

Utbildning för framtidens arbetsmarknad

Eva Löfbom
Per Sonnerby

Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:90

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24363-3

ISSN 0375-250X

Förord

Långtidsutredningen 2015 sammanställs vid Finansdepartementets Struktureenhet. En central del i arbetet är att ta fram fördjupade studier inom relevanta områden. Dessa publiceras som fristående bilagor till utredningen.

I denna bilaga identifieras och analyseras utmaningar i det svenska utbildningssystemet. Arbetet har genomförts av ämnesråd Eva Löfbom vid Finansdepartementet och ekon. dr Per Sonnerby.

Ett väl fungerande utbildningsväsende är fundamental för Sveriges framtida tillväxtmöjligheter. För Långtidsutredningen som bl.a. har till uppgift att presentera en samlad bedömning av den långsiktiga ekonomiska utvecklingen är därmed en analys av utbildningsväsendets problem och möjligheter central.

Löfbom och Sonnerbys ansats är bred. Den börjar i förskolan och slutar i högskolan, men avgränsas till de största utbildningsformerna. Analysen fokuseras på utbildningens betydelse för arbetsmarknaden och tillväxten. Studien utmynnar i ett antal förslag på åtgärder som skulle kunna bidra till bättre utbildningsresultat och ett utbud av arbetskraft som matchar arbetsmarknadens framtida efterfrågan.

Arbetet med bilagan har följts av en referensgrupp bestående av personer med mycket god insikt i dessa frågor. Författarna svarar själva för rapportens innehåll, slutsatser och förslag. De resultat som framkommer i Långtidsutredningens bilagor kommer att behandlas i utredningens huvudbetänkande.

Stockholm i oktober 2015

Peter Frykblom
Departementsråd

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning.....	21
2 Utbildning och tillväxtens långsiktiga förutsättningar	25
2.1 Produktiviteten avgör den långsiktiga tillväxten	25
2.2 Utbildning påverkar människors produktivitet	29
2.3 Det offentliga subventionerar utbildning i hög grad	38
2.4 Humankapital är mer än utbildning, men utbildningsinsatser är viktiga.....	43
3 Utbildningsväsendet och humankapitalet i Sverige.....	47
3.1 Utbildningsväsendet har stöpts om sedan 1990.....	47
3.2 Frivilliga skolformer – utbyggd förskola och förskoleklass för nästan alla barn	55
3.3 Grundskola för alla	66
3.4 Gymnasieskola i förändring	80
3.5 Komvux ska ge vuxna en andra chans att få kunskaper på grundläggande och gymnasial nivå.....	102
3.6 Yrkehögskolan är en ny organisation.....	106
3.7 Högskolan utbildar nästan hälften av varje årskull.....	116

4	Humankapitalet på arbetsmarknaden.....	145
4.1	Sverige är en kvalificerad kunskapsekonomi.....	146
4.2	På arbetsmarknaden möts utbud och efterfrågan av humankapital.....	148
4.3	Utbildningsmarknaden	157
4.4	Utbildningssystemet skulle bättre kunna bidra till humankapital och tillväxt	167
4.5	Utmaningar för dagens utbildningssystem och arbetsmarknad.....	170
5	Framåtblick.....	173
5.1	Sämre resultat och ökad spridning i kunskapsmätningar har effekter över lång tid.....	173
5.2	Ett ökat intresse för högskolestudier avspeglar sig i minskat intresse för gymnasiala yrkesutbildningar	174
5.3	Den demografiska trenden pekar mot en större andel äldre och en större andel utrikes födda i befolkningen	175
5.4	Fortsatt digitalisering och automatisering leder till hög strukturomvandling i arbetsmarknadens mellanskikt	177
5.5	Analyserna indikerar ett framtida överskott av icke-yrkesutbildade och underskott inom pedagogik, teknik och vård	178
5.6	Utbildningssystemet har många utmaningar att hantera ...	182
6	Mot ett utbildningssystem som bygger humankapital och välbefinnande.....	183
6.1	Utbildningspolitiken behöver bygga på fler systematiska försök	187
6.2	Utbildningssystemet ska underlätta övergången till arbetslivet och matchningen på arbetsmarknaden.....	188
6.3	En bättre utbildning för alla.....	197

