metalls avtal har funnits sedan 2010 men har endast använts i begränsad omfattning. En viktig förklaring till att så pass få avtal har träffats är troligen kravet på utbildning som fack och företag är överens om. De företag som inte är vana att erbjuda utbildningar har betydande svårigheter med att både identifiera behov och att genomföra utbildningar. Särskilt svårt är det för mindre företag.

Även Kommunal, SKL och Pacta har nyligen tecknat ett avtal om arbetslivsintroduktionsanställning inom vård och omsorg. Det riktar sig till unga arbetslösa mellan 19 och 25 år som saknar formell utbildning

men som vill arbeta inom vård och omsorg. Ett syfte är att avtalet ska underlätta den betydande generationsväxling som sektorn står inför. Anställningen som är en tidsbegränsad anställning ska ge möjlighet till både utbildning och introduktion under handledning som bidrar till kunskaper och insikter inom yrket. Tanken är att anställningen ska stimulera till fortsatta studier eller övergå i anställning

Gnosjöprojektet

I Gnosjö har man satt igång ett pilotprojekt som bygger på industrins introduktionsavtal men där man också samverkar med Arbetsförmedlingen. Syftet är dels att få hjälp av Arbetsförmedlingen när det gäller matchningen mellan företag och ungdomar, och dels att kunna använda arbetsförmedlingens utbildningar för de ungdomar som fått en introduktionsanställning enligt introduktionsavtalet. Deltagarna får då gå en arbetsmarknadsutbildning under cirka 16 veckor innan de påbörjar sin introduktionsanställning. Genom samverkan med Arbetsförmedlingen och de lokala företagen får individen en skräddarsydd utbildning baserad på kurser som är sammansatta både utifrån individuella behov och från de kompetensområden företagen efterfrågar. Pilotprojektet betraktas som lyckat även om volymen än så länge har varit relativt liten.

För att utveckla projektet har regeringen gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla ett nytt pilotprojekt i samverkan med Teknikföretagen och IF Metall, och bygga vidare på den modell som utvecklats i Gnosjö. Regeringen räknar med att pilotprojektet ska omfatta 300 elever 2013 och 500 elever 2014. En skillnad gentemot den modell som utvecklats i Gnosjö är att det finns möjlighet att varva arbetsmarknadsutbildning med anställning vilket varit ett önskemål från de organisationer som medverkat i att utveckla modellen.

5.6.4 Behov av stödfunktioner till introduktionsavtalen

Introduktionsavtalen bygger på en kombination av utbildning och praktik. Det krävs att företag och fack är överens lokalt för att introduktionsavtalen ska kunna bli verklighet. Erfarenheten från IF Metall, som är det förbund som har längst erfarenhet av avtalet, är att det är svårt för företag som inte är vana vid att tillhandahålla utbildning att få till detta på ett tillfredställande sätt. Det har bidragit till att man hellre avstått. Någon

form av stöd för företagen för just utbildningsdelen är därför centralt. I Gnosjöprojektet är det Arbetsförmedlingen som har den rollen genom sina ordinarie utbildningar mot bristyrken. Eftersom arbetsmarknadsutbildning endast är till för dem som är registrerade som arbetslösa blir projekt där Arbetsförmedlingen står för stödfunktionen begränsat till den grupp unga som är kvalificerade för stöd.⁶³

Om introduktionsavtalen ska få en bredare spridning och därmed få den positiva effekt som önskas när det gäller ungas etablering på arbetsmarknaden krävs att platserna öppnas för fler grupper än de som är långtidsarbetslösa. Dessutom krävs ändringar i regelverket kring utbildning i samband med anställning. Idag är det inte möjligt att delta i arbetsmarknadsutbildning samtidigt som man är i introduktionsanställning.⁶⁴ Därmed går en viktig grundtanke om att varva teori och praktik förlorad. Det faktum att arbetsförmedlingens utbildningar är upphandlade centralt för flera år i taget försvårar också möjligheten till samverkan med exempelvis Teknikcollege, något som inledningsvis var syftet.

Under 2012 presenterades en statlig utredning om så kallade utbildningsanställningar (SOU 2012:80). LO har avvisat den föreslagna anställningsformen. Däremot finns det ett resonemang i betänkandet kring stödfunktioner för utbildningsinsatser som är intressant för den grupp som berörs av introduktionsavtal. Det handlar om att den kommunala vuxenutbildningen, och då främst yrkesvux, ska kunna tillhandahålla stöd för lärande på arbetsplatsen. Bakgrunden till förslaget är att vuxenutbildningen redan idag rymmer såväl pedagogisk som social kompetens och arbetar med metoder för utbildningsplanering, dokumentation och kvalitetssäkring av genomförd kompetensutveckling.

5.7 Sammanfattande diskussion

Intresset bland arbetsgivarna för de kompetenser som uppnås på yrkesinriktade utbildningar, både på gymnasial och på eftergymnasial nivå, är mycket stort. Faktum är att personer med yrkesinriktad eftergymnasial utbildning är lika eftertraktade som högskoleutbildade hos många företag.

63 Se Lagen om arbetsmarknadspolitiska program (2000:625), förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program och förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

64 Undantag är det pilotprojekt som Arbetsförmedlingen fått i uppdrag att genomföra tillsammans med IF Metall och Teknikföretagen.

I avsnittet om yrkesprogrammen på gymnasieskolan konstaterar vi att unga trots relativt goda chanser att få jobb väljer bort yrkesprogrammen på gymnasieskolan. Vi anser att alla elever på gymnasieskolan ska ges möjligheten att skaffa grundläggande behörighet för att kunna läsa vidare på högskolan. Inte minst därför att arbetslivet kräver motsvarande kompetenser. I det här avsnittet vill vi betona den omvända problematiken. Det finns risker för inlåsnings effekter för dem som först efter avslutad högskoleförberedande gymnasieutbildning inser att de behöver en yrkesutbildning istället. Därför anser vi att det behövs bättre möjligheter att utbilda sig till ett yrke *efter* gymnasiet. Vår genomgång visar att dessa möjligheter är begränsade idag, åtminstone för dem som inte först har blivit arbetslösa och hamnat långt ifrån arbetsmarknaden. Den tillfälliga satsningen på Yrkesvux har stor betydelse för kompetensförsörjningen regionalt och därmed för ungdomars möjligheter till jobb. Personer som saknar gymnasiekompetens har därmed fått möjlighet, under vissa förutsättningar, att komplettera sin utbildning för att nå en kompetens som är efterfrågad på arbetsmarknaden.

Yrkesvux

Vi anser att Yrkesvux bör bli en permanent utbildningsform i det reguljära utbildningssystemet som tillhandahåller grundläggande yrkesutbildning för vuxna, och inte bara fungera som en tillfällig konjunkturåtgärd. Yrkesvux bör också tydligare kopplas till arbetsmarknadens behov. Därför bör det vara möjligt att gå en yrkesinriktad vuxenutbildning även för dem som inte har en svag ställning på arbetsmarknaden. Det är dock viktigt att poängtera att yrkesvux inte på något sätt ska ersätta arbetsmarknadsutbildningarnas roll. De har en annan målgrupp och ett annat upplägg som är oerhört centralt för en fungerande arbetsmarknad.

Vi menar också att den lokala eller regionala programrådsverksamheten för gymnasieskolan även ska innefatta uppdraget att kvalitetssäkra yrkesutbildning för vuxna.

Det bör också finnas en beredskap för yrkesutbildningar som idag saknar koppling till nationellt gymnasieprogram och även i dessa fall förutsätts en god samverkan med branschen.

Yrkeshögskolan

Införandet av Yrkeshögskolan innebär en möjlighet till vidareutbildning också inom icke-akademiska yrken. Den nära samverkan med arbetslivet skapar utbildningsvägar där möjligheten att få ett jobb är jämförelsevis stora. Vi är därför positiva till den utveckling som sedan utbildningsformen infördes, men anser att yrkeshögskolans potential ännu inte utnyttjas till fullo. Av näringslivet är den kompetens som uppnås på yrkeshögskolan lika efterfrågad som högskoleutbildade. Trots det omfattar yrkeshögskolan endast runt 44 000 platser jämfört med cirka 318 000 på högskolor och universitet. Av antalet ansökningar om att få starta YH-utbildningar i förhållande till hur många som får godkänt av YH-myndigheten kan man dra slutsatsen att behovet ur arbetsgivarnas perspektiv är större än utbudet.

Vi föreslår ett antal förändringar som vi anser kommer att förbättra matchningen och samtidigt bidra till bättre kompetensförsörjning. Bland annat bör vissa utbildningar få en mer permanent karaktär eller åtminstone tillstånd under längre perioder. Vissa kompetenser finns det ett mer eller mindre konstant behov av, och att då med korta intervaller tvingas sätta i gång nya ansökningsprocesser är resurskrävande. Dessutom skapar den ständiga omprövningen en osäkerhet kring utbildningens framtid som försvårar långsiktiga investeringar i maskiner, lärare och lokaler. Ett annat område som bör ses över är möjligheterna att bedriva utbildning i liten skala.

Yrkeshögskolan har en gränsdragningsproblematik gentemot såväl högskolan som gymnasieskolan som behöver redas ut, både för att undvika att parallella system skapar förvirring kring vilken kompetens en studerande har uppnått, och för att förhindra att viktiga utbildningar tas bort för att de, i teorin, går att läsa i ett annat system.

Folkhögskolan

Vi anser att folkhögskolornas verksamhet behöver lyftas fram och ges ökade resurser. Folkhögskolorna har en viktig roll för de unga vuxna som har oavslutade gymnasiestudier och som behöver återfå tron på den egna förmågan och ges förutsättningar att studera vidare eller söka sig ut på arbetsmarknaden. Folkhögskolorna är framgångsrika i sitt arbete med ungdomsgrupper med olika förutsättningar och behov. Förklaringen är

till stor del folkbildningens pedagogik och förhållningssätt. Under senare år har det skett förändringar av studerandegruppen på allmän kurs. Idag har vuxna över 30 år, som tidigare var en stor grupp, minskat i antal relativt de yngre åldersgrupperna. Det kan möjligen bero på att komvux och yrkesvux utgör alternativ för de lite äldre, men även där tycks de yngre åldersgrupperna dominera. Folkhögskolans roll inom ramen för ett gymnasieobligatorium behöver utredas, där även finansieringsfrågan för en sådan insats behöver ingå.

6. Rapportens slutsatser och våra förslag

EN GYMNASIEUTBILDNING av hög kvalitet är avgörande för ungas etablering på arbetsmarknaden och för det livslånga lärandet. Men tyvärr finns en rad mycket allvarliga brister i hela det svenska utbildningssystemet från förskolan till gymnasieskolan. Konsekvenserna kan vi se i arbetslöshetsstatistiken, i den polariserade arbetsmarknaden och i de växande inkomstklyftorna. Utvecklingen under de senaste två decennierna har inneburit tydliga avsteg från den svenska modellen som bygger på ett starkt humankapital, en hög utbildningsnivå och likvärdighet när det gäller livschanser. Bristerna har existerat i många år och pekar på strukturella problem. Någon självläkande process, eller att marknaden till slut ska lösa problemen, är inte att vänta. Det behövs ett antal större reformer och ett antal mer detaljerade åtgärder för att vända utvecklingen.⁶⁵

6.1 Reglera villkoren för att starta och driva skolor

Sverige har en av de mest decentraliserade och oreglerade skolmarknaderna i hela OECD. Det finns inga formella krav vad gäller exempelvis utbildning och erfarenhet för att få starta en fristående skola. Samtidigt står det klart att intentionerna med friskolereformen och marknadsmodellen inte kommer att förverkligas. Reformerna har inte varit kostnadsbesparande och inte förbättrat elevernas kunskapsresultat. Konkurrensen om eleverna och den medföljande skolpengen har dessutom medfört en till synes tilltagande betygsinflation, som både kan försvåra fortsatta studier och matchningen på arbetsmarknaden. Den tänkta marknadsmekanismen: att sämre skolor väljs bort till förmån för bättre skolor fungerar inte. Den går heller inte ihop med krav på likvärdighet i skolsystemet. Skolor ska inte vara bättre eller sämre. Alla elever ska ges förutsättningar att klara grundskolan och gymnasiet.

Elever och föräldrar har svårt att få en korrekt och jämförbar bild av

⁶⁵ Se även respektive kapitelns sammanfattande diskussion i denna rapport.

skolornas kvalitet, hur väl utbildningarna matchar arbetsmarknadens behov, skolornas ekonomiska situation och olika ägarförhållanden. Denna informationsproblematik och det fria skolvalet bidrar till en ökad skolsegregation som hotar likvärdigheten i hela skolsystemet.

Vi anser att det i praktiken inte finns förutsättningar för en skolmarknad utifrån marknadsmässiga principer. Vi menar att den likvärdiga skolan, elevernas kunskapsbehov och arbetsgivarnas kompetensförsörjning måste gå före företagens fria etableringsrätt på skolmarknaden. Vi anser därför att:

- Skolmarknaden som helhet måste regleras hårdare ifråga om vilka som får starta och driva skolor i Sverige (se även nedan om möjligheter att starta yrkesutbildningar). Dessa regleringar bör inkludera en non-profitprincip, det vill säga att vinstintresset inte ska vara styrande.⁶⁶
- Tydliga regler ska införas kring vilken information som huvudmän och skolor ska redovisa för att underlätta elevers och föräldrars val av skola och utbildning. Kommunen ska ansvara för allmänhetens tillgång till denna information.
- Den konkurrensdrivna betygsinflationen bör motverkas genom extern rättning av nationella prov, i grundskolan såväl som i gymnasiet.

6.2 Motverka segregering i förskolan och grundskolan och stärk skolans inre arbete

En elevs socioekonomiska bakgrund har betydelse för förutsättningar att nå målen för utbildningen, men skolsystem kan variera ifråga om att *tilllåta* eller *inte tilllåta*, att socioekonomiska skillnader blir till skillnader i prestationer och resultat. Det går att påverka hur utjämnande, eller inte utjämnande, skolan blir.

Den logik som byggts in i grundskolan är att betydelsen av vilken skola en elev går i har förstärkts. En elevs förväntade resultat tenderar att vara högre i en skola där en stor andel elever har högutbildade föräldrar. Om andelen utlandsfödda elever är hög tenderar resultaten att vara lägre. Det gäller oberoende av elevens egna föräldrars utbildningsnivå och oavsett om eleven själv har utländsk bakgrund eller inte.

För att nå hög grad av likvärdighet är det viktigt att minimera effek-

⁶⁶ Se LO 2013c.

ter av elevernas samlade socioekonomiska bakgrund och utländska bakgrund på skolnivå. Dagens system för valfrihet i förskolan och grundskolan står i konflikt med mål om likvärdighet och forskning om hur man når bäst resultat i skolan. Vi anser därför att:

- Staten ska ta ansvar för att utforma ett skolvalssystem som inte leder till ökad segregering på skolnivå, exempelvis genom breddad rekrytering utifrån socioekonomisk bakgrund.
- Staten behöver ta ett större ansvar för likvärdigheten i förskolan och grundskolan .
- Staten behöver styra resurser mot små klasser och grupper. Klass- och gruppstorlek ska vara som minst i förskolan och de tidiga åren i grundskolan.
- Små klasser och grupper ska kombineras med resurser som kompenserar för socioekonomisk struktur och utländsk bakgrund på förskolor och grundskolor.
- Brett sammansatta och blandade klasser med avseende på socioekonomisk bakgrund, svensk/utländsk bakgrund och kön ska eftersträvas. Det gynnar lärande och kunskapsutveckling för både låg- och högpresterande elever.
- Det behövs riktade resurser till särskilt elevstöd. Elever med behov av extra stöd ska inte särskiljas från andra elever. Sverige borde kunna lära av Finland.
- Skolledningen har stor betydelse för skolans inre arbete. Detsamma gäller kollegial samverkan, gemensam värdegrund, tydlig uppfattning om utbildningens mål och höga förväntningar på alla elever samt lärarens egen kompetens och varierad undervisning.
- Fritidshemmen generellt behöver stärkas ifråga om utbildad personal och verksamhet. Elever ska ha rätt att delta i fritidsverksamhet även om deras föräldrar är föräldralediga, arbetslösa eller har försörjningsstöd.
- Det så kallade RUT-avdraget för läxhjälp bör avskaffas.

En generell förskola är en god investering för samhället. Förskolan har en utjämnande effekt vad gäller socioekonomisk bakgrund och skillnader i språkkunskaper mellan barn med svensk och utländsk bakgrund. De allra flesta barn deltar i förskolan från två års ålder och förskolan är

viktig för barns likvärdiga förutsättningar till språkutveckling och andra förmågor av betydelse för kommande skolgång.

Det finns dock problem med utvecklingen i förskolan. Dels präglas den av samma typ av segregeringsproblematik som grundskolan. Dels är rätten till barnomsorg begränsad framför allt för barn vars föräldrar har försörjningsstöd, men även för barn vars föräldrar är föräldralediga eller arbetslösa. Vårdnadsbidrag används främst av mammor med dålig förankring på arbetsmarknaden och föräldrar med utländsk bakgrund är överrepresenterade. Det finns tecken på att barn med utländsk bakgrund lämnar förskolan för att börja i pedagogisk barnomsorg, hos en dagbarnvårdare som talar barnets modersmål.

Förskoleklassen som påbörjas vid sex års ålder är tänkt som en övergång från förskolan och förberedelse inför grundskolan och bör komma alla barn till del. En obligatorisk förskoleklass, tillsammans med förskolan i sin helhet, har en utjämnande effekt ifråga om likvärdiga förkunskaper till grundskolan bland barn med olika socioekonomisk bakgrund. Sådana skillnader kan vara svåra att utjämna senare. Vi anser därför att:

- Förskoleklassen ska vara obligatorisk för alla barn.
- Förskolan behöver göras tillgänglig för alla barn på likvärdiga villkor. Det bör övervägas om och i så fall från vilken ålder som det är relevant att erbjuda ett minsta antal förskoletimmar per vecka.
- Det kommunala vårdnadsbidraget bör avskaffas och den pedagogiska omsorgen ses över.

6.3 Inför obligatorisk gymnasieutbildning

Vi har belyst en rad problem med gymnasieskolan och hur dessa försvårar ungas etablering på dagens arbetsmarknad där en avslutad gymnasieutbildning i praktiken är ett minimikrav. Den konstant höga andelen elever som inte slutför sin utbildning och att elevernas kunskapsresultat gradvis försämras jämfört med tidigare generationer och andra länder, pekar på strukturella problem som kräver omfattande åtgärder.

Gymnasieskolan betraktas som en frivillig utbildningsform vilket inneburit att det individuella ansvaret att klara utbildningen vilar tungt på de enskilda eleverna. Det drabbar många elever, inte minst dem som kommer från studieovana hemmiljöer. Samtidigt är ansvarsfördelningen mellan huvudmän, skolor, företag, kommuner och staten otydlig. An-

svaret för alla ungdomars gymnasieutbildning och kunskapsresultat, och att tillräckliga resurser satsas på utbildningarna måste bli tydligt. Vi anser därför att:

- Gymnasieskolan ska vara obligatorisk för alla ungdomar.
- Staten ska ta ett större ansvar för att garantera en likvärdig gymnasieskola genom ökade och riktade resurser. Detta för att ge alla ungdomar förutsättningar att fullfölja en treårig gymnasieutbildning av god kvalitet.
- Den obligatoriska gymnasieutbildningen ska kunna genomföras i flexibla former, exempelvis i introduktionsprogram med höga ambitioner eller i samverkan med olika aktörer och i olika pedagogiska former, bland annat inom ramen för folkhögskolan.

6.4 Utbildning för etablering på arbetsmarknaden

Ungas etablering på arbetsmarknaden är idag ofta en utdragen process. Det beror bland annat på att många avbryter sin gymnasieutbildning, men också på bristande kunskaper om hur arbetsmarknaden fungerar och vilka krav arbetsgivare har. Men det finns även förklaringar som ligger utanför utbildningens område. Hög arbetslöshet påverkar också särskilt nytillträdande, som ju unga i hög grad är.

Men under många år har en tredjedel av gymnasieeleverna i varje årskull inte lyckats slutföra sina studier inom tre år. Fyra år efter skolstarten saknar fortfarande en fjärdedel slutbetyg från gymnasieskolan. Detta är inte ett tillfälligt problem.

En viktig förklaring är bristerna i grundskolan. Alla elever får inte tillräckliga kunskaper för att bli behöriga till gymnasieskolan, och därmed har de sämre förutsättningar att klara gymnasiestudierna. En annan förklaring är att stödet till gymnasieeleverna i många fall är otillräckligt. Likvärdigheten i förskolan och grundskolan måste säkras och försvaras så att alla barn och ungdomar har samma möjligheter att klara gymnasiestudierna.

Avbrotten i gymnasiet har tydliga klass- och könsmönster: mer än hälften av alla elever som har föräldrar som själva saknar gymnasieutbildning slutför inte sina gymnasiestudier på tre år. Det ökade individuella ansvaret för lärande och studieresultat missgynnar främst dessa ungdomar. Lösningar som innebär att ambitioner och mål för elever som

har svårare än andra eller saknar studiemotivation sänks är inte rätt väg. Grundläggande kunskapsmål ska vara högt ställda och gälla alla ungdomar. Vi anser därför att:

- Gymnasieelevers rätt till särskilt stöd i undervisningen måste stärkas. Det behövs mer riktade resurser för att säkerställa elevstöd till alla som har behov av det.
- Gymnasieskolans introduktionsprogram måste inriktas på att eleverna ska slutföra sin utbildning på ett nationellt program eller ett introduktionsprogram med gediget och kvalitetssäkrat utbildningsinnehåll som efterfrågas på arbetsmarknaden.
- Grundskolans studie- och yrkesvägledning, SYV, måste utvecklas och stärkas för att underlätta elevers val av gymnasieutbildning och yrkesinriktning. Det ställer krav på riktade resurser till SYV-verksamheten.
- Samtliga gymnasieprogram ska inkludera en obligatorisk kurs i arbetslivs- och arbetsmarknadskunskap för att öka elevernas kunskaper om var jobben finns, hur man söker dem och vad som krävs för att få dem. Denna kurs kan på flera sätt föregripa Arbetsförmedlingens jobbsökaraktiviteter för unga arbetslösa.

Det är elevernas val av som styr de olika gymnasieutbildningarnas dimensionering, vilket inte nödvändigtvis speglar arbetsmarknadens behov, varken i det korta eller längre perspektivet. De fristående skolornas relativt fria etableringsrätt bidrar ytterligare till dimensioneringsproblemen. Vissa yrkesutbildningar är överdimensionerade medan andra är underdimensionerade. Det finns också exempel på överdimensionerade högskoleförberedande utbildningar. Därtill väljer pojkar och flickor fortfarande utbildningar utifrån traditionella könsmonster. Det kan hämma individernas möjligheter att förverkliga sina drömmar och mål samtidigt som det försvårar arbetsgivarnas kompetensförsörjning och försämrar möjligheterna att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden. Vi anser därför att:

- Arbetsmarknadens parter måste få större inflytande över yrkesutbildningarnas dimensionering och hur de fördelar sig geografiskt för att förbättra matchningen mellan utbud och efterfrågan av arbetskraft. Det bör göras genom de nationella och regionala eller lokala programråden.

- Det behövs ytterligare insatser för att luckra upp utbildningsvalens cementerade könsmonster. Förutom genomgående insatser i förskola och grundskola för att bryta stereotypa könsroller, behöver branscherna öka sina ansträngningar att attrahera det underrepresenterade könet.

6.5 Särskilda utmaningar för yrkesprogrammen

Rapporten har ett särskilt fokus på gymnasieskolans yrkesprogram, som ska leda direkt till etablering på arbetsmarknaden. Vi har identifierat fyra huvudsakliga bekymmer med gymnasieskolans yrkesförberedande program som kräver åtgärder. För det första hoppar många elever av yrkesutbildningarna, byter till ett annat program eller lämnar gymnasieskolan med ofullständiga betyg. För det andra finns brister i kvalitetssäkringen av utbildningarnas innehåll och det arbetsplatsförlagda lärandet. För det tredje är det i flera fall en för svag koppling i övergången från gymnasieutbildningen till avsedd bransch. Under arbetet med rapporten blev också ett fjärde problem allt tydligare, nämligen den kraftiga nedgången i ungdomarnas intresse av att söka sig till yrkesprogrammen.

Den borgerliga regeringen ser svaret på dessa utmaningar i lärlingsutbildning. Bland annat har de tyska och danska lärlingssystemen utgjort förebilder. Det går dock inte att på ett enkelt sätt kopiera system som byggts upp under lång tid, utifrån unika förhållanden. Vi menar däremot att den trepartssamverkan som finns i Tyskland och Danmark borde kunna utgöra grunden för vidareutveckling av yrkesutbildningen i Sverige. Vi vill se lösningar som bygger på att arbetsmarknadens parter ges större inflytande över utbildningarnas yrkesrelevanta delar och det arbetsplatsförlagda lärandets innehåll och kvalitet, genom att stärka de nationella och regionala eller lokala programrådets ställning och roller alltför otydliga. Vi anser därför att:

- De nationella programrådets funktion måste regleras tydligare i skollag och/eller förordning för att ges legitim status. Hur rådets sammansättning och nomineringsförfarande ska se ut, samt hur ansvar och befogenheter ska fördelas mellan branschens legitima intressen i relation till Skolverkets myndighetsuppdrag måste klargöras.
- En viktig förutsättning för de nationella programrådets arbete är att de förfogar över egna utvecklingsresurser, exempelvis för utveckling

av programspecifikt material för det arbetsplatsförlagda lärandet och handledning.

- De regionala eller lokala programrådets verksamhet måste regleras tydligare i skollag och/eller förordning. Hur rådets sammansättning, ansvar och befogenheter ska se ut samt på vilka villkor arbetsmarknadens parter medverkan ska ske, måste klargöras. Detta bör ske i samråd med de nationella programråden.

6.6 Kvalitetssäkra yrkesutbildningarna

Det finns behov av att kvalitetssäkra yrkesutbildningarnas innehåll och relevans mot arbetsmarknadens behov. Tillväxten av gymnasieskolor skapar ett utrymme för aktörer som inte kan leverera en fullgod yrkesutbildning, bland annat när det gäller tillgången till arbetsplatsförlagt lärande, APL. Under lång tid har cirka en tredjedel av eleverna inte fått APL i tillräcklig omfattning. Eftersom avslutade utbildningar ska leda till etablering i yrket och branschen är samverkan med branschens parter avgörande. Med dagens ofullständiga programrådsverksamhet försvåras dessa möjligheter. Därför anser vi att:

- Skolinspektionen ska i samråd med berört nationellt programråd och aktuella kommuner bevilja eller avslå ansökningar om att starta gymnasiala yrkesprogram.
- En utbildningsanordnare som avser att bedriva yrkesutbildning måste visa hur samverkan och kvalitetssäkring genom det lokala eller regionala programrådet ska utformas.
- En utbildningsanordnare inte ska ges tillstånd att bedriva yrkesprogram om inte det arbetsplatsförlagda lärandet, APL, är säkerställt.
- En utbildningsanordnare som redan anordnar ett yrkesprogram, men som inte uppfyller krav på programrådsverksamhet eller krav på minst 15 veckors APL måste åtgärda det inom rimlig tid, förslagsvis en termin. Om så inte sker ska den uppkomna situationen redovisas till Skolinspektionen som efter samråd med det berörda nationella programrådet, avgör om utbildningen får fortsätta.
- APL av god kvalitet förutsätter utbildade handledare. Skolverket, nationella programråd samt huvudmän och regionala/lokala programråd bör gemensamt ta ansvar för att förutsättningar skapas och att det kommer till stånd.

- Branschens parter, genom de nationella programråden, bör kunna avgöra omfattningen på APL-perioden. Det kan göras utifrån branschens krav på genomförandet av utbildningen och i relation till vad som branschen anser vara rimligt. Det innebär att uppdelningen på en skolförlagd och en lärlingsbaserad utbildningsform inte längre är nödvändig.

6.7 Öka intresset för yrkesprogrammen

Den mest oroande utvecklingen under senare år är det minskande intresset för de yrkesförberedande gymnasieprogrammen trots att arbetsmarknadens behov av yrkesutbildad arbetskraft är stort.

En bidragande orsak är att yrkesprogrammen sedan 2011 inte ger grundläggande behörighet till högskolan om inte eleverna själva gör aktiva val att läsa de ämnen som ger behörighet. Bristande information och kännedom om yrkesprogrammen och vad de kan leda till är en annan orsak. Ytterligare en orsak till det bristande intresset kan vara osäkerheten kring de faktiska möjligheterna till arbetsplatsförlagt lärande. Det kan bidra till en osäkerhet bland elever och föräldrar kring de framtida etableringsmöjligheterna i yrket och branschen. Om etableringsmöjligheterna på arbetsmarknaden stärks genom förbättrad utbildningskvalitet och säkerställt arbetsplatsförlagt lärande, och detta blir välkänt bland elever och föräldrar, bör intresset för yrkesutbildningarna öka. Men de yrkesförberedande programmen måste också synliggöras bättre, och statusen måste höjas. Möjligheten till vidareutbildning i yrket genom eftergymnasiala yrkesutbildningar på Yrkeshögskolan kan också bidra till att öka intresset för grundläggande yrkesutbildning. Vi anser därför anser att:

- Samtliga program på gymnasiet, inklusive yrkesprogrammen, ska ge grundläggande behörighet till universitet och högskolor utan att eleverna behöver göra aktiva val.
- Regionala eller lokala programråd bör vara garanten för kvalitetssäkrade utbildningar, och att information om programråden finns tillgänglig för elever och föräldrar.
- Branschernas egna kvalitetssystem behöver marknadsföras.
- Tydliga och dokumenterade yrkeskvalifikationer i form av yrkesbevis eller liknande kan bidra till att höja yrkesutbildningens status.
- Arbetsmarknadens parter ska fortsätta att utveckla arbetet med World

Skills Sweden och Yrkeslandslaget för att höja statusen på yrkeskunnande. Staten bör fortsättningsvis stödja det arbetet, och tillsammans med arbetsmarknadens parter öka de samlade resurserna för att utveckla arbetet ytterligare.

6.8 Yrkesutbildningsystem med Yrkesvux och Yrkeshögscholan som bärande delar

Vuxenutbildningen får en allt större betydelse i det svenska utbildningsystemet. Det beror bland annat på att den gymnasiala vuxenutbildningen måste kompensera för gymnasieskolans misslyckanden genom att ge dem som saknar en fullföljd gymnasieutbildning en andra chans. Komvux, men även folkhögskolan spelar en viktig roll, för dem som vill gå vidare till högskolestudier. Det finns även behov av yrkesutbildningsmöjligheter för att lättare etablera sig på arbetsmarknaden efter ofullständiga studier, för att korrigera felval eller byta yrkesspår senare i livet. Yrkeshögscholan behövs för att möta behovet hos dem som behöver bredade eller fördjupade kunskaper inom sitt befintliga yrke.

Det minskande intresset för yrkesprogram på gymnasiet ökar betydelsen av yrkesinriktad vuxenutbildning och eftergymnasial yrkesutbildning. Bland arbetsgivare finns ett stort intresse för yrkesutbildad arbetskraft både på gymnasial och eftergymnasial nivå.

Vuxenutbildningen har betydelse för möjligheten att slutföra en gymnasieutbildning. Andelen elever med oavslutade studier har sedan länge legat omkring en fjärdedel efter fyra års gymnasiestudier. Omkring 12 procent av 20 till 24-åringarna saknar gymnasieutbildning. Det visar att vuxenutbildningen lyckas ge en betydande andel unga vuxna den gymnasieutbildning som de så väl behöver. Det är dock viktigt att vuxenutbildningen i mindre grad måste användas för att täcka upp för en ofullständig gymnasieskola. Våra åtgärder för gymnasiet syftar bland annat till det.

Däremot är vuxenutbildningen central för det livslånga lärandet. Även med en obligatorisk gymnasieutbildning behöver den gymnasiala vuxenutbildningen spela en viktig roll för den strukturell kompetensförsörjningen. Ett nationellt yrkesutbildningssystem där Yrkesvux och Yrkeshögscholan är bärande delar, behöver utvecklas. Vi anser därför att:

- Yrkesvux måste bli en permanent utbildningsform i det reguljära utbildningssystemet istället för att fungera som en tillfällig konjunk-

- turåtgärd. För det krävs en stabil statlig grundfinansiering för att säkerställa kontinuitet och långsiktighet i utbildningsinsatserna.
- Yrkesvux bör kvalitetssäkras och få en tydligare koppling till arbetsmarknaden genom de nationella och regionala/lokala programråden.
 - Yrkesvux ska göras tillgänglig även för dem som har fullständiga betyg från ett högskoleförberedande gymnasieprogram, men har svag ställning på arbetsmarknaden. Detta för att främja omställning och kompetensförsörjning på arbetsmarknaden.
 - Yrkeshögskolan behöver kunna tillgodose kompetensbehov i olika bristyrken och möta långsiktiga behov av kunskapsutveckling inom vissa branscher och yrken. Det måste bli möjligt att bedriva yrkesutbildningar inom Yrkeshögskolan utifrån strukturella kompetensförsörjningsbehov.

6.9 Folkhögskolan som pedagogiskt alternativ

Folkhögskolan fyller viktiga utbildningsbehov, exempelvis för kompensatoriska studier bland unga som av olika anledningar saknar grundskole- eller gymnasieutbildning. En förklaring till folkhögskolans framgång är dess alternativa pedagogik och bildningstraditioner. Sedan några år tillbaka genomför folkhögskolorna även särskilda studiemotiverande kurser för unga arbetssökande som saknar gymnasieutbildning. Vi anser därför att:

- Antalet platser på de allmänna kurserna bör öka för att de som går de studiemotiverande kurserna ska ges möjligheter att fortsätta sina folkhögskolestudier utan att de som söker direkt till folkhögskolorna drabbas av undanträngningseffekter.
- Folkhögskolorna ska ges större utrymme att anpassa de studiemotiverande kurserna efter individuella behov.
- Folkhögskolornas roll som utbildningsanordnare inom ramen för en obligatorisk gymnasieutbildning bör utredas. Även finansieringsfrågan behöver utredas, då de befintliga statsbidragen till folkhögskolan inte ska användas i det sammanhanget.

Källförteckning

Kapitel 1. Inledning

Albrecht, James, Gerard van der Berg & Susan Vroman (2008), *The aggregate labour market effects of the Swedish knowledge lift program*, Working paper 2008:1, IFAU.

Björklund, Anders, Peter Fredriksson, Jan-Eric Gustafsson & Björn Öckert (2010), *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?*, rapport 2010:13, IFAU.

LO (2013a), *Sökes: Kompetent, flexibel och billig arbetskraft – hur arbetsgivarnas krav ökar polariseringen på arbetsmarknaden*, delrapport 1, Arbetsmarknaden efter krisen.

LO (2013b), *Finnes: Allt för få jobb – hur 2000-talet leder till ökad polarisering i sysselsättning och arbetslöshet*, delrapport 2, Arbetsmarknaden efter krisen.

Olofsson, Jonas (2010), *Krisen i skolan. Utbildning i politiken och i praktiken*. Boréa Bokförlag.

Proposition 1990/91:18, *Om ansvaret för skolan*.

Proposition 1990/91:85, *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*.

Proposition 1998/99:1, *Budgetpropositionen för 1999*, Utgiftsområde 15.

Proposition 1999/2000:10, *Ett reformerat studiestödssystem*.

Proposition 2003/04:140, *Kunskap och kvalitet – elva steg för utvecklingen av gymnasieskolan*.

SOU 2000:28, *Kunskapsbygget 2000-det livslånga lärandet*.

SOU 2008:27, *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*. Betänkande av gymnasieutredningen.

Kapitel 2. Likvärdighet i förskola, skola och fritidshem

Björklund, Anders, Fredriksson, Peter, Gustafsson, Jan-Eric & Öckert, Björn (2010) *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?*, IFAU, Rapport 2010:13

- Björnsson, Mats (2005) *Kön och skolframgång. Tolkningar och perspektiv*, Myndigheten för skolutveckling
- Böhlmark, Anders & Holmlund, Helena (2011) *20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten?*, SNS
- Dresch, James & Lovén, Anders (2003) *Vägledning i förändring – om omvärldsförändringar och dess betydelse för vägledning*, Malmö högskola, Enheten för individ och samhälle
- ESO (2009) *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*, En rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), 2009:5
- Giota, Joanna & Emanuelsson, Ingemar (2011) *Specialpedagogiskt stöd, till vem och hur? Rektorerers hantering av policyfrågor kring stödet i kommunala och fristående skolor*, RIPS, Rapporter från Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, nr 1, Göteborgs universitet
- Hanspers, Kajsa & Mörk, Eva (2011) *Förskola*, s 32–65, i Hartman, Laura (red) (2011) "Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?", SNS Förlag
- Holmsten, Susanne (2002) *Ett psykosocialt perspektiv på barn i behov av särskilt stöd*, s 52–84, i Skolverket (2002) "Att arbeta med särskilt stöd, några perspektiv"
- Kommunal (2012) *Har någon sett Matilda? Vad fritidshemmen är och vad de skulle kunna vara*, Produktion Kommunal 2012
- Kreuger B, Alan & Lindahl, Mikael (2002) *Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan*
- Lorentzi, Ulrika (2013) *Barnomsorg*, s 97–123, i Järliden Bergström, Åsa-Pia & Hort, Katinka (red) (2013) "Från konkurrens till kvalitet. Vägen till ökad jämlikhet i välfärden", Tiden debatt
- Lpo 94, *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet*, Lpo 94, Skolverket
- Lpfö 98, *Läroplan för förskolan*, Lpfö 98, Reviderad 2010, Skolverket
- OECD (2008) *Ten steps to Equity in Education*, Policy Brief, OECD, januari 2008,
<http://www.oecd.org/education/school/39989494.pdf> [Hämtad via Internet 2013-02-12]
- OECD (2012) *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*

- OECD (2013) *PISA in Focus No. 25, Are countries moving towards more equitable education systems?*, OECD 2013-02-13, <http://www.oecd.org/pisa/pisainfocus/pisa%20in%20focus%20n25%20%28eng%29--FINAL.pdf> [Hämtad via Internet 2013-02-20]
- Olofsson, Jonas, Lundahl Lisbeth, Lexelius, Anders, Rolfsman, Ewa & Östh, John (2012) *Ungas övergångar mellan skola och arbete. Förutsättningar, lokala strategier och åtgärder*, Umeå universitet
- Skolverket (2001) *PISA 2000, Svenska femtonåringars läsförmåga och kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*, Rapport nr 209
- Skolverket (2004) *Pisa 2003 – svenska femtonåringars kunskaper och attityder i ett internationellt perspektiv*, Rapport nr 254
- Skolverket (2007a) *PISA 2006 – 15-åringars förmåga att förstå, tolka och reflektera – naturvetenskap, matematik och läsförståelse*, Rapport nr 306
- Skolverket (2007b) *Provbetyg – slutbetyg: Likvärdig bedömning?, En statistisk analys av sambandet mellan nationella prov och slutbetyg i grundskolans årskurs 9, 1998–2006*, Rapport nr 300
- Skolverket (2007c) *Kvalitetsgranskning av studie- och yrkesorientering i grundskolan*
- Skolverket (2008) *Rätten till utbildning, Om elever som inte går i skolan*, Rapport 309
- Skolverket (2009a) *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*
- Skolverket (2009b) *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*, Rapport nr 330
- Skolverket (2010a) *Rustad att möta framtiden? PISA 2009 om 15-åringars läsförståelse och kunskaper i matematik och naturvetenskap*, Rapport nr 352
- Skolverket (2010b) *Rustad att möta framtiden? PISA 2009 om 15-åringars läsförståelse och kunskaper i matematik och naturvetenskap. Resultaten i konzentrat*, Sammanfattning av rapport 352
- Skolverket (2012) *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdigheten över tid*, Rapport nr 374
- Skolverket (2013) *Elever och personal i fritidshem hösten 2012*, PM 2013-04-02, Dnr 71-2013:28
- Utbildningsstyrelsen (2013) *Stöd för lärande och skolgång*, <http://www.oph.>

fi/utbildning_och_examen/grundläggande_utbildning/stod_for_larande_och_skolgang [Hämtad via Internet 2013-02-14]
Östh, John, Andersson, Eva & Malmberg, Bo (2010) *School Choice and Increasing Performance Difference: A Counterfactual Approach*, Stockholm Research Reports in Demography 2010:11, http://www.suda.su.se/SRRD/SRRD_2010_11.pdf [Hämtad via Internet 2013-01-10]

Kapitel 3. Den nya gymnasieskolan – vart är den på väg?

- Ahlin, Åsa och Eva Mörk (2005), *Vad händer med resurserna när den svenska skolan decentraliserades?*, IFAU rapport 2005:1.
- Arbetsförmedlingen (2013), *Var finns jobben 2013? Bedömning för 2013 och en långsiktig utblick*, Ura 2013:1, Arbetsförmedlingen.
- Högskoleverket (2009), *Förkunskaper och krav i högre utbildning*, rapport 2009:16, Högskoleverket.
- Jarl, Maria och Linda Rönnberg (2010), *Skolpolitik: från riksdagshus till klassrum*, Liber.
- LO 2006, *Vägar till arbetslivet*, slutrapport av LOs förbundsgemensamma projekt om de yrkesförberedande programmen i gymnasiet. Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2013a), *Sökes: kompetent, flexibel och billig arbetskraft. Hur arbetsgivarnas krav ökar polariseringen på arbetsmarknaden*, delrapport 1, Arbetsmarknaden efter krisen.
- LO (2013b), *Finnes: Allt för få jobb – hur 200-talet leder till ökad polarisering i sysselsättning och arbetslöshet*, delrapport 2, Arbetsmarknaden efter krisen.
- LO (2013c), *Åtgärder för att begränsa vinst i välfärden*, delrapport 1, Landsorganisationen i Sverige.
- Lund, Stefan (2007), *Valfrihet och konkurrens. Utvecklingstendenser inom gymnasieutbildningen*, Pedagogisk forskning i Sverige, årgång 12, nr 4, s. 281–300.
- Malmberg, Bo, Eva Andersson och John Östh (2012), "Skolvalet används för att undvika underprivilegierade", DN Debatt 2012-05-20. Dagens Nyheter.
- OECD 2008, *Learning for jobs*, OECD reviews of vocational education and training in Sweden. OECD Publishing.

- Olofsson, Jonas (2012a), *Lärlingsutbildning – betydelse och traditioner i relation till aktuella svenska erfarenheter*, PM 2012-10-01.
- Olofsson, Jonas (2012b), *Lärlingsutbildning i Tyskland och Danmark*, PM 2012-11-22.
- Proposition 2003/04:140 *Kunskap och kvalitet – elva steg för utvecklingen av gymnasieskolan*.
- Proposition 2012/13:1, *Budgetproposition för år 2012*, utgiftsområde 16.
- SFS 2010:800, *Skollag*.
- Skolinspektionen (2009a), *Regelbunden tillsyn 2009*, dnr 40-2010:3711, Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2009b), *Varannan i mål. Om gymnasieskolans (o)förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning*, rapport 2009:1, Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2012), *Lika för alla? Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år*, Skolinspektionen.
- Skolverket (2008) *Studieresultat i gymnasieskolan – en statistisk beskrivning av ofullständiga gymnasiestudier*, Skolverkets aktuella analyser 2008.
- Skolverket (2009), *TIMSS Advanced 2008. Svenska gymnasieelevers kunskaper i avancerad matematik och fysik i ett internationellt perspektiv*, rapport 336, Skolverket.
- Skolverket (2010a), *Rustad att möta framtiden? PISA 2009 om 15-åringars läsförståelse och kunskaper i matematik och naturvetenskap*, rapport 352, Skolverket.
- Skolverket (2010b), *Konkurrensen om eleverna. Kommunernas hantering av minskade gymnasiekullar och en växande skolmarknad*, Rapport 346, Skolverket.
- Skolverket (2010c), *Risk för IG*, Skolverkets aktuella analyser 2010, Skolverket.
- Skolverket (2011), *Skolverkets lägesbedömning 2011. Del 1 – Beskrivande data*, rapport 363, Skolverket.
- Skolverket (2012a), *TIMSS 2011. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*, rapport 380, Skolverket.
- Skolverket (2012b), *En bild av skolmarknaden. Syntes av Skolverkets skolmarknadsprojekt*, Skolverkets aktuella analyser 2012, Skolverket.
- Skolverket (2012c), *Börja om på nytt program i gymnasieskolan. Statistik och elevröster*, rapport 376, Skolverket.

- Skolverket (2012d), *Störst avvikelser i fristående gymnasieskolor*, <http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/analyser-och-utvardering-ar/2.2969/storst-avvikelse-i-fristaende-gymnasieskolor-1.178474>, hämtad 2013-02-08.
- Skolverket (2012e), *Högpresterande elever, höga prestationer och undervisningen*, rapport 379, Skolverket.
- Skolverket (2012f), *Delrapportering av uppdrag om gymnasieskolreformens lokala förankring – Det kommunala informationsansvaret*, PM 2012-12-10, dnr: 2012:279, Skolverket.
- Skolverket (2012g), *Färre elever på yrkesprogram*, pressmeddelande 2012-11-21, Skolverket.
- SOU 2002:120, *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan*.
- Vlachos, Jonas (2011), *Friskolor i förändring*, i "Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?" Red. Laura Hartman, SNS Förlag.
- Vlachos, Jonas (2012), *År vinst och konkurrens en bra modell för skolan?*, Ekonomisk debatt, nr 4 2012.

Kapitel 4. Vad händer med de yrkesförberedande gymnasieprogrammen?

- CEDEFOP (2011), *Germany. Vet in Europe – Country Report 2011*. CEDEFOP REFERNET.
- Kommittédirektiv 2007:8 En reformerad gymnasieskola
- Niia, Ella och Malin Ackholt, (2012), "Ännu lägre löner lockar inte till engagemang", SvD Brännpunkt 2012-02-07.
- OECD (2008) *LEARNING FOR JOBS: OECD reviews of vocational education and training – Sweden*
- Proposition 2008/09:199, *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*.
- Ryan Paul, Karin Wagner, Silvia Teuber och Uschi Backes-Gellner (2010), *Trainee Pay in Britain, Germany and Switzerland: Markets and Institutions*. SKOPE
- Research Paper No. 96 July 2010.
- SCB (2011), *Etablering på arbetsmarknaden tre år efter gymnasieskolan*, temarapport 2011:1, Statistiska Centralbyrån.
- SFS 2007:1349, *Förordning om försöksverksamhet med gymnasial lärlingsutbildning*.
- SFS 2010:2039, *Gymnasieförordning*.

- SFS 2011:947, *Förordning om statsbidrag för gymnasial lärlingsutbildning*. Skolinspektionen (2011), *Arbetsplatsförlagd utbildning i praktiken – en kvalitetsgranskning av gymnasieskolans yrkesförberedande utbildningar*, rapport 2011:2, Skolinspektionen.
- Skolverket (2011), Redovisning av regeringsuppdrag, PM 2011-09-21, dnr: 61-2011:01013, Skolverket.
- Skolverket (2012a), *Gymnasial lärlingsutbildning de tre första åren 2008–2011*, rapport 373, Skolverket.
- Skolverket (2012b), Redovisning av regeringsuppdrag, PM 2012-05-30, dnr: 2011:1013, Skolverket.
- Skolverket (2012c), Redovisning av regeringsuppdrag, PM 2012-09-30, dnr: 2012:720, Skolverket.
- Skolverket (2012d), *Elever i gymnasieskolan, läsåret 2012/13*, dnr: 71-2013:28, Skolverket.
- Skolverket (2012e), *Färre elever börjar lärlingsutbildning*, pressmeddelande 2012-10-01, Skolverket.
- SOU 2009:85, *Gymnasial lärlingsutbildning – hur blev det? Erfarenheter från första försöksåret*, bilaga 3, delbetänkande av nationella lärlingskommittén.
- SOU 2010:75, *Gymnasial lärlingsutbildning – utbildning för jobb – Erfarenheter efter två års försök med lärlingsutbildning*, delbetänkande av nationella lärlingskommittén.
- SOU 2011:72, *Gymnasial lärlingsutbildning – med fokus på kvalitet! Hur stärker vi kvaliteten i gymnasial lärlingsutbildning?* Slutbetänkande av nationella lärlingskommittén.

Kapitel 5. Vuxenutbildning – en nödvändig brygga mellan skola och arbetsliv

- Folkbildningsrådet (2011), *Studiemotiverande folkhögskolekurs*, Folkbildningsrådet.
- LO (2013b), Finnes: Allt för få jobb – hur 2000-talet leder till ökad polarisering i sysselsättning och arbetslöshet, delrapport 2, Arbetsmarknaden efter krisen.
- Olofsson, Jonas (2009), *Ungdomsarbetslösheten och folkhögskolorna*. TCO, SFHL och Folac.

- Olofsson, Jonas (2011), *Lära för livet – hela livet*, TCO granskar # 6/11, TCO. Proposition 2012/13:1, *Budgetproposition för år 2012*, utgiftsområde 16.
- SCB (2012a), *Vuxnas lärande 2010*, temarapport 2012:1, Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2012b), "Gymnasieskolan och kompletterande utbildningar" i Utbildningsstatistikens årsbok 2013, Statistiska Centralbyrån.
- SFS 2009:43, *Förordning om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå*.
- SFS 2010:800, *Skollag*.
- Skolinspektionen (2013), *Arbetsplatsförlagt lärande. Lärlingsutbildningen för vuxna*, rapport K-2013:1, Skolinspektionen.
- Skolverket (2012a), *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan 2011/12*, PM 2012-12-20, dnr: 71-2012-33, Skolverket.
- Skolverket (2012b), *Redovisning av regeringsuppdrag*, PM 2012-05-16, dnr: 2008:3782, Skolverket.
- Skolverket (2012c), *Elever och studieresultat i komvux 2011*, PM 2012-06-26, dnr: 71-2012:33, Skolverket.
- SOU 2012:80, *Utbildningsanställning*, betänkande av Utredningen om lärlingsprovanställning.
- Statskontoret (2012), *Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse*, rapport 2012:28, Statskontoret.
- Svenskt Näringsliv (2012a), *Missade möjligheter*, Rekryteringsenkäten 2012, Svenskt Näringsliv.
- Svenskt Näringsliv (2012b), *En översikt av yrkesutbildningssystemet för vuxna*, Svenskt Näringsliv.
- YH-myndigheten (2012a), *Årsrapport 2012. Statistik över yrkeshögskoleutbildning, kvalificerad yrkesutbildning och kompletterande utbildning*, Myndigheten för yrkeshögskolan.
- YH-Myndigheten (2012b), *På väg mot 100 % matchning – en lägesbedömning 2012 från Myndigheten för yrkeshögskolan*, Myndigheten för Yrkeshögskolan.

Tabellbilaga 1

Antal sökande elever till olika yrkesprogram och förändring över tid

Program	ht -08 Antal	ht -09 Antal	ht -10 Antal	Pgm GY-11	ht -11 Antal	ht -12 Antal	Förändring 2012–2010
BF	4 767	4 350	3 797	BF	3 746	3 050	- 747
BP	6 208	5 723	5 977	BA	5 923	5 100	- 877
EC	8 809	8 610	7 658	EE	5 661	5 250	- 2 08
EN	1 419	1 617	1 552	-			
FP	5 848	5 558	5 047	FT	4 098	3 900	- 1147
HP	6 265	5 867	5 269	HA	3 340	2 850	- 2 419
HR	5 164	4 568	3 961	-			
HV	4 130	4 548	4 869	HV	3 917	3 100	- 1769
IP	3 615	3 178	2 619	IN	2 051	1 950	- 669
LP	649	610	598	-			
NP	4 092	3 951	4 064	NB	3 280	2 900	- 1164
OP	4 938	5 145	4 801	VO	3 345	3 200	- 1601
				nya*	6 363	5 600	
Summa	55 904	53 725	50 212		41 725	36 900	- 13 312

* Övriga yrkesprogram, ej jämförbara med tidigare indelning (HT – Hotell- och turismprogrammet, RL – Restaurang- och livsmedelsprogrammet, VF – VVS- och fastighetsprogrammet. Medieutbildningar ingår från och med GY-11 i flera högskoleförberedande program) och är borttaget från underlaget

UTBILDNING ÄR VIKTIGT av många skäl. Genom god utbildning främjas en positiv strukturomvandling och omställning och matchning på arbetsmarknaden underlättas. Då blir det också lättare att bekämpa hög arbetslöshet. Satsningar på utbildning av hög kvalitet för barn, ungdomar och vuxna är en av hörnpelarna i den svenska modellen.

Skolan har ett viktigt ansvar att utjämna skillnader i elevernas olika förutsättningar att klara sina studier. Stora skillnader i utbildningsresultat leder till ökad polarisering i sysselsättning, lön och arbetsvillkor mellan olika grupper i arbetslivet.

Denna rapport pekar på en rad brister med gymnasieskolan och övergången från utbildning till etablering på arbetsmarknaden. Särskilt oroande är utvecklingen för yrkesprogrammen och ungdomars svala intresse för yrkesutbildningar. En del, men inte alla, problem är kopplade till den avreglerade skolmarknaden, den i stort sett fria etableringsrätten och konkurrensen om eleverna.

Vissa problem uppstår tidigt i utbildningssystemet. Därför belyser vi även förskolans och grundskolans svårigheter att klara sitt kompensatoriska uppdrag. Vi lyfter också fram vuxenutbildningen som en viktig del av utbildningssystemet för att ge individer en andra chans att avsluta sina avbrutna gymnasiestudier.

I rapporten föreslås ett antal större reformer och åtgärder för att vända den negativa utvecklingen. Denna rapport är den tredje i en serie rapporter från det förbundsgemensamma LO-projektet *Arbetsmarknaden efter krisen*.

www.lo.se

ISBN 978-91-566-2875-7