



Svensk utbildning sedd utifrån

Analys av OECD-granskningar

Januari 2010, byggd på sammanställningar från januari 2005 och januari 2006

Jan Hylén
Frida Hallén

Innehållsförteckning

1. Bakgrund	3
2. Tillvägagångssätt och disposition	3
3. Organisering av skolsystemet	4
3.1 Allmänt	4
3.2 Privat kontra offentlig sektor.....	4
3.3 Organiseringen av den yrkesförberedande gymnasieutbildningen.....	5
3.4 Fria skolval	6
4. Finansiering	7
4.1 Det svenska finansieringssystemet.....	7
4.2 Sverige – ett land som satsar på skola och utbildning.....	8
5. Tillgänglighet och likvärdighet	9
5.1 Tillgänglighet	9
Barnomsorg och skola	9
Vuxenutbildning	10
5.2 Deltagande	10
5.3 Rättvisa och likvärdighet	11
Etnicitet, kön och socialklass	11
Betyg och bedömning	12
Trygghet.....	13
5.4 Stöd till invandrarelever.....	13
Förskolan	13
Skolan.....	14
Systemhantering ("system management")	14
6. Lärarna	15
Arbetsbörda	15
Lönesättning och lönenivå	16
Läraryrket som professionell enhet	17
Läraryrket som professionell enhet	17
6.1 Vuxenutbildning.....	18
7. Några genomgående teman.....	18
7.1 Decentralisering	18
7.2 Flexibilitet	19
7.3 Total bild.....	19



1. Bakgrund

Sverige har under senare år deltagit i en rad OECD-projekt i form av jämförande studier och analyser av det svenska utbildningssystemet. OECD har inom ramen för dessa projekt bl.a. genom besök utfört granskningar av Sverige. Granskningarna omfattar olika delar av utbildningssystemet och en sammanställning av den totala bilden har saknats. Metamatrix har kompletterat en studie som vi genomförde under 2005 och 2006 och redovisar här resultaten. Vi beskriver här den bild av det svenska utbildningssystemet som växer fram ur det utifrånperspektiv som OECD:s granskningar representerar.



2. Tillvägagångssätt och disposition

Detta dokument är resultatet av en analys av ett antal OECD-studier. Tanken med den ursprungliga versionen av dokumentet var att det ska vara levande och regelbundet kompletteras allteftersom ytterligare OECD-studier genomförs. Så har nu skett omkring fem år efter det att den första versionen färdigställdes. Tre nya OECD-studier har granskats och arbetats in i den ursprungliga rapporten men rapportens ursprungliga disposition är i huvudsak bevarad.

Studierna har lästs och sedan analyserats utifrån ett antal gemensamma teman. Analysen bygger i första hand på ett antal "country notes", vilka har kompletterats med en granskning av ett antal jämförande OECD-rapporter. Nedanstående rapporter utgör underlaget för analysen.

Country notes:

- Early Childhood Education and Care Policy, Country Note, Sweden, 1999
- Thematic Review of the Transition from Initial Education to Working Life, Country Note, Sweden, 1999
- Thematic Review on Adult Learning, Country note, Sweden, 2001
- Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, Country Note, Sweden, 2004
- Developing Highly-Skilled Workers: Review of Sweden, 2004
- Equity in Education, Country Note, Sweden, 2005
- Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training, Sweden 2008
- Thematic Review on Migrant Education, Country note Sweden¹, Chapter 1-2, September 2009

Jämförande rapporter:

- Thematic Review of the First Years of Tertiary Education, Comparative report, Summary and Conclusions, 1997
- Thematic review of the Transition from Initial Education to Working Life, Final Comparative Report, 1999
- Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy, Draft Comparative Report, 2000
- Tertiary Education for the Knowledge Society, Volume 1 and 2, 2008

¹ Denna sammanställning är gjord utifrån en preliminär version av studien. Den slutliga versionen väntas komma under våren 2010.

Vid en genomgång av rapporterna har ett antal teman framträtt där Sverige skiljer sig från eller utmärker sig i jämförelse med andra granskade länder. Dessa teman har granskats närmare och kommit att utgöra en disposition av föreliggande rapport;

1. **Organisering**
Hur är det svenska utbildningssystemet organiserat? Hur skiljer det sig från andra OECD-länders system?
2. **Finansiering**
Vad utmärker den svenska finansieringen av skola och annan utbildning? Vilka skillnader finns i jämförelse med andra länder?
3. **Tillgänglighet, innehåll och likvärdighet**
Hur tillgängligt är det svenska utbildningssystemet för medborgarna? Vad innehåller systemet, t.ex. hur ser de svenska lärarnas villkor ut i jämförelse med andra länder? I vilken grad tillgodoser systemet aspekter som likvärdighet och jämlikhet?

Studien avslutas med ett analyskapitel som behandlar ett antal problemställningar och övergripande teman som vi menar framkommer ur OECD:s granskningar.

Det ska observeras att OECD ibland uttalar sig om hur det svenska utbildningssystemet fungerar med uttryck som inte är helt brukliga i Sverige. Rapporten förmedlar det sätt att uttrycka sig som OECD använt i sina dokument. Denna sammanställning avser inte att vara en faktabeskrivning av det svenska utbildningsväsendet utan fokuserar på OECD:s värderingar av det.



3. Organisering av skolsystemet

3.1 Allmänt

Sverige anses unikt med sin höga grad av decentralisering och självstyre för kommuner och skolor, vilket lyfts fram i flera av de granskade OECD-rapporterna. I jämförelse med andra länder har svenska skolor ett stort eget ansvar, exempelvis kan lärarna själva välja läromedel, metoder för bedömning och genomförande av sin undervisning. Förstärkandet av lokal autonomi anses vara en viktig fråga för svenskt utbildningsväsende. Vidare lyfts skollagens portalparagraf om alla elevers rätt till en likvärdig utbildning fram som ett positivt exempel. Likvärdigheten ställs dock mot det decentraliserade systemet. Skolautonomi sägs ha en potential att öka lyhördsenheten för lokala behov men möjligheten att agera och rätta till missförhållanden hänger också samman med att ekonomiska resurser finns tillgängliga.

Enligt OECD präglas svenska skolreformer av ett långsiktigt perspektiv. Man menar att detta leder till att inblandade aktörer är redo att ta den tid det behövs för att implementera och förbättra förändringar, till skillnad från andra länder. Sverige sägs ha en mycket lång tradition av att samla in tillförlitlig statistik. I en OECD-studie framhålls dock att denna statistik och de möjligheter till uppföljningar den ger mest används till att identifiera och beskriva problem och mindre till att utforma politiska lösningar.² Man menar att tillgängliga data från både inhemska och internationella undersökningar kunde utnyttjas bättre.

3.2 Privat kontra offentlig sektor

I en av de granskade OECD-studierna tittar man närmare på uppdelningen mellan privat och offentligt tillhandahållande av utbildning. Sverige lyfts fram som ett land där fort- och vidareutbildning främst sker i offentlig regi. Den privata finansieringen av utbildning i Sverige rankas som en av de lägsta bland OECD-länderna. Av den finansiering som riktas till utbildningsinstitutioner

² Thematic Review of Migration Education, September 2009

kom år 2001 97,3 procent från offentliga resurser och 2,7 procent från privata (vilket kan jämföras med ett medeltal inom OECD-området på 13,4 procent vid samma tidpunkt).³

Siffrorna pekar på stora skillnader, men frågan är om de ger en rättvisande bild av verkligheten. OECD menar att statistiken belyser ett dilemma som finns i organiseringen av svensk vuxenutbildning. Det är svårt att få information om hur stora resurser som verkligen spenderas på arbetsrelaterad fort- och vidareutbildning (här är Sverige likt andra länder). Siffrorna kan alltså peka på större skillnader än vad som egentligen föreligger. OECD menar att den privata vuxenutbildningen som sker inom svenska företag är som en svart låda som sällan systematiskt kopplas till den formella och offentliga finansieringen.⁴

Jämfört med många andra länder är svensk vuxenutbildning, fort- och vidareutbildning och informellt lärande starkt förankrat i samhället. Det finns en offentlig inblandning, i termer av direkt och indirekt finansiering av området. Att stödja vuxenutbildning, menar OECD, var en viktig del av den tidigare regeringens socialdemokratiska filosofi. Att låta vuxenutbildning skötas av den privata sektorn har aldrig varit ett alternativ, menar man, vilket också kan ses som en anledning till att vuxenutbildning i så stor utsträckning finansieras av offentlig sektor. Det finns dock en stark inblandning även av privat sektor i form av investeringar i utveckling och forskning, vilket nödvändigtvis inkluderar fort- och vidareutbildning. Generellt kan sägas att OECD:s uppfattning är att det i Sverige finns en övertygelse om nödvändigheten med utbildning och lärande.

OECD menar att den information som finns tillgänglig kring vuxenutbildning framförallt är data om den offentliga utbildningen. Utifrån detta skapas bilden av att vuxenutbildning framförallt är en angelägenhet för offentlig sektor, medan det i själva verket sker mycket fort- och vidareutbildning även i privat regi. I en av OECD-studierna menar man vidare att de båda organisationsformerna för utbildning är löst sammankopplade. Det finns en risk för att i Sverige underskatta möjliga synergieffekter som kan finnas i att sammankoppla offentligt och privat tillhandahållande av utbildning. Genom ett närmare samarbete kan man utnyttja styrkorna hos respektive finansierings- och organisationsform och undvika att upprepa misstag som andra begått.⁵ I flera av de granskade OECD-rapporterna nämns Sveriges oförmåga att skapa kopplingar mellan de offentliga aktörerna och de privata. Den kritik som framförs är att Sverige därmed missar det viktiga arbete som sker inom företagen kring vuxenutbildning. Uppfattningen är att fort- och vidareutbildning inom svenska företag anses vara viktig och relevant, men få vet hur och i vilken utsträckning det sker.

3.3 Organiseringen av den yrkesförberedande gymnasieutbildningen

I yrkesutbildningsstudien⁶ framhålls att Sverige är ovanligt genom sin avsaknad av formella ramverk för kontakter mellan arbetsmarknadens parter och gymnasieskolan. Man menar att det behövs starkare mekanismer för att arbetsmarknadens parter ska kunna förmedla arbetsmarknadens krav och önskemål till utbildningsanordnarna. Därför rekommenderas Sverige att skapa en nationell kommitté för det yrkesförberedande gymnasiet bestående av relevanta departement och arbetsmarknadens parter. Vidare rekommenderas Sverige att bygga upp ett lärlingssystem som komplement till det skolbaserade yrkesgymnasiet på grund av både kvalitets- och kostnadsskäl. Lärlingssystemet bör byggas upp gemensamt av regeringen och arbetsmarknadens parter och dra full nytta av internationella erfarenheter. I studien anför en lång rad argument för denna rekommendation där det första är att den skolbaserade yrkesutbildningen kommer att vara satt under stark press under kommande år p.g.a. pensionsavgångar inom lärarkåren och svårigheten att rekrytera nya yrkeslärare. Ett lärlingssystem skulle kunna innebära en avlastning. Ett annat argument är att lärlingssystem kan vara mer kostnadseffektiva än skolbaserad utbildning eftersom man använder dyr och ny teknik som finns på arbetsplatsen och har personal på plats som kan sköta den. Vidare har lärlingssystem en nära koppling till efterfrågan på arbetsmarknaden.

³ Thematic review on adult learning, Sweden country note, 2001

⁴ Påståendet kan jämföras med olika svenska undersökningar. De svenska PUT-undersökningarna visar på en ökande omfattning av personalutbildning, dock koncentrerad till offentlig sektor, större företag och fokuserad på redan högutbildade. CVTS-studierna bekräftar bilden av en i internationell jämförelse omfattande personalutbildning i Sverige. Längre bak i tiden finns OECD:s "Flexible organisation"-studie som också pekar åt samma håll, även om bortfallet i denna studie var högt.

⁵ Thematic review on adult learning, Sweden country note, 2001

⁶ Learning for Jobs, Sweden country note 2008

Forskning tycks också visa att "on-the-job training" ger en mer realistisk och därför bättre lärandemiljö än skolan. Vidare utför lärlingen ofta ett riktigt jobb och bidrar positivt till ekonomin. Ett lärlingssystem ger värdefull information både till framtida arbetsgivare och till lärlingarna om framtida anställningsmöjligheter.

I studien om högskoleutbildning sägs att Sverige, tillsammans med Norge, är ett av de få länder där gymnasieskolans yrkesförberedande utbildningar breddats och förlängts med ytterligare teoretiska inslag för att bereda studeranden möjlighet att gå vidare.⁷ Det sägs att i Sverige var denna metod effektiv även om betydelsen varierar mellan olika gymnasieprogram. I yrkesutbildningsstudien argumenterar OECD också för att Sverige bör behålla nuvarande icke-selektiva antagning till gymnasieskolan.⁸ Man lyfter fram tre huvudsakliga argument för sitt ställningstagande. För det första anser OECD att en begränsad antagning till de två huvudsakliga linjerna akademiska eller yrkesförberedande studier skulle tillföra litet. Eleverna självselektar sig i stor utsträckning redan idag och för övriga är det positivt om möjligheterna finns öppna. För det andra skulle man, genom att införa begränsad antagning till studieförberedande utbildningar, stigmatisera de yrkesförberedande utbildningarna. Det skulle sända en tydlig signal att det är de som inte klarar studieförberedande utbildningar som hamnar där. Dessutom framhåller arbetsgivare att de inte har önskat att den teoretiska nivån på studierna ska sänkas. För det tredje sägs att om det finns en önskan att minska avhoppet inom högre utbildning, vilka är jämförelsevis höga, bör andra åtgärder övervägas än att höja kraven för att komma in på studieförberedande gymnasieutbildningar. Detta skulle minska antagningen till högre studier och öka den sociala snedrekryteringen.



3.4 Fria skolval

Det fria skolvalet (för gymnasieskolan) har resulterat i en ökad konkurrens mellan skolor, som försöker profilera sig gentemot andra skolor och locka till sig elever. De valmöjligheter som detta genererar upplevs av OECD som positivt, men man lyfter samtidigt ett varningens finger. På en komplex marknad premieras de som har möjlighet att tillgodogöra sig värdefull information samt de som har lokalkännedom, menar man. OECD anser att i praktiken betyder detta att elever födda i Sverige och vars föräldrar har högre utbildning premieras i det svenska systemet med fria skolval.⁹ I Sverige finns förutom de kommunala skolorna även fristående skolor. Fristående skolor måste vara godkända av Skolverket och undervisningen ska ha samma mål som i de kommunala skolorna, men de kan ha en inriktning, till exempel religiös eller pedagogisk, som skiljer sig från de kommunala skolornas. OECD anser att de fria skolvalen har medfört en snedfördelning av elever mellan skolorna. Fristående skolor tenderar att ha antingen en majoritet av elever från högre socialklasser alternativt en majoritet av elever med invandrabakgrund. OECD menar att föräldrar därmed kan välja en fristående skola för att undvika skolor dominerade av barn med invandrabakgrund eller välja en fristående skola för att den erbjuder en särskild inriktning (som t.ex. muslimska skolor eller undervisning på kurdiska).¹⁰

I studien om invandrarelevens villkor citeras en rapport från Skolverket som visar att den "synliga" skolsegregationen, i termer av socioekonomisk bakgrund, ökade med 10 procent mellan 1998 och 2004.¹¹ Skolverket sägs visa att prestationerna i skolsystemet som helhet har fallit som ett resultat av den ökade segregation. OECD-studien poängterar att om utvecklingen fortsätter kommer skolans möjlighet att påverka elevernas uppväxt, utbildning och skolning till ansvarmedvetna samhällsmedborgare att minska.

⁷ Tertiary Education for the Knowledge Society, Volume 1, 2008

⁸ Learning for Jobs, Sweden country note 2008

⁹ Equity in education, Sweden country note, 2005

¹⁰ Equity in education, Sweden country note, 2005

¹¹ Thematic Review of Migration Education, September 2009


4. Finansiering

4.1 Det svenska finansieringssystemet

Den höga grad av decentralisering som råder i Sverige tas upp i samtliga granskade OECD-studier, i de allra flesta fall som något positivt och unikt.

I Sverige finansieras skolan genom att regeringen fördelar statliga anslag till landets 290 kommuner. Anslagen baseras på invånarantal samt de socioekonomiska faktorer som råder i kommunen, t.ex. andel invånare födda utomlands. Kommunerna utökar sedan de statliga anslagen med inkomster från skatter och avgifter. Den enskilda kommunen kan bestämma hur anslagen ska fördelas mellan utbildning och andra områden som kommunen ansvarar för.

OECD lyfter fram tre aspekter av den svenska skolfinansieringen som återspeglar den decentralisering som råder i det svenska samhället och skolsystemet:

- 
1. Kommunerna har möjlighet att välja hur stora medel de fördelar till skolor (förutsatt att de uppnår de nationella målen samt följer de lagliga förpliktelserna);
 2. Större delen av finansieringen fördelas till skolorna i ett anslag och rektorerna på skolorna har möjlighet att avgöra fördelningen av medel mellan olika kategorier av utgifter, inklusive olika typer av personal;
 3. "Medlen följer eleven": när en elev byter skola, följer det för eleven avsedda anslaget med till den nya skolan.¹²

Dessa faktorer leder till ett system där det råder stark konkurrens – skolorna och lärarna är pressade att prestera väl så att det rättfärdigar den kommunala finansieringen, attraherar elever samt belönar individuella lärare. Det faktum att kommunerna själva kan välja hur stora medel de fördelar till skolor (punkt 1 ovan) menar OECD medför färre påtryckningsmöjligheter från central nivå. Andra nationella medel har istället blivit förstärkta, såsom central utvärdering och inspektion.¹³

OECD menar att det svenska finansieringssystemet skulle kunna medföra risker såsom stigande regionala och sociala skillnader. Man exemplifierar detta med elevfinansieringen där det finns skillnader på upp till 50 procent mellan olika kommuner, mätt i elevfinansiering per capita.¹⁴ En fråga som lyfts fram i flera studier är huruvida decentraliseringen har medfört ökade skillnader i rättvisa och jämlikhet mellan "rika" och "fattiga" kommuner (jag tror inte att det är så stort problem eftersom de långtgående ambitioner om att skapa likvärdiga finansiella förutsättningar kommunerna emellan som finns inbyggda i det kommunala utjämnningssystemet kraftigt minskat skillnaden mellan "rika" och "fattiga" kommuner). I jämlikhetsstudien från 2005 ansåg sig OECD inte kunna besvara den frågan. Istället uttrycks åsikten att decentraliseringen på längre sikt medför ökad risk för att skillnaderna ska öka.¹⁵ I en annan av de granskade studierna påpekar dock OECD att det i Sverige finns en stark politisk tradition att måna om likvärdighet i tillgång och invånarnas rätt till skolgång.¹⁶ Vidare framgår i avsnitt 3.4 att granskningen av invandrarundervisning från 2009 citerar en Skolverksrapport som anses belägga ökade skillnader med sämre skolprestationer som följd.

Vad gäller finansiering av högre utbildning konstaterar OECD att det finns en internationell trend mot en ökad finansieringsbörda för studenten eller familjen och bort från staten och skattebetalarna.¹⁷ I vissa länder bär familjen över 30 procent av kostnaden (t.ex. Australien, Chile, Korea, USA) medan andelen är under 5 procent för familjer i Österrike, Danmark, Grekland och Sverige. Under perioden 1995-2004 identifieras också en annan trend, nämligen att de flesta länder spenderade mer

¹² Attracting, developing and retaining effective teachers, Country note Sweden, 2004

¹³ Equity in education, Country note Sweden, 2005

¹⁴ Dessa skillnader beror i och för sig till stor del t.ex. på medelavstånd som studenten måste färdas till skolan samt skolans relativa storlek.

¹⁵ Equity in education, Sweden country note, 2005

¹⁶ Thematic review of the transition from initial education to working life, Sweden country note, 1999

¹⁷ Tertiary Education for the Knowledge Society, Volume 1, 2008

resurser på lägre nivåer i utbildningssystemet. Motsatsen gällde dock för några länder, däribland Sverige, Danmark, Finland, Tyskland, Mexiko och Slovakien.

I en diskussion om olika länders sätt att fördela kostnaderna för högre utbildning mellan skattebetalare och studenterna och deras familjer delas länderna in i fem olika grupper. Sverige hamnar tillsammans med sina nordiska grannar i en grupp som inte accepterar terminsavgifter och som har generösa studiestödsystem för studenterna. Stödsystemen anses vara utformade efter en tydlig samhällsfilosofi där lika chanser för individerna och social rättvisa är ledord. Tillträde till högre utbildning ses som en rättighet mer än en förmån. Man tycker sig också finna en viss koppling mellan hur mycket kostnaderna för utbildningen delas och hur många som genomför utbildningar av detta slag. Två grupper av länder (här talas om två grupper men högre upp i stycket står det att länderna delats in i fem olika grupper?) urskiljs – den ena är de som blandar offentliga och privata medel som Korea, USA, Nya Zeeland, Australien och Japan. Den andra gruppen, där de nordiska länderna återfinns, bekostar offentligt finansierade utbildningar genom skattesystemet.



4.2 Sverige – ett land som satsar på skola och utbildning

De medel som svensk offentlig sektor läggs på utbildning är bland de högsta i världen.

År 2000 spenderades 4,3 procent av BNP på grund- och gymnasieskolan, vilket var mer än OECD-ländernas genomsnitt på 3,5 procent (OECD, 2003). Nästan 100 procent av skolfinansieringen kommer från offentliga källor, medan OECD-ländernas genomsnitt i början av 2000-talet var 93 procent.¹⁸

Det har skett en expansion av högre utbildning inom i stort sett alla länder i OECD-området under de senaste 10-15 åren. I vissa länder, som Grekland, Ungern, Island och Polen, har antalet platser mer än fördubblats under perioden 1995-2004.¹⁹ Sverige hör till den grupp där antalet platser under samma period steg med mellan 50-100 procent. 2005 tillhörde Sverige den relativt lilla grupp av länder där över 70 procent av en ålderskohort kan antas delta i högre utbildning under någon gång i sitt liv. Övriga länder i denna grupp är Australien, Finland, Island, Nya Zeeland, Norge och Polen. Samtidigt framhåller studien också att Sverige skiljer ut sig som det land där den privatekonomiska nyttan av att genomgå ett extra år i högre utbildning är lägst. Man ser detta som ett sannolikt resultat av den sammanpressade löneskalan.

OECD anser att få länder kan konkurrera med Sverige avseende hur mycket resurser som satsas på vuxenutbildning och vuxnas lärande. Som exempel lyfts studiecirkelarna fram och det stora antalet deltagare de har. OECDs bild är att vuxenutbildning i Sverige är något som till viss del "tas för givet" och uppskattas, vilket lyfts fram som positivt. Denna inställning sägs skapa möjligheter för livslångt lärande där individer kan tillgodogöra sig utbildning på flera olika sätt. Man påpekar dock att det finns en risk att vuxenutbildning "överproduceras" och inte kan tas tillvara.²⁰

Satsningen på skola och utbildning ger resultat och OECD anser att Sverige är ett förhållandevis välutbildat land där åtminstone 80 procent av befolkningen har uppnått gymnasiekompetens.²¹

I studien av den svenska gymnasieskolans yrkesinriktade utbildningar framhålls att den bygger på en grundskola med i internationell jämförelse goda resultat vid 15 års ålder där relativt få elever saknar basala kunskaper.²² Andelen avhoppare i gymnasieskolan är ett problem i hela OECD-området, men i jämförelse är problemet mindre allvarligt i Sverige. Vidare har den yrkesförberedande gymnasieutbildningen relativt hög status i Sverige om man jämför internationellt. Även om den inte är lika hög som för den studieförberedande gymnasieskolan anses den inte bära det stigma som den gör i en del andra länder. Slutligen sägs att de relativt autonoma svenska kommunerna skapar utrymme för lokala innovationer inom den yrkesförberedande utbildningen. Samtidigt lyfter OECD fram att ungdomsarbetslösheten är relativt hög i Sverige jämfört med andra länder och jämfört med vuxnas svenskers arbetslöshet. Detta reser frågan om det svenska utbildningssystemet levererar de kunskaper som arbetslivet efterfrågade.

¹⁸ Attracting, developing and retaining effective teachers, Country note Sweden, 2004

¹⁹ Tertiary Education for the Knowledge Society, Volume 1, 2008.

²⁰ Thematic review on adult learning, Sweden country note, 2001

²¹ Equity in education, Sweden country note, 2005

²² Learning for Jobs, 2008

5. Tillgänglighet och likvärdighet

5.1 Tillgänglighet

En genomgående bild som lyfts fram i flera av OECD-rapporterna är den höga tillgänglighet till utbildning i olika former som finns i Sverige. Svensk barnomsorg, skola, arbetsliv och vuxenutbildning präglas av en öppenhet och tillgänglighet för barn och vuxna, menar man.

OECDs uppfattning är att det svenska systemet präglas av stor generositet. Granskningarna lyfter t.ex. fram den svenska fria utbildningen som är garanterad för alla inom den obligatoriska skolan. Gratis böcker, måltider och transport till närmaste skola anser OECD är ovanligt generöst. De fördelaktiga lån och studiebidrag som erbjuds vid högskolestudier är även något som lyfts fram i OECD-granskningarna som exempel på en hög tillgänglighet.



Barnomsorg och skola

Sverige anses vara det enda land som har en så integrerad syn på barnomsorg, förskola (åldrarna 1-5) och den obligatoriska skolan. Ansvaret för förskola och barn i skolåldern flyttades 1996 från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet, vilket OECD anser var en bidragande faktor till den helhetssyn man har lyckats åstadkomma. Förskola garanteras för alla barn i åldrarna 4-5 år och är avgiftsfri upp till 525 timmar per år. Avgiften för timmar utöver dessa är i allmänhet en procentsats baserad på föräldrarnas inkomst.²³ Avgiften får maximalt uppgå till 1 260 kr per barn.

Det svenska systemet karaktäriseras av ett stort antal valmöjligheter för medborgarna. Svensk barnomsorg och svenska förskolor är olika i sin struktur och fokus, använder sig av olika pedagogiska metoder och riktar sig därmed till olika publik. OECD menar att den diversifiering som präglar det svenska systemet visar på respekt för barnens individualitet och för föräldrarnas skilda behov.²⁴

Genom att erbjuda medborgarna olika valmöjligheter ökas tillgängligheten till barnomsorg. Denna tillgänglighet är särskilt nödvändig för de barn som riskerar att falla utanför barnomsorgen och dess tjänster. Den här gruppen kan t.ex. vara barn till invandrare, som ännu saknar arbete eller inte kan få ett arbete. I OECD-rapporterna uppmärksammas en del svenska kommuner som har identifierat det här problemet och hanterar det på olika sätt. Exempelvis ansågs Rinkeby ha ett flertal, unika, tjänster som särskilt riktar sig till den här delen av befolkningen. Detta uppfattades av OECD som extraordinärt och något som borde uppmärksammas, med möjlighet att användas som en nationell modell att bygga flera tjänster kring.

Ett annat mått på ett lands barnomsorgskvalitet kommer från konsumentens (familjens) perspektiv. Där ingår variabler som öppettider, tillgång och valmöjligheter. Sverige anses tillhandahålla ett brett utbud av olika barnomsorgstjänster som kan tänkas tilltala olika grupper med skilda behov; t.ex. öppna förskolor, Montessoribaserade, datorinriktade, utomhusdagis och massageinriktade förskolor. OECD-teamet framhåller exempelvis att de inte tidigare erfarit sådan bra behandling av och anpassning till barn med olika grad av handikapp, likaså barn från invandrarfamiljer. Dessa exempel anses göra Sverige unikt inom detta område. Man menar också att föräldrarna i högre grad än i andra länder är involverade och aktiva i barnomsorgen.²⁵

Antalet elever per lärare är i Sverige förhållandevis lågt och ligger under genomsnittet för OECD. Det är framförallt få elever per lärare på grundskolans lägre nivåer.²⁶ Det fria skolvalet har medfört en ökad konkurrens mellan skolor, som för att locka elever profilerar sig för att kunna erbjuda eleverna något unikt (t.ex. en viss pedagogik eller inriktning). OECD uppfattar detta som positivt och menar att det i den svenska gymnasieskolan finns "något för alla".²⁷

²³ Equity in education, Sweden country note, 2005

²⁴ Early childhood education and care policy, OECD Country note, Sweden, 1999

²⁵ Early childhood education and care policy, OECD Country note, Sweden, 1999

²⁶ Education at a glance, 2002

²⁷ Equity in education, Sweden country note, 2005

Vuxenutbildning

Jämfört med andra länder anses tillgängligheten till svensk vuxenutbildning vara mycket hög. OECD lyfter särskilt fram de speciella insatser som görs för grupper som traditionellt har mindre utbildning eller brist på erfarenhet, t.ex. arbetslösa.

I Sverige har arbetstagare rätt att för en period lämna arbetsplatsen för studier, vilket anses vara unikt. Vid tidpunkten för en aktuell OECD-studie (2001) användes dock inte denna möjlighet i någon större utsträckning – av mindre än 1 procent av den arbetsföra befolkningen under det aktuella året. Den faktiska innebörden av att ta ett uppehåll för studier visade sig dessutom ofta vara att man lämnade arbetsplatsen för gott. OECD menar att om det tillåtna uppehållet skulle användas mer som det ursprungligen var tänkt skulle den svenska vuxenutbildningen bli mer flexibel. Ett OECD-land som har mer flexibla lösningar än Sverige och i högre grad möjliggör för individer att kombinera arbete och utbildning anses vara Nederländerna. Istället för att som i Sverige tillåta arbetstagaren att lämna arbetsplatsen en period för studier (från ett par veckor till år) har de satsat på deltidsarbete.²⁸ Detta anses möjliggöra lärande i större utsträckning än det svenska systemet, som inte tillåter arbetstagarna att kombinera arbete och utbildning på samma sätt.

Frågan är om det i Sverige finns utrymme för att utöka möjligheterna att kombinera arbete med studier - hur skulle ett sådant system se ut och hur skulle det fungera? OECD menar att det är av särskilt intresse att se om små och medelstora företag skulle tillåta sina anställda att till fullo utnyttja ett sådant system. Även om dessa företag utgör en stor del av den svenska privata sektorn tenderar de att vara mindre benägna att stödja och tillåta utbildning och fort- och vidareutbildning. Frågan är även vilka möjligheter mindre kvalificerade arbetare skulle ha att kunna utnyttja ett sådant system? I de flesta OECD-länder tenderar personer med lägre utbildning i mindre utsträckning att ta del av fort- vidareutbildning i arbetslivet.



5.2 Deltagande

Tillgängligheten till svensk utbildning anses alltså vara hög, men avspeglas detta i ett högt deltagande?

Jo, Sverige har ett högt deltagande i all typ av utbildning, på alla nivåer från barnomsorg, förskola och grundskola till vuxenutbildning. Trots att förskolan inte är obligatorisk har deltagandet ökat kraftigt under 1990-talet. Av alla 1-5-åringar deltog under 2006-07 79 procent i barnomsorgens verksamhet och omkring 96 procent i förskoleklass. Detta kompletteras med öppen förskola och speciella språkförskolor i vissa kommuner.²⁹

Jämfört med andra länder är den svenska befolkningen välutbildad. Relativt få vuxna har lägre utbildningsnivå än gymnasiet och läs- och skrivkunnigheten ses av OECD som imponerande hög. Andelen elever som fortsätter på gymnasiet efter högstadiet är i Sverige omkring 95 procent. Men statistiken är problematisk och visar inte alltid på verkliga förhållanden, menar OECD. Ungefär 10 procent av eleverna i varje årskull börjar det individuella programmet och majoriteten av dessa (över 80 procent) förflyttas aldrig till något av de nationella programmen. Invandrade elever påbörjar inte heller gymnasieskolan i lika hög grad som svenskar – 82 procent jämfört med 94 procent.³⁰

Fortsättningsvis påpekar OECD att det är endast cirka 75 procent av gymnasieeleverna som slutför sina studier inom en fyraårsperiod. Sverige har alltså, tycker OECD, ett problem med avhopp från gymnasiet. Avhoppet är särskilt fokuserade till de yrkesförberedande programmen. I viss mån lyckas dock vuxenutbildningen fånga upp dem som hoppat av; bland ungdomar i 22-årsåldern är andelen med gymnasieexamen 85 procent, vilket OECD menar är ett imponerande resultat internationellt sett.³¹

Utbildningsdeltagandet i gymnasieåldrarna ligger relativt högt över OECD-genomsnittet, men den svenska befolkningens medverkan i utbildning sjunker under OECD-genomsnittet i åldrarna 19-20

²⁸ Thematic review on adult learning, Sweden country note, 2001

²⁹ Review of Migrant Education, country note 2009

³⁰ Review of Migrant Education, country note 2009

³¹ Equity in education, Sweden country note, 2005



år. I Sverige är det få som påbörjar högre utbildning direkt efter gymnasiet, vilket bara delvis kan förklaras med militärtjänstgöringen. En annan anledning är att det uppstår en flaskhals som beror på brist på universitetsplatser, vilket leder till att en stor mängd personer söker till universitet och högskola mer än en gång innan de kommer in. I Sverige finns det också en kultur att efter gymnasiet ta ett "sabbatsår", en önskan om att resa innan man pluggar vidare eller börjar arbeta. De som är 25 år eller äldre och har arbetat i 4 år, får särskilda fördelar vid ansökan till universitet och högskola, vilket bland annat lett till att den svenska högskolestudenten har en hög genomsnittsålder. OECD menar att det kan innebära både för- och nackdelar att övergången till högre studier sker sent i Sverige jämfört med andra länder. Det positiva är att ungdomarna genom resor och arbete skaffar sig livserfarenhet innan de börjar studera, men det är negativt om förseningen till största del beror på platsbrist. Detta skulle i så fall innebära att ungdomarna inte kan påbörja sina studier när de själva önskar. OECD menar att övergångsprocessen från gymnasieskolan till högre studier har blivit mer diffus, osäker, ostadig och har fler sidospår än tidigare.³²

Avseende vuxenutbildning har Sverige ett högt deltagande; i en jämförande studie med 19 andra länder som deltog i IALS (International Adult Literacy Survey) var det i Sverige över hälften av den vuxna befolkningen som år 2000 hade deltagit i fort- och vidareutbildning under föregående år, mot 35 procent som genomsnitt i övriga länder. De större företagen tenderar att utbilda och kompetensutveckla sina anställda i större utsträckning än de små och medelstora företagen. Skillnaden är dock mindre i Sverige än i majoriteten av OECD-länderna.³³

5.3 Rättvisa och likvärdighet

Sverige har alltså internationellt sett ett högt deltagande i all typ av utbildning. OECD anser även att tillgängligheten till det svenska utbildningsväsendet är hög, till stor del beroende på de olika valmöjligheter och alternativ som erbjuds. Hur står det då till med graden av rättvisa, jämlikhet och likvärdighet i det svenska skolväsendet?

Etnicitet, kön och socialklass

I OECD-studien om barn med invandrarbakgrund sägs att Sveriges starka ideal om ett rättvist system med lika möjligheter för alla inte helt avspeglas i verkligheten. Studien visar på ett antal misslyckanden för den svenska likvärdighetspolitiken inom utbildningsområdet, t.ex. att det finns markanta skillnader i studieresultat mellan framför allt första generationens invandrare och etniska svenskar.³⁴ Man konstaterar också att det finns en relativt stor inkomstskillnad mellan personer födda i Sverige och personer födda utomlands, vilket indikerar motsvarande skillnader i humankapital. I Sverige var denna skillnad 17 procent under 2008, jämförbar med Tyskland (17 procent) och Portugal (16 procent). I USA var skillnaderna större (21 procent) medan de var markant mindre i Australien (7 procent).

Skillnaderna i studieresultat mellan etniska svenskar och invandrade elever är störst i slutet av grundskolan. Allra störst är gapet i naturvetenskap i grundskolan senare år mellan elever med svensk bakgrund och första generationens invandrare. Effekten av hemmiljön är större för invandrareleverna jämfört med etniska svenskar. Allra störst är den för första generationens invandrare vilket talar för riktade insatser mot första generationens invandrare för att försöka höja deras genomsnittliga skolprestationer. Den största skillnaden mellan invandrade och etniska svenskar gäller hur stor andel som påbörjar en gymnasieutbildning. I gruppen etniska svenskar var det 2009 ca 9 procent av eleverna som inte kvalificerade sig till ett nationellt program i gymnasieskolan, medan motsvarande andel bland första generationens invandrarelever var 23 procent.

En genomgång av internationella kunskapstester (PIRLS, TIMSS och PISA) visar på skillnader i läsning, naturvetenskap och matematik. Skillnaden mellan grupperna i Sverige jämfört med andra länder är större än genomsnittet. Skillnaderna minskar för andra generationen invandrare men anses fortfarande vara stor.

³² The transition from initial education to working life, Country note Sweden, 1999

³³ Thematic review on adult learning, Sweden country note, 2001

³⁴ Review of Migrant Education, country note, September 2009

Det finns skillnader i läsfärdighet vid 15 års ålder mellan invandrade och etniska elever i alla OECD-länder utom fyra. Socioekonomiska faktorer och språk, om man talar ett annat språk än det nationella hemma, är viktiga förklaringsfaktorer. I Sverige förklarar den socioekonomiska bakgrunden nästan hälften av skillnaden mellan etniska och invandrade elever. I Sverige, liksom i majoriteten av OECD-länder, är det så att om man tar hänsyn till socioekonomisk bakgrund och språk så försvinner den statistiskt signifikanta skillnaden i resultat. Därmed dras slutsatsen att den stora utmaningen för politiken är att hitta sätt att överbygga den svårighet som språk och familjebakgrund utgör.

OECD lyfter också fram egna och andra studier som visar att de studieförberedande gymnasieprogrammen främst attraherar elever från högre socialgrupper medan barn från lägre socialgrupper och barn med invandrabakgrund främst söker sig till de yrkesförberedande programmen. Barn med invandrabakgrund är även kraftigt överrepresenterade på de individuella programmen, där de utgör cirka 30 procent av det totala antalet elever.³⁵

Samtidigt som fördelningen mellan de olika gymnasieprogrammen presenteras som ojämlig anser OECD att Sverige är relativt framgångsrikt i sin strävan att kompensera för de skillnader som uppkommer till följd av den inverkan som föräldrarnas socialklass har på elevernas kunskaper och prestationer. Exempelvis är korrelationen mellan mammans utbildningsnivå och barnens sannolikhet att hamna i den lägsta "läskvartilen" lägre i Sverige än i andra länder. Denna korrelation uttrycks i ett sannolikhetsförhållande, där Sveriges tal är 1.4 jämfört med 2.0 i USA, 2.5 i Danmark och 3.0 i Tyskland.

Vid en granskning av hur skolan inverkar på elevens prestationer och kunskaper så har Sverige förhållandevis låga siffror, det vill säga att skolan påverkar prestationerna mindre än i många andra länder och elevernas sociala bakgrund har relativt stor betydelse. PISA-studierna från 2000 och 2003 visar dock på en liten uppgång i skolans betydelse för elevernas prestationer.³⁶ Men att döma av de resultat som redovisas i 2009 års studie av invandringsundervisning tycks denna positiva uppgång vara bruten.

Enligt OECD har alltså kön, skoltillhörighet och i viss mån även socialklass liten inverkan på elevernas kunskaper i Sverige. Däremot anses barnens etnicitet ha en långt större inverkan. Detta gäller framförallt elever som är födda utanför Sverige. I jämförelse med andra länder har Sverige enligt OECD stora kunskapsglapp mellan barn födda i Sverige och barn födda utanför landet. Exempelvis nämns i en av de granskade OECD-rapporterna TIMSS-studierna av 13-åringar i olika länder, där Sverige uppvisar störst skillnader i detta avseende.³⁷ Det är enligt svensk lag förbjudet att samla in och registrera personers etniska tillhörighet men OECDs uppfattning är att sådan statistik skulle göra det möjligt att belysa existerande problem och lättare åtgärda dem. Sverige är jämfört med andra länder mycket försiktiga med att registrera data t.ex. om i vilket land personer är födda, kanske något för försiktiga anser OECD.

OECD upplever att den svenska debatten kring rättvisa och jämlikhet i skolan är starkt fokuserad till genusfrågor. Detta så starkt att det överskuggar frågor kring socialt arv och etnicitet. I en av de granskade studierna lyfts statistik fram som visar på att flickor presterar bättre än pojkar inom många områden och nivåer (exempelvis står kvinnor för 64 procent av de högre examina). Ändå var det genusfrågor och relaterad problematik som lyftes fram vid OECD-teamets besök i Sverige. Detta kommenteras som märkligt och det påpekas att ingen kommenterade det faktum att det var enbart 25 procent av barn från lägre socialklass som slutförde ett studieförberedande program, att jämföras med 70 procent av barn till högutbildade tjänstemän.³⁸

Betyg och bedömning

Svensk undervisning har, i jämförelse med andra länder som t.ex. Storbritannien, få examinationstillfällen och använder sig i liten utsträckning av betygsättning. De individuella utvecklingsplanerna upplever OECD som ett bra verktyg. I undersökningarna lyfts även möjligheten till handlingsplaner samt utvecklingssamtalen som sker mellan elev, lärare och förälder som något väldigt positivt.

³⁵ Equity in education, Sweden country note, 2005

³⁶ Equity in education, Sweden country note, 2005

³⁷ Equity in education, Sweden country note, 2005

³⁸ Equity in education, Sweden country note, 2005

OECD anser att vid betygssättning i Sverige väger lärarens egen bedömning tyngre än elevens resultat på nationella prov eller dylikt. Nationella prov används i liten utsträckning i den svenska obligatoriska skolan, antagligen för att lärarens bedömning som sker i den dagliga undervisningen anses ha högre validitet och reliabilitet. OECD instämmer i detta och uppmuntrar det svenska systemet som fokuserar på bedömning istället för nationella prov. Den dagliga undervisningen, menar man dock, kan dölja ojämlikhet och orättvisor. OECD påpekar att detta är ett vanligt problem internationellt sett som är svårt att komma tillrätta med.

I termer av genomsnittliga provresultat (redovisade i PISA-studier) placerar sig Sverige över mitten men en bit från grannlandet Finland, som får bättre resultat. OECD menar att med tanke på den stora svenska satsning som gjorts inom skolväsendet kan resultatet uppfattas som en besvikelse. Man poängterar dock att Sverige har förhållandevis få elever som hamnar i den lägsta provresultatnivån (nivå 1 och lägre). Å andra sidan har landet inte heller ett stort antal elever som hamnar i den högsta provresultatnivån. Det är framförallt svenska elevers matematikkunskaper som är mediokra i jämförelse med andra länder.³⁹

Trygghet

OECD anser att den svenska skolan har varit väldigt framgångsrik i sina ansatser att skapa en trygg skola. I jämförelse med andra länder framstår den svenska modellen som lärandevänlig och stödjande rent pedagogiskt. Individuella lärandemetoder bidrar till att eleven uppmuntras lära i sin egen takt. Detta sammantaget med att betyg sätts relativt sent tycker OECD borgar för en trygghet för eleverna.

Avslutningsvis kan sägas att OECD anser att Sverige till stor del har uppnått sina mål kring rättvisa och likvärdighet inom utbildning. Många valmöjligheter och tillfällen till en andra chans (t.ex. Komvux) lyfts särskilt fram som bidragande orsaker. OECD menar att de mest kraftfulla verktygen som Sverige har för att främja rättvisa och jämlikhet inom utbildning även utgör nyckelfaktorer i organiseringen av systemet: ett starkt och framgångsrikt förskolesystem och en omfattande läroplan med många möjliga val. Även Sveriges integrerade ansatser, värnande av studenternas rättigheter och lärarnas samarbete med andra lärare, föräldrar och kommunen menar OECD är bidragande orsaker.

5.4 Stöd till invandrarelever

Migration-granskningen går igenom tre områden: förskolan, skolan och systemnivån.⁴⁰ För varje område beskrivs vad man uppfattar som styrkor, svagheter (eller utmaningar som termen lyder) och därefter anges en rad policyalternativ för att åtgärda problemen. Det anges ofta inte vem man riktar sina åtgärdsförslag och synpunkter till – vem man anser bör vidta olika specifika åtgärder.

Förskolan

De **styrkor** som lyfts fram i avsnittet är den väl utbyggda barnomsorgen och det höga deltagandet. Läroplanen beskrivs också som en styrka och som en faktor som underlättar utvärdering.. Till skillnad mot vad OECD tidigare brukat framhålla uttalar de i denna rapport viss kritik mot att Sverige är ovilligt att mäta resultat hos barnen i tidiga år. Vad gäller **utmaningar** är den första punkten samarbetet mellan utbildning och barnomsorg. Lika tillgång till utbildning är inte tillräckligt, sägs det. Ibland behövs ett samarbete med sociala myndigheter för att få barnen till förskolan. Detta samarbete behöver genomföras på lokal nivå. Förskolans läroplan föreskriver att förskolan ska bidra till att utveckla det svenska språket hos barn som inte har svenska som sitt förstaspråk. Det sägs finnas barn med svenska som andra eller tredje språk i nästan alla kommuner. Men endast omkring 70 kommuner erbjuder stöd i svenska. Trots allt är detta en ökning mot 2004 då endast omkring 50 kommuner erbjöd denna typ av stöd.

Det första **policyalternativ** som lyfts fram är att försäkra ett sammanhållet stöd för barnets utveckling. Läroplanen lyfter fram vikten av att förskolor har god kontakt med fritidshem och skolans första år. Ansvaret för verksamheterna är på central nivå samlad under utbildningsdepartementet, men det lyfts fram som en utmaning att skapa bra samarbete och relationer också på lokal nivå.

³⁹ Equity in education, Sweden country note, 2005

⁴⁰ Review of Migrant Education, country note, September 2009

Man menar att för att verkligen bli av behöver detta samarbete koncentreras runt konkreta frågor eller projekt. Det kan t.ex. handla om språkgranskning (screening) i tidiga år. Här lyfts exempel på liknande projekt från Danmark och Norge fram som goda exempel.

Ett andra policyalternativ eller förslag är att ge förskolelärare/förskolepersonal adekvat utbildning. Studier visar på betydelsen av tidig intervention för att rätta till brister i elevernas grundläggande kunskaper. I Sverige visar invandrade 15-åringar sämre resultat jämfört med jämnåriga etniska svenskar elever i matematik. Därför sägs det vara viktigt att träna matematiska kunskaper även i mycket unga år. Vidare tycker man att lärare ska få stöd att arbeta närmare föräldrarna för att stimulera elevernas språkutveckling i sitt modersmål hemma.

Ett tredje förslag är att bädda in kompetensutveckling i lärarreformen (förskollärare i alla förskolor?) med stark koppling mellan forskning och praktik, peer-learning och problemlösning utifrån konkreta fallstudier.

Skolan

Bland de **styrkor** som lyfts fram i studien finns exempel där elever läser vissa ämnen, t.ex. matematik på sitt modersmål. Vidare framhålls det starka politiska målet att stärka kvaliteten i undervisningen (Läraryftet) och att det finns öronmärkta pengar avsatta för SFI. Vidare beskrivs den återinförda speciallärarutbildningen och skoledarutbildningen som starka inslag.

De **utmaningar** som beskrivs är fler än styrkorna. Den första gäller bristen på behöriga lärare och det man beskriver som bristen på mångkulturell kompetens hos lärarna. En annan utmaning som lyfts fram är ogynnsamma villkor och miljöer för lärande, speciellt för nyanlända elever. Dessa behöver stöd som föräldrarna ofta inte kan ge av språkliga och andra skäl. Därför menar man att det är viktigt att erbjuda många lärartimmar och tillgång till offentliga bibliotek. Vidare listas de rättigheter som invandrade elever garanteras i lagstiftningen. Undersökningsgruppen tyckte att systemet var så krångligt att det kan innebära att för få använder sig av det. En fjärde utmaning anses vara brist på forskning om effektiva sätt att arrangera språkstöd. Bara ungefär hälften av dem som hade rätt till det, deltog i modersmålsundervisning eller i undervisning i svenska som andraspråk.

En lång rad **policyalternativ** eller möjliga åtgärder beskrivs i rapporten som att ge invandrade elever ökat stöd efter skolan samt fler undervisningstimmar och att samordna kapacitetsstärkande åtgärder som riktar in sig på hela skolan. Man menar att forskning visar att åtgärder inom området språk och kulturella skillnader behöver inbegripa hela skolan för att bli effektiva. Ytterligare en punkt är att man menar att Skolinspektionen och Sveriges kommuner och landsting borde engagera sig för att anordna möjligheter till kollegialt lärande och kunskapsöverföring för kommunala ledare. En fjärde åtgärd är att utbilda skolläda i frågor om kulturell mångfald med betoning på introduktionsprogram för nyinvandrade. En femte är att rekrytera fler skolläda och lärare med invandrarbakgrund. Vidare föreslås att resurser ska koncentreras till att höja kvaliteten hos alla lärare med speciellt fokus på formativ utvärdering, aktionsforskning, andraspråksinläring och multikulturell kunskap. Man framhåller att insatser görs t.ex. genom Läraryftet men menar att det också behövs en satsning på "*critical teaching skills*" – som utvärdering, aktionsforskning, andraspråksinläring och multikulturell kunskap.

En sjunde punkt är att erbjuda praktiska verktyg till specialiserade lärare så att de bättre kan integrera innehåll och språkinläring och "testa språkkunskaper genom feedback". Vidare lyfter OECD-gruppen fram det faktum att regeringen 2008 återinförde den separata examen för speciallärare, som togs bort 1990. Detta anses vara ett steg i rätt riktning. Utöver detta sägs att skolor bör uppmuntras till närmare samarbete med föräldrar och det omgivande samhället för att hitta mentorer och förebilder för eleverna. Sverige bör leta efter åtgärder för att möta skolk och motarbeta avhopp.

Systemhantering ("system management")

Avsnittet tittar på metoder för att länka nationella mål angående goda prestationer, jämlikhet och innovation med lokala mål om decentraliserat beslutsfattande och lyhördhet för lokala behov och önskemål. Det ser också på evidensbaserad politik. Tre tvärgående teman undersöks: hur kan Sverige hantera variationer mellan kommuner och skolor i det starkt decentraliserade systemet; hur kan man balansera skolval, jämlikhet och integration; samt hur kan man koppla forskning till politikutformning och genomförande.



I studien är det framför allt fyra **styrkor** som betonas: (i) Skollagens portalparagraf som säger att alla elever har rätt till en likvärdig utbildning. Man lyfter fram att Sverige tror på "den kompensatoriska principen" för att garantera likvärdighet. (ii) Sverige värderar möjligheten till skolval som ett uttryck för kunders tillit till skolsystemet. (iii) Sverige har hittat modeller för att främja och stödja lokal utveckling genom nationella initiativ. Programmet IT i Skolan (ITiS) anges som ett bra exempel på nationellt stöd som ändå ger utrymme för lokala initiativ. (iv) Den goda nationella datainsamlingen. Det behövs bevis för att den politik som föreslagits också leder till de resultat som förväntas. Sverige har en lång tradition av mycket god data- och statistikinsamling.

Bland de **utmaningar** som beskrivs finns integrationsfrågorna. Problemet med segregerat boende och segregerade skolor i storstäderna beskrivs. Men situationen är komplex. Det är skillnad mellan Piteå där invandrade elever talar sammanlagt 21 språk men utgör 4 procent av elevgruppen och Malmö där i stort sett alla invandrarelever talar arabiska och utgör 40 procent av elevgruppen.

God nationell statistik är viktig, men det räcker inte med att beskriva skolprestationerna. Det finns en risk att genomsnittet är bra men att det döljer en mycket svag grupp, där invandrade elever är överrepresenterade. För att nå höga resultat behöver både svenska lärare och elever höja nivån. Som påpekats tidigare hänvisar man till att Skolverket visat att skolsegregationen ökat och att detta påverkat hela skolsystemets prestationer negativt. För att klara en nivåhöjning krävs en palett av åtgärder, menar man. När det gäller den resultatbaserade styrningen i ett decentraliserat skolsystem, så menar OECD att det är en svår utmaning att uppmuntra variation men ändå uppnå likvärdighet genom mjuka styrmedel, som t.ex. offentliga jämförelser av resultat. Man menar att det behövs en rad olika metoder för att verkligen nå likvärdighet.

Den sista utmaning som lyfts fram är att koppla forskning till politik. OECD-gruppen anser att Sverige vanligen har använt forskning för att identifiera problem men mindre för att utveckla politiska styrmedel. Man kan utnyttja existerande data bättre. Utöver detta kan man analysera och mäta prestationer mer. Förslaget att ha nationella prov i 3:an, utöver 5:an och 9:an, anses vara bra.

De **policyalternativ** eller åtgärdsförslag som beskrivs är för det första att bädda in kvalitetshöjning som en del i ansvarssystemet. Kvalitetsdialogerna kan vara ett utmärkt verktyg för detta som kommunerna borde använda mer. Kombinationen av decentralisering och lokala variationer ökar behovet för gemensamma indikatorer för prestationer. Det behövs mekanismer för att beskriva och sprida resultaten från framgångsrika skolor. Kvalitetshöjning borde vara en integrerad nödvändig del av ansvarssystemet. Detta kräver ett system med indikatorer som är bredare än input och output-faktorer. Nästa förslag är att öka kapaciteten hos kommuner och skolor att vara både autonoma och innovativa bland annat genom skolläda utbildningen, allokeringen av medel till kommunerna och förbättrad SFI. Slutligen måste man försäkra sig om att det finns data och forskning som underlag till evidensbaserad politik och praktik. Men innan ny statistik samlas in borde man utnyttja den befintliga bättre.

6. Lärarna

Det svenska läraryrket skiljer sig på flera punkter mot hur det är i andra OECD-länder, både vad gäller arbetsbörda, förutsättningar och lönenivå.

Arbetsbörda

Lärarnas arbetstid är uppdelad så att de behöver vara på sin arbetsplats 35 timmar i veckan. Utöver detta har de 10 timmar så kallad oreglerad arbetstid, då de kan arbeta hemifrån om de så önskar. De 35 timmar per vecka som tillbringas i skolan är bland de högsta bland OECD-länderna. Det verkar dock som om lärarna endast undervisar en relativt begränsad del av denna tid, arbetsbördan kan dock skifta från lärare till lärare.⁴¹

OECD anser att svenska lärare, i jämförelse med andra länder, har en svag formell auktoritet. Fokus ligger istället på elevernas demokratiska rättigheter och frihet. Även om detta generellt ses som något positivt menas att det också bidrar till att lärarna uppfattar sin arbetsbörda som tyngre. OECD-gruppen menar att denna tyngre arbetsbörda kan leda till att läraryrkets status minskar och yrket blir mindre attraktivt, om inte lärarna får rätt kompetensutveckling och stöd. Stökiga och besvärliga

⁴¹ Attracting, developing and retaining effective teachers, Country note Sweden, 2004

klasser uppges vara en av anledningarna till att svenska lärarstudenter blir mindre motiverade till att arbeta som lärare. Vidare har den omfattande decentraliseringen med de alltmer flexibla kommunerna, samt förändringarna i arbetstidssystemet, skapat oklara ramar för vad som förväntas av lärarna.

Äldre lärare verkar ha svårare med dessa förändringar. Enligt en studie från Lärarnas Riksförbund (2002) måste situationen anpassas mer efter dem. OECD-gruppen menar dock att frågan är om systemet ska anpassas efter de äldre lärarna eller om de nya, förändrade förväntningarna som ställs på lärare snarare behöver bli tydligare. Genom ett förtydligande av lärarrollen skulle de nya lärarna på så sätt känna sig mer trygga i vad som förväntas av dem. Likaså behöver de gamla lärarna få mer stöd och utbildning för eventuell förändring till de nya roller och förutsättningar som råder.

Lönesättning och lönenivå

Lönesättning

Jämfört med andra länder har Sverige ett mycket individualiserat lönesystem för lärare. I andra länder är det vanligt att rektorer anser att de har begränsade möjligheter att med ekonomiska medel attrahera och belöna sina lärare. I Sverige finns det däremot stort utrymme för detta - de svenska skolorna är autonoma på så sätt att de kan bestämma lönesättningen för sina lärare. Men utöver lönesättningen finns det begränsade möjligheter för avancemang och utökat ansvar, den enda riktiga befordran lärare kan få är att bli rektorer.

Den individuella lönesättningen gynnar främst nya lärare, något som framkom under OECD:s granskning. Nyutexaminerade lärare har en bättre förhandlingsposition och kan begära högre ingångslön, då de inte är knutna till en särskild region eller skola sedan tidigare. OECD-teamet upplevde att det fanns en spänning mellan nya och gamla lärare, som kan finna sin förklaring i detta faktum.⁴²

Det faktum att rektorerna själva kan välja vilken personal de vill anställa uppfattas som något positivt av OECD. Det ställer dock höga krav på de enskilda rektorerna och deras kompetens. Reformerna som har genomförts sedan 1995 har inneburit att Sverige kunnat göra det som andra OECD-länder har uttryckt en önskan om att göra – nämligen ge mer frihet till skolorna att rekrytera, belöna och behålla effektiva lärare. Men det verkar samtidigt som om att det finns få mekanismer i det svenska systemet för att säkerställa att de metoder rektorerna använder för att utvärdera lärarnas prestationer motsvarar krav på tillförlitlighet, validitet och rättvisa. I andra länder har liknande situationer lett till kritik för favorisering och liknande. Frågan är vad som görs i Sverige för att undvika denna typ av kritik? Idag uppfattas det av OECD som om att det finns en avsaknad av tydliga processer för att utvärdera lärarnas prestationer.

Med rektorernas frihet och självstyre i åtanke blir rekryteringen och utbildningen av rektorer av högsta vikt. Fort- och vidareutbildning är även viktigt för myndigheterna så att de kan utvärdera och bedöma rektorernas kompetens. En möjlig lösning skulle vara tidsbegränsade anställningar; en och samma person får inte vara anställd som rektor på samma skola för lång tid. Ett annat förslag som OECD lägger fram är att rektorerna borde dela sitt ansvar med en ledargrupp eller liknande och på så sätt inte vara ensam ansvarig.

Lönenivå

Det svenska, individuella lönesystemet är unikt och anses ha stor potential att skapa en strategisk koppling mellan lärarnas löner och förbättringen av elevernas prestationer. Det verkar dock skilja sig kraftigt mellan olika skolor och regioner hur den individuella lönesättningen implementeras. Med de regionala skillnaderna i åtanke finns det stora utmaningar avseende att använda lönesättningen som ett sätt att behålla effektiva lärare och rekrytera nya. OECD menar att det skulle gagna lärarna att införa en gemensam karriärstruktur över hela landet, med förslagsvis tre nivåer – ”ny lärare”, ”etablerad lärare” och ”expertlärare”.⁴³ Tydligare karriärstrukturer behövs och införandet av ett antal karriärsteg tror man skulle underlätta den individuella lönesättningen. Genom att förbättra karriärmöjligheterna skulle yrkets status kunna höjas och rollerna förtydligas. Det skulle möjliggöra en tydligare yrkesmässig utveckling för lärare.

⁴² Attracting, developing and retaining effective teachers, Country note Sweden, 2004

⁴³ Attracting, developing and retaining effective teachers, Country note Sweden, 2004

Den bild som växer fram av de svenska lärarna är att deras status i landet inte är särskilt hög. Den höga grad av decentralisering som råder i Sverige gör det svårt att göra direkta jämförelser med andra länder men det uppfattas som att de svenska lönerna är relativt låga jämfört med de flesta andra OECD-länderna. Sverige rankas i den nedre tredjedelen på de flesta mätindikatorer för lärarlöner. De data som finns tillgängliga pekar också mot att svenska lärare inte heller är väl betalda jämfört med BNP per capita (ett mått som brukar användas för att jämföra löner). 2001 hade en svensk grundskolelärare med 15 års erfarenhet i genomsnitt cirka 1 procent mer i lön än BNP per capita. Genomsnittet för OECD-länder låg för dessa lärare på 31 procent mer än BNP per capita. Det bör dock noteras att Sverige är likt andra rika länder i denna bemärkelse. Generellt kan sägas att ju högre BNP per capita, ju lägre är lärarnas relativa löner. Andra rika länder med låga lärarlöner har dock generellt sett högre antal studenter per lärare, här ligger alltså Sverige bra till. OECD menar att det finns ett flertal goda skäl till den låga elev/lärareproportionen i Sverige, t.ex. fokus på elevcentrerat lärande samt landets geografi som medför behovet av att behålla ett stort antal små skolor. Men de menar även att den låga elev/lärareproportionen också medför att det blir svårare att höja lärarnas löner.⁴⁴

Läraryrket som professionell enhet

En ständig utmaning för alla länder är hur man ska behålla lärarkvaliteten samt försäkra att lärare fortsätter att medverka till och engagera sig i effektiva metoder för ett professionellt lärande. OECD menar att det finns ett antal grundläggande faktorer som behöver finnas för att stödja yrkesmässig utveckling.

1. Undersöka och klargöra vad det är i erfarenheten som gör bra lärare bättre
2. Det behöver finnas trovärdiga metoder för belöning av lärare som uppmuntrar lärarna att ständigt sträva efter bättre kvalitet på lärandet
3. Det behövs en stark känsla av ägarskap och tillhörighet inom yrkeskåren. Lärarna behöver känna ansvar för den riktning som yrket utvecklas i⁴⁵

De svenska lärarna uppfattas inte ha en stark känsla av ägarskap och ansvar för professionaliseringen eller utvecklingen av sitt yrke. Detta delar Sverige med många andra OECD-länder. Man anser dock att Sverige har en hel del goda förutsättningar för att gå i rätt riktning, t.ex. det individualiserade lönesystemet och det fokus som finns på att placera den yrkesmässiga utvecklingen inom varje enskild arbetsplats. Det finns dock en del hinder på vägen. Svenska lärarfackförbund anses vara starka politiskt, men det är inte tydligt om de är starka yrkesmässigt och lyckas definiera "bra lärande". Ett annat hinder är det sätt på vilket lönesystemet har implementerats med en stark ställning för rektorerna. I teorin skulle det individuella lönesystemet kunna innebära ett sätt för rektorer att belöna och upptäcka bra lärande. Men den möjligheten minskar i och med avsaknaden av yrkesmässiga standarder och tydliga karriärsteg. OECD påpekar även att det i Sverige saknas en gemensam uppfattning om vad som räknas som fulländat lärande.

Läraryrket som professionell enhet

I en av studierna påpekas att behovet av flexibla lärandeformer flera gånger kom upp under OECD-gruppens besök, från flera olika aktörer. Fort- och vidareutbildning av lärare är något man anser att det finns för lite av i Sverige. Exempelvis fanns år 2001 endast en specialiserad kurs med 10 platser per år, som riktade sig till lärare som undervisar inom vuxenutbildningen. Detta täcker inte det behov som finns. Man menar dock att Sverige håller på att gå från en mer rigid syn på vuxenutbildning till en öppnare och mer flexibel. OECD vill ändå varna för att fokusera för mycket på *när* och *var* lärandet ska ske istället för *hur* lärandet ska ske och *vad* som ska läras.

Den svenska läraryrket uppfattas av OECD-teamet som flexibel, på det sätt den är uppbyggd med en gemensam kärna. Detta ger högskolor och universitet möjlighet att variera sig och erbjuda flera olika program, inriktningar och specialiseringar. De olika inriktningarna och specialiseringarna kommer att ge de nya lärarna en annan bakgrund än vad lärare tidigare fick. Detta, menar man, kan visa sig bli en utmaning när det kommer till det samarbete som sker mellan lärare.

Vidare uppfattas läraryrket som mycket ambitiös och mer akademisk än tidigare, både i jämförelse med situationen tidigare i Sverige och i jämförelse med andra länder. OECD ser även

⁴⁴ Attracting, developing and retaining effective teachers, Country note Sweden, 2004

⁴⁵ Attracting, developing and retaining effective teachers, Country note Sweden, 2004

den nya lärarutbildningen som närmare knuten till skolan. Med alla de olika moduler och valmöjligheter som växer fram menar de att det dock kan vara svårt för mindre institutioner att erbjuda sina studenter alla olika val och ett brett kursutbud. Det nya systemet ger stor frihet för studenterna, vilket de att döma av de genomförda intervjuerna verkade uppskatta. OECD-teamet menar dock att ett problem med detta sätt att organisera utbildningen kan vara att man inte uppnår en helhet eller sammanhang i lärarutbildningen.

Ett annat problem som identifierades med den svenska lärarutbildningen är att studenternas val av inriktning inte verkar stämma överens med det behov som finns på marknaden (ute på skolorna råder det brist på förskollärare och matematiklärare). Detta uppfattas av OECD-teamet som ett allvarligt problem och man menar att det verkar som om att departementet har få mekanismer för att påverka detta.⁴⁶

6.1 Vuxenutbildning

Den svenska vuxenutbildningen ses som nära knuten till skolan. Vuxenutbildningen i andra länder tenderar att vara mer fristående och inte särskilt skolbaserad (här lyfts svenska yrkesutbildningar fram där större delen av utbildningen utförs i klassrummet och en mindre del i riktiga arbetsmiljöer). I en granskning menar OECD att kompetensutveckling i arbetslivet har i Sverige ansetts vara mindre viktigt och mindre systematiskt än "riktig" fort- och vidareutbildning som äger rum i skolorna och klassrummen.⁴⁷ Den synen verkar nu vara på väg bort, OECD menar dock att de ansvariga för vuxenutbildningen i allt större utsträckning måste betänka hur fort- och vidareutbildning inom företag bättre kan samordnas med offentlig vuxenutbildning. Som redovisades under kapitel 3.2 anses det problematiskt att den vuxenutbildning som sker inom privat sektor är relativt frikopplad från den offentliga. En viktig fråga är hur politiken ska kunna tillgodose och ta hänsyn till all den utbildning som sker utanför de formella systemen.

7. Några genomgående teman

I de olika OECD-granskningarna framkommer ett antal problemställningar och övergripande teman som berör det svenska utbildningsväsendet.

7.1 Decentralisering

I Sverige råder en hög grad av decentralisering, vilket OECD i sina granskningar lyfter fram som något unikt och positivt. Man menar dock att decentraliseringen kan medföra risker i vissa sammanhang. Hur kan man exempelvis undvika att en allt mer specialiserad struktur leder till ineffektivitet? Risken, menar OECD, är att man uppfinner hjulet på flera håll samtidigt och att de erfarenheter som görs inte kommer andra till godo, t.ex. skolor och kommuner. I flera av OECD:s granskningar lyfts svenska initiativ fram som lovvärda goda exempel och unika i jämförelse med andra länders. Sveriges höga grad av decentralisering riskerar dock att medföra att dessa goda exempel inte kan tas tillvara och spridas till övriga landet. OECD menar att trots tagna initiativ till en bättre koordinering både mellan horisontella nivåer (t.ex. skolmyndigheter och privat sektor) och vertikala nivåer (centrala och lokala) finns det fortfarande brister.

OECD menar vidare att allteftersom systemet blir mer decentraliserat så blir det även mer differentierat. Behovet av och kostnaderna för exempelvis barnomsorg skiljer sig mellan landets olika kommuner. Detta leder till att föräldrar betalar olika mycket avgifter beroende på var de bor. Det annars så öppna och tillgängliga systemet kan alltså begränsas av en geografisk differentiering som leder till att vissa föräldrar inte har råd att betala t.ex. barnomsorgsavgifter.

I två av granskningarna behandlas de svenska rektorernas starka roll och stora självstyre. Decentraliseringen har, enligt OECD, i detta avseende utökat skolornas möjlighet att rekrytera, belöna och behålla kompetenta, effektiva lärare. Rektorernas ansvarsfrihet kan dock medföra ökade risker för favorisering och en ojämn, orättvis behandling och belöning av enskilda lärare. OECD

⁴⁶ Attracting, developing and retaining effective teachers, Country note Sweden, 2004

⁴⁷ Thematic review on adult learning, Sweden country note, 2001

anser att det för närvarande finns få möjligheter att kontrollera att rektorernas utvärderingsmetoder är rättvisa och tillförlitliga.

7.2 Flexibilitet

Det svenska utbildningssystemet uppfattas av OECD som flexibelt och tillgängligt. På samma sätt som med decentraliseringen har dock även flexibla lösningar en baksida, med risker som behöver identifieras och uppmärksammas. En kritisk synpunkt som emellanåt skymtar i OECD:s resonemang är att de olika systemen för barnomsorg, skola, vuxenutbildning och lärarutbildning är flexibla och väl fungerande för dem som kommer i åtnjutande av dem. Men emellanåt tycks Sverige bortse från grupper som av olika skäl inte kommer i åtnjutande av systemen och de förmåner och tjänster de erbjuder.

I flera av granskningarna lyfts den svenska lärarutbildningen fram som mer flexibel än andra länders. Den nya organiseringen med möjlighet för studenterna att välja inriktning och specialisering och på så sätt bygga sin egen utbildning ger stor frihet, vilket OECD erfar som uppskattat och positivt. Den svenska lärarutbildningen ger vidare högskolor och universitet möjlighet att variera sig och erbjuda ett stort utbud. Ett problem med detta sätt att organisera utbildningen kan dock vara att man inte uppnår en helhet eller ett sammanhang i lärarutbildningen. Med alla de olika kurser och valmöjligheter som finns menar OECD vidare att det kan vara svårt för mindre institutioner att tillhandahålla hela kursutbudet.

Även rektorernas självstyre kan ses ur ett flexibilitetsperspektiv. OECD menar att systemet för individuell lönesättning är flexibelt och har stora möjligheter. Dessa möjligheter för t.ex. belöning minskar dock i och med avsaknaden av tydliga karriärsteg för lärarna. Flexibiliteten hindras alltså av en rigiditet i själva genomförandet.

7.3 Total bild

Generellt kan sägas att OECD har en positiv bild av det svenska utbildningssystemet. Man anser att det i Sverige finns en strävan efter att möta elevernas individuella behov, samt en vilja att ständigt förbättra det existerande systemet. Svenskarna anses vara öppna för nya idéer och ha kommit långt jämfört med andra länder vad gäller flexibilitet i läraryrket. De svenska systemen för barnomsorg, skola, vuxenutbildning och lärarutbildning är enligt de granskade OECD-studierna väl genomtänkta i sin utformning. OECD anser att Sverige på många sätt är imponerande i sina avsikter och satsningar på att skapa en jämlik och demokratisk utbildning, framförallt i termer av tillgång och möjligheter.

Däremot tycks genomförandet inte alltid präglas av samma systematik, delvis beroende på decentraliseringen. Detta tar sig bland annat uttryck i stora olikheter och skillnader över landet. Skillnader i resultat mellan i etniska svenskar och invandrade elever uppmärksammades redan 2005 och betonades starkt 2009. Även i gymnasieskolans yrkesförberedande utbildningar finner granskarna från OECD en del organisatoriska brister. Kopplingen till arbetsmarknaden anses för svag och man välkomnar planerna i Sverige på att bygga upp ett mer omfattande lärlingssystem inom ramen för gymnasieskolan.

Tanken med det svenska utbildningssystemet uppbyggnad uppfattas alltså i huvudsak som god men OECD:s uppfattning är att det i vissa avseenden brister i genomförandet. Exempel som har lyfts fram berör t.ex. professionaliseringen av läraryrket samt organiseringen av lärarutbildningen. Detsamma gäller insamlingen av data och statistik – Sverige har bland den bästa statistiken i världen men det ifrågasätts om den används i tillräcklig utsträckning när nya politiska initiativ planeras.

De utmaningar OECD-experterna tyckte sig kunna identifiera i de studier som publicerats fram till 2005-2006 handlade i huvudsak om att förstärka och effektivisera det nuvarande systemet. Inga fundamentala förändringar föreslås. Intentionerna i de svenska reformer som initierades på 90-talet anses fortfarande inte helt ha slagit igenom. Några av de problem och utmaningar som OECD lyfter ifråga om det svenska utbildningssystemet, är baksidorna med decentralisering och skolkonkurrens, att få utbildningssystemet anpassat efter den förhållandevis omfattande invandringen till Sverige senare decennier, och att förhindra drop-out i gymnasieutbildningen. Detta skall vägas mot att Sverige anses vara bland de länder som är världsledande avseende likvärdiga utbildningsmöjligheter. Den starka grad av rättvisa och jämlikhet som präglar systemet härstammar inte från centraliserad styrning och regler utan bygger på en stark konsensus kring vikten av rättvisa i samhället och då kanske framförallt inom utbildning.

Två av de senaste granskningarna av Sverige (publicerade 2008-2009) är mer kritiska till svensk utbildning än de tidigare. Det är svårt att veta om detta beror på att en rad nackdelar med decentralisering och skolkonkurrens nu börjar visa sig, eller om det beror på att rapporterna delvis är annorlunda utformade än tidigare – båda studierna beskriver först utbildningssystemet styrkor, därefter utmaning och förslag till lösningar. Den tredje nya studien, om högre utbildning, är rent deskriptiv och innehåller i stort sett inga omdömen om något land. På grund av denna skillnad mellan de olika studiernas uppfattning har det blivit nödvändigt att i denna sammanställning tydligare markera att OECD inte har en över tiden likartad syn på Sverige och svensk utbildning. Olika studier har genomförts vid olika tillfällen, man har studerat olika delar av utbildningssystemet och studierna har genomförts av olika personer. Därför har under omarbetningen fler hänvisningar till vilken studie som fällt vilket omdöme, förts in.