6.4	Utbildningssystemet behöver effektiv styrning med balanserade incitament.....	212
-----	--	-----

	Litteraturförteckning	219
--	------------------------------------	------------

Sammanfattning

Utbildningssystemet är viktigt för den framtida tillväxten. Denna bilaga till Långtidsutredningen 2015 syftar till att identifiera utmaningar för utbildningsväsendets förmåga att förbereda för nästa utbildningsnivå eller för arbetslivet. Särskilt förberedelserna för arbetslivet ses ur ett framåtblickande perspektiv som tar hänsyn till förväntad utveckling av demografi och arbetsmarknad.

Utbildning är en central uppgift för samhället

En utgångspunkt för rapporten är att utbildningsväsendet är centralt för ett lands framtida tillväxtmöjligheter. Utbildning påverkar humankapitalet, vilket i sin tur påverkar produktivitet, inkomster och sysselsättning. Men mer humankapital handlar inte främst om mer utbildning i termer av utbildningsår eller utbildningsnivå. Utbildningens inriktning och kvalitet har i högsta grad betydelse.

I alla utvecklade länder subventionerar det offentliga utbildning. Det gäller inte minst i Sverige, där det offentliga står för 97 procent av kostnaderna för utbildning.

Tyngdpunkten i rapporten ligger på utbildningsväsendets uppgift att förbereda för arbetslivet. Den viktiga roll arbetsmarknadens aktörer har i att omsätta människors humankapital i produktion och välbefinnande berörs mer översiktligt.¹

¹ Rapporten gör också en rad andra avgränsningar. En övergripande avgränsning är att perspektivet på utbildning begränsats till dess betydelse för arbetsmarknad och tillväxt, även om utbildning självklart har andra viktiga syften än att förse arbetsmarknaden med arbetskraft. En andra avgränsning är att rapporten bara tar upp de största utbildningsformerna, och inte tar upp exempelvis särskolan, folkhögskolor, studieförbund, arbetsmarknadsutbildningar, eller forskarutbildning. Rapporten har heller inte fokus på utbildningens roll i omställning senare i arbetslivet. Rapportens kanske främsta avgränsning

Dagens arbetsmarknad ställer höga krav på kunskaper

I internationell jämförelse är Sverige en kvalificerad kunskaps-ekonomi, med en relativt hög och jämn kunskapsfördelning. En stor andel människor är sysselsatta i kunskapsintensiva arbeten, och näringslivet satsar mycket på forskning och utveckling. Den vuxna befolkningen presterar högt på tester av läs-, räkne- och problemlösningsförmåga.

För vissa utbildningsgrupper är det svårt att finna jobb, på andra råder brist

Det råder i stort sett balans på arbetsmarknaden för de flesta utbildningsgrupper, särskilt för yrkesutbildade - utbud och efterfrågan motsvarar mer eller mindre varandra. Men det finns även en del obalanser. Överskottet av grupper med endast grundskoleutbildning, studieförberedande gymnasieutbildning samt för högskoleutbildade i humaniora och konst är stort. Det kan vara svårt att finna jobb med rätt inriktning för personer som inte genomgått yrkesutbildning i gymnasieskolan eller en högskoleutbildning, samt för dem som genomgått humanistiska eller konstnärliga utbildningar. Samtidigt finns det också områden där det råder brist på utbildade. Det råder brist på högskoleutbildade inom vård, utbildning och vissa tekniska områden, liksom på gymnasieutbildade inom mer tekniska ämnen.

De långsiktiga trenderna ser ut att förvärra matchningsproblemen

Arbetsmarknaden är föränderlig, och det är förstås omöjligt att med någon exakthet förutsäga arbetsmarknaden på 20 års sikt. I rapporten har vi utgått från prognoser som är relativt statiska framskrivningar av den utveckling man ser inom utbildning och

är att inte närmare gå in på de specifika utmaningar som utbildningssystemet och arbetsmarknaden möter i att integrera personer med annat modersmål än svenska, som inte tidigare gått i svensk skola eller befunnit sig på svenska arbetsplatser. Slutligen är en viktig avgränsning att rapporten inte går in på djupet av konsekvenserna av valfrihetsreformerna på utbildningsområdet.

demografi. I verkligheten kan man räkna med att betydande brist eller överskott på arbetsmarknaden leder till att löner och andra villkor förändras. De faktiska bristerna och överskotten kommer sannolikt att skilja sig från de som beräknas vid en statisk framskrivning. Marknadsdynamiken innebär också att brister och överskott kan uppstå på andra ställen. En del av arbetskraften riskerar också att vara fel- eller överutbildad för sitt yrke. Det kan också konstateras att för många yrkesgrupper har obalanserna bestått under lång tid. Det finns alltså skäl att överväga hur utbildningssystemet kan bättre bidra till minskade obalanser.

Bristerna inom vård, utbildning och teknik ser ut att öka

Tillväxten av sysselsättning i tjänstesektorn, särskilt offentligt finansierade tjänster, förväntas fortsätta fortgå. Inom varuproduktionen förväntas sysselsättningen minska. Att möta behovet av yrkesutbildning för de växande sektorerna är en utmaning för utbildningssystemet och för arbetslivet. Behovet av tekniskt och industriellt yrkesutbildade, inte minst på gymnasienivå, bedöms fortsätta. Prognoserna tyder på betydande underskott inom flera områden: Industri/teknik på gymnasienivå och lite högre (inklusive datautbildade), vård och omsorg på gymnasienivå och på avancerad/specialiserad nivå (inklusive odontologi) samt lärarutbildade.

På två stora områden bedöms det finnas ett överskott – icke-yrkesutbildade från grundskola och gymnasieskola samt högskoleutbildade inom humaniora, samhälls-, medie- och beteendevetenskap samt konstnärliga ämnen. Dessutom tillkommer personer med viss, men inte avslutad, högskoleutbildning. Dessa områden liknar dem där arbetsmarknaden är svår i dag, men omfattar fler grupper – främst högskoleutbildade samhälls- och beteendevetare, samt personer med bara studieförberedande gymnasieutbildning.

Konkurrensen om lågkvalificerade jobb kan komma att intensifieras

Hur demografin utvecklas har stor betydelse. Två stora trender är en större andel äldre i befolkningen och en större andel utrikes

födda. Därtill kommer en fortsatt urbanisering. En större andel äldre kräver för sin försörjning och omsorg att en hög andel av befolkningen i arbetsför ålder deltar på arbetsmarknaden och därmed bidrar till produktion och finansieringen av offentlig välfärdsservice. Den större andelen äldre kommer sannolikt också att ställa ökade krav på vård och omsorg, och därmed öka behovet av arbetskraft i denna sektor. Utrikes födda kommer att vara ett påtagligt inslag i svensk arbetsmarknad och beräknas stå för hela ökningen i den mest yrkesaktiva åldern 20–64 år. Gruppen blir därmed viktig för att avhjälpa brister på arbetsmarknaden och tillföra kompetenser. Samtidigt kan delar av gruppen bidra till att konkurrensen om lågkvalificerade arbeten ökar. Den fortsatta urbaniseringen där främst yngre arbetskraft flyttar till större städer kan skapa bristsituationer i mindre orter på landsbygden, inte minst inom offentliga tjänster som vård, skola och omsorg.

Arbetsmarknadens polarisering kräver utbildning för omställning

De senaste åren har det uppmärksamats att arbetsmarknaden växer mest för de yrken som kräver högst respektive lägst kvalifikationer (och där lönen är högst respektive lägst), medan sysselsättningen krymper i många yrken på medelhög kvalifikationsnivå – arbetsmarknaden har polariserats. Den främsta förklaringen bedöms vara att ny teknik ersätter arbetskraft för uppgifter som är rutinartade, exempelvis inom administration och tillverkning. Om den utvecklingen fortsätter innebär det utmaningar för utbildningssystemet. För det första är det viktigt att gruppen i mitten av kvalifikationsfördelningen inte tvingas konkurrera om lägre kvalificerade jobb, utan har möjligheter att ställa om till framväxande jobb på samma eller högre kvalifikationsnivå. För det andra är det viktigt att det finns arbetskraft till många jobb på högre kvalifikationsnivå. I så fall blir dessa arbeten en möjlighet för både dem som tidigare haft medelkvalificerade arbeten och för dem som haft lågkvalificerade arbeten.

Allt fler utbildar sig längre, men det finns kvalitetsbrister i nästan alla utbildningsstadier

Befolkningens utbildningsnivå har höjts under en mycket lång tid. De senaste decennierna har allt större andelar av årskullarna fullföljt gymnasieutbildningar och högskoleutbildningar samtidigt som utbildningarna har förlängts. Förskolan har blivit allmän, vilket innebär att nästan alla barn deltagit i en pedagogisk verksamhet många år innan de börjar skolan. Men det förefaller också som om utbildningssystemet har kvalitetsbrister, och att dessa fortplantar sig från grundskolan, genom gymnasieskolan till högskolan. Det tar onödigt lång tid att slutföra utbildningarna till följd av kunskapsbrister och felval. Som redan poängterats finns det också en del obalanser mellan utbud och efterfrågan på yrken och utbildningsgrupper. Många av dessa problem är inte nya utan har uppmärksamats under lång tid.

Det svenska utbildningsväsendet har genomgått kontinuerliga förändringar sedan 1990-talet. Flera av åtgärderna har syftat till att höja utbildningsnivån, men också till att komma till rätta med kvalitetsbrister. Vad avser kvaliteten framstår inte reformerna som särskilt framgångsrika. Grundskolan, gymnasieskolan och komvux har decentraliserats, även om centralstyrningen ökat något på senare tid. Valfriheten i grundskola och gymnasieskola har ökat. Relativa betyg har ersatts med målrelaterade. De eftergymnasiala utbildningarna har expanderat och det har införts eftergymnasiala utbildningar vid sidan om högskolan.

Från förskola till högskola

Förskolan och förskoleklassen är de första och viktiga stegen i utbildningsväsendet. Verksamheterna har byggts ut kraftigt de senaste decennierna och i dag går nästan alla barn i förskola och förskoleklass innan de börjar grundskolan. Förskolans effekter för barnen är svårbedömda, men en bra förskola förefaller utjämnande och kan vara särskilt viktig för att minska skillnader i språklig förmåga mellan barn som är födda i Sverige och som är födda i annat land eller har föräldrar som är det.

Grundskolan ska ge eleverna kunskaper och värden och utveckla elevernas förmåga att tillägna sig dessa samt sträva efter att

kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar. Kunskapsutvecklingen bedöms säkrast med nationella och internationella utvärderingar. Enligt dessa har resultaten försämrats vad gäller läsförståelse, matematik och naturvetenskapliga ämnen. Svenska elevers skolresultat har fallit påtagligt under en längre period. Det gäller både absolut och relativt andra länder. De grupper som har försämrat sina resultat mest är pojkar och lågpresterande elever. Skillnaderna mellan skolor har ökat markant, men det är mer oklart om familjebakgrundens betydelse har förändrats. Orsakerna till nedgången är flerdimensionella och svårbestämda.

Gymnasieskolan ska ge eleverna grundläggande kunskaper för yrkeslivet, för vidare studier och för deltagande i samhällslivet. I stort sett alla unga börjar i dag i gymnasieskolan, men många fullföljer inte utbildningen. Sedan början av 1990-talet har yrkesinriktade gymnasieutbildningar förlängts och det teoretiska innehållet ökat, samtidigt som det införts behörighetskrav för att få börja ett nationellt program och kraven höjts för att få ett avgångsbetyg från gymnasieskolan. Trenden är att färre elever väljer yrkesprogram och fler väljer högskoleförberedande program.

Den kommunala vuxenutbildningen ska ge vuxna en andra chans att få kunskaper på grundläggande och gymnasial nivå. Antalet elever i komvux varierar kraftigt över åren, beroende på konjunktur och offentliga initiativ. Drygt två tredjedelar av kurserna slutförs. Det finns ingen entydig bild av de ekonomiska effekterna av komvuxstudier. Det finns dock starka skäl för att det i ett utbildningssystem ska vara enkelt att komplettera tidigare utbildning och byta spår.

Yrkeshögskolan etablerades 2009 för att samla eftergymnasiala yrkesutbildningar utanför högskolan. Utbildningarna har mycket olika inriktning. Yrkeshögskolan examinerar över 10 000 personer per år. Av de examinerade har 87 procent ett arbete, och 65 procent är etablerade på arbetsmarknaden i statistisk mening. För att kunna jämföra utfallen med andra utbildningar behövs dock en genomgripande utvärdering som tar hänsyn till relevanta faktorer.

Högskolan har expanderat kraftigt över tid, och utbildar i dag nästan hälften av varje årskull. Fler studenter studerar också allt längre. Högskolans utbildningsutbud styrs i hög grad av studenters efterfrågan. Inom vissa högskoleutbildningar finns problem med studenters kunskaper och arbetslivsförberedelse. Dessa kan delvis

bero på att studenter har svaga förkunskaper från gymnasieskolan, att kunskapskvaliteten inte alltid prioriteras i högskolan och att studieintensiteten ofta är låg.

Många arbetstagare har mer kvalificerad utbildning än vad arbetsuppgifterna kräver

Det är relativt vanligt att personer på arbetsmarknaden har en högre utbildning än vad som krävs för att utföra sina arbetsuppgifter, dvs. är överutbildade enligt en bred definition. Denna definition underskattar dock värdet av utbildningen genom att en del individer på sikt kan ha fördel av sin gymnasie- eller högskoleutbildning även om de inte har det nu. Man kan således inte dra slutsatsen att utbildningsnivån generellt skulle vara för hög och borde minska. Det kan lika gärna handla om att fler arbetsuppgifter skulle kunna anpassas till arbetstagarens utbildningsnivå. Arbetsgivare har givetvis en viktig roll i samspelet mellan utbildning och arbetsliv. Deras agerande påverkar dels vilka utbildningar studerande väljer, dels hur övergången från utbildning till arbetsliv går. En politik mot överutbildning måste också ta hänsyn till risken för diskriminering och se möjligheter att fylla enklare arbetsuppgifter med mer kvalificerat innehåll.

Det finns dock en risk att högskoleutbildade inom överskottsområden eller utan examen kan komma att konkurrera med dem som bara har studieförberedande gymnasieutbildning, vilket i sin tur kommer att sätta ytterligare tryck på enbart grundskoleutbildade. Redan i dag anser en stor del av högskoleexaminerade som jobbar utanför sitt examensområde att gymnasieutbildning vore tillräcklig för de arbetsuppgifter de har, och många av dem anser att de inte har någon nytta av sin högskoleutbildning i arbetet.

Utbildningssystemets utmaningar rör kunskaper, matchning och styrning

Rapporten identifierar flera utmaningar för utbildningssystemet. Till dessa hör sjunkande kunskapskvalitet, matchningsproblem och en effektiv styrning av utbildningssystemet.

Kunskapskvaliteten i utbildningssystemet behöver höjas

Av de utmaningar vi lyfter fram är den viktigaste förmodligen att de generella kunskapsresultaten i svensk skola behöver höjas. Försämrade kunskaper har en negativ påverkan på tillväxten i stort. Med mindre humankapital minskar samhällets förmåga att lösa de problem som uppstår, och det blir svårare för näringslivet att upprätthålla internationell konkurrenskraft.

Särskilt måste utbildningssystemet fånga upp och stödja dem med sämst förutsättningar och skolresultat. Därför behöver fler goda krafter rekryteras till och behållas i läraryrket.

Matchningen och övergången mellan utbildning och arbetsliv behöver underlättas

De stora matchningsproblemen mellan utbud av humankapital och arbetsmarknadens efterfrågan måste hanteras. Utbildningssystemet skulle också bättre än i dag kunna underlätta övergången från utbildning till arbetsliv.

Det finns en risk att de obalanser som finns i dag kommer att förstärkas. Färre väljer att gå ett yrkesprogram i gymnasieskolan. När fler med studieförberedande gymnasieutbildning söker till ett i konstant antal platser på högskolan kommer fler inte antas. Därmed uppstår behov av att kunna ge den gruppen andra vägar in på arbetsmarknaden.

En viktig faktor för övergången från utbildning till arbetsliv är att undvika utbildningsmisslyckanden. Samverkan mellan utbildningssystem och arbetsgivare behöver förbättras. I en framtid där det kan råda brist på viktiga utbildningsgrupper blir det särskilt viktigt att högskolan ser till att undervisningen bedrivs tidseffektivt och att ta hänsyn till produktionsbortfall.

Samtidigt finns ett stort behov av omställningsförmåga för individer på arbetsmarknaden. När livslängden ökar kommer det sannolikt att krävas ett längre arbetsliv. Samtidigt som utrikes födda innebär ett viktigt tillskott till arbetsmarknaden kan många behöva utbildning för att anpassa sitt humankapital till den svenska arbetsmarknaden. Skillnader i olika regioners utveckling kan ställa krav på omskolning. Omvandlingen av arbetsplatser och bransch-sammansättning gör att många kommer att behöva utbilda sig för att behålla sitt yrke eller lära sig ett nytt. Behovet av ett livslångt lärande har sannolikt ökat.

Efterfrågan på utbildning styrs av en mängd faktorer, där de ekonomiska incitamenten bara är en del. Dessa incitament kan också för vissa individer skilja sig åt på kort och lång sikt, exempelvis om det är svårt att få reda på information om utbildningskvalitet eller arbetsmarknadsvärde av olika utbildningar. Avkastningen på utbildning varierar kraftigt mellan olika inriktningar. Rationella utbildningsval förutsätter lätt tillgänglig och rättvisande information.

Dimensioneringen av utbildning styrs i hög grad av resurstilldelningssystemets incitament. Det är möjligt att dessa detta i dag skapar för små drivkrafter för kunskapskvalitet och arbetsmarknadsförberedelse.

Förslag för att möta utmaningarna

De utmaningar som kommit fram accentueras av de trender vi ser inför framtiden. Uppgifterna för utbildningsväsendet är många.

Samtidigt måste förväntningarna på utbildningssystemet vara rimligt ställda. Analysen påminner om att utbildning inte kan lösa allt. Problem på dagens och morgondagens arbetsmarknader beror på många faktorer – individuella omständigheter, samhällsutveckling, arbetslivets villkor och hur utbildningen ser ut.

För att möta utmaningarna och förbättra utbildningssystemets förmåga att bidra till humankapital och välbefinnande presenterar vi förslag inom flera områden. Ett övergripande förslag är att utbildningspolitiken i högre grad ska bygga på systematiska försök.

Förslag som tar sikte på matchningsproblemen mellan utbildningsutbudet och arbetsmarknaden

Förslag 1: Pröva yrkesutgångar i gymnasiets högskoleförberedande program.

Förslag 2: Gör övergången mellan grundnivå och avancerad nivå på högskolan mer flexibel.

Förslag 3: Pröva fler vägar till läraryrket för att förbättra rekryteringen.

Förslag 4: Förbättra informationen inför utbildningsval.

Förslag 5: Fortsätt utvärderingen av yrkeshögskolan och gör en utvärdering av yrkesvux.

Förslag som syftar till att höja kunskapsresultaten i svensk skola, och att förbättra likvärdigheten

Förslag 6: Se över resursfördelningen i förhållande till skolans likvärdighetsuppdag.

Förslag 7: Inför ett stickprovsbaserat nationellt kunskapsbedömningssystem.

Förslag 8: Tillsätt ett programråd för att låta högskolans behov vägleda högskoleförberedande gymnasieutbildning.

Förslag 9: Tillsätt en betygskommission med följande uppdrag:

- a: Externförankra betyg som används för urval.
- b: Se över behörigheter och behovet av en godkäntröns.
- c: Sätt betyg utifrån helhetskunskaper.
- d: Se till att antagningen till högskolan i grunden bygger på rättvisande betyg.

Förslag som syftar till ökad effektivitet och mer balanserade incitament för utbildningssektorns aktörer.

Förslag 10: Förstatliga ansvaret för lärares fortbildning.

Förslag 11: Ge högskolan mer balanserade incitament.

Förslag 12: Se till att heltidsstudier på högskola motsvarar arbetslivets heltidsnorm.

1 Inledning²

Denna bilaga till Långtidsutredningen 2015 analyserar utbildnings-systemets betydelse för den framtida tillväxten. Syftet är mer konkret att identifiera utmaningar för utbildningsväsendets olika stadier i deras funktioner att förbereda för nästa stadium eller för arbetslivet. I uppdraget ligger också att ge förslag till hur dessa utmaningar kan hanteras. Särskilt förberedelserna för arbetslivet ses ur ett framåtblickande perspektiv som tar hänsyn till förväntad utveckling av demografi och arbetsmarknad. Rapporten har till största delen karaktären av en kunskapssammanställning. Slut-satserna om hur väl utbildningarna fyller sina uppdrag följs av policyrekommendationer.

I fokus för rapporten står utbildningsväsendets roll att bidra till individers kunskaper och färdigheter samt att matcha dessa till produktiv användning på arbetsmarknaden. Rapporten beskriver kopplingen mellan utbildning, humankapital och tillväxt. Den går igenom hur det svenska utbildningsväsendets huvudsakliga delar är organiserade för att bygga kunskaper och färdigheter hos de studerande, samt hur dessa kunskaper och färdigheter svarar mot arbetsmarknadens behov. Rapporten analyserar trender inom utbildning och arbetsmarknad med avseende på vilka problem och utmaningar de kan komma att skapa i framtiden. Avslutningsvis lämnas förslag på hur utbildningssystemet skulle kunna förändras för att bättre möta problemen och utmaningarna.

² Under arbetets gång har en referensgrupp bestående av Sverker Lönnerholm (ordförande), Bodil Båvner, Thomas Furusten, Staffan Nilsson, Kjell Nyman, Sofia Sandgren Massih, Maria Salomonsson, Anders Stenberg och Jonas Vlachos bidragit med mycket värdefulla synpunkter. Andra som lämnat värdefulla synpunkter är Martin Hill, Mikaela Holmberg, Maria Vredin Johansson och Charlotte Nömmera. Vi är dock ensamma ansvarig för rapportens innehåll.

Viktiga utgångspunkter är att utbildningsväsendet är centralt för ett lands framtida tillväxtmöjligheter, men att det inte bara handlar om mer utbildning i termer av utbildningsår eller utbildningsnivå. Utbildningens inriktning och kvalitet har i högsta grad betydelse. Arbetsgivare värderar och är beredda att betala för inte bara kunskaper och förmågor (kognitiva förmågor), utan även beteendemässiga och sociala förmågor (karaktärsförmågor). I båda fallen handlar det om utvecklingsbara förmågor och inte enbart medfödda egenskaper. De kan påverkas av föräldrar, utbildning och social miljö, även om det finns en genetisk faktor. Insatser för att utveckla barns kognitiva förmågor och karaktärsförmågor redan i unga år lägger en grund som underlättar för lärande senare i livet. Därför täcker rapporten in utbildningsstadier från förskola till högskola.

Hur humankapitalet fördelar sig i befolkningen är också av vikt för tillväxtmöjligheterna. Med en utbildningspolitik som bidrar till en jämnare fördelning av förmågor blir inkomsterna och livschanserna jämnare fördelade, vilket kan minska kraven på en omfördelning via skatter och transfereringar. Därmed kan snedvridande skatteklar vara mindre än de annars skulle behöva vara. Utbildningspolitik kan också motverka det faktum att personer med lågutbildade föräldrar tenderar att vilja studera i lägre grad än andra och att deras kapacitet inte fullt ut tas till vara.

Det är därför avgörande hur människor väljer att utbilda sig och hur samhället väljer att erbjuda utbildningsplatser och utforma subventioner. Men det är i huvudsak på arbetsmarknaden som människors humankapital omsätts i produktion och välbefinnande. Arbetslivet har således en viktig roll i matchningen, vilket berörs om än mer översiktligt.³

Ansatsen i denna rapport är således mycket bred. Analysen måste därför begränsas i flera avseenden. En första avgränsning är att perspektivet på utbildning begränsas till dess betydelse för arbetsmarknad och tillväxt. Utbildning har självklart andra viktiga syften än att förse arbetsmarknaden med arbetskraft. Det görs också ett urval av såväl analys- som policyområden. Fokus är på situationen i dag och i framtiden, även om historiska perspektiv

³ Förutom betydelsen för tillväxten kan en jämnare inkomstfördelning även värderas positivt i sig.

emellanåt anläggs för att hitta trender och förklaringar. Tyngdpunkten i uppdraget ligger på utbildningsväsendets uppgift att förbereda för arbetslivet. I en föränderlig värld finns även behov av möjligheter till omställning senare i arbetslivet. Utbildningsväsendets roll att ge människor möjlighet att bygga på sin kompetens eller att växla spår senare i livet är emellertid inte i fokus. Rapporten tar upp de största utbildningsformerna. Andra viktiga utbildningsformer, exempelvis särskolan, folkhögskolor och studieförbund, behandlas inte över huvud taget. Inte heller arbetsmarknadsutbildningar, specialiserade högskoleutbildningar som polis- och officersutbildningar eller forskarutbildning diskuteras. Rapportens kanske främsta avgränsning är att inte närmare gå in på de specifika utmaningar som utbildningssystemet och arbetsmarknaden möter i att integrera personer med annat modersmål än svenska, som inte tidigare gått i svensk skola eller befunnit sig på svenska arbetsplatser. Därmed behandlas inte utbildning i svenska för invandrare, kompletteringsutbildningar eller frågan om validering av utländska erfarenheter. Statistiken vi redovisar är heller inte regelmässigt uppdelad i inrikes och utrikes födda. En annan viktig avgränsning är att vi inte går in på djupet av konsekvenserna av valfrihetsreformerna på utbildningsområdet.

Rapporten är uppplagd som följer. Kapitel 2 ger en introduktion till den ekonomiska analysen av utbildning, förmågor och arbetsmarknadsutfall, liksom rollen för det offentliga. Här ges bakgrunden till utgångspunkterna för rapporten. Kapitel 3 beskriver de stora utbildningsformerna i Sverige: förskolan, förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, komvux, yrkeshögskolan och högskolan. För var och en av utbildningsformerna diskuteras hur den bidrar till utvecklingen av humankapitalet, sett till kvantitet och kvalitet. Kapitel 4 behandlar val och dimensionering av utbildningar och kopplingen till arbetslivet och efterfrågade kompetenser. Kapitel 5 tillför ett framtidsperspektiv till de observationer som gjorts i tidigare kapitel. I kapitlet redogörs för trender och framtidsprognoser med konsekvenser för utbildningssystemet och framtida arbetsliv. Kapitel 6 sammanställer centrala utmaningar för framtidens utbildningssystem, och diskuterar ett antal åtgärder som skulle kunna bidra till förbättrade utbildningsresultat och ett utbud av arbetskraft som motsvarar arbetsmarknadens förväntade framtida efterfrågan.

2 Utbildning och tillväxtens långsiktiga förutsättningar

Detta kapitel tar upp utbildningens betydelse för tillväxt, med startpunkt i tillväxtens förklaringsfaktorer. I kapitlet ges en översikt av kunskapsläget kring de kausala sambanden mellan utbildning, förmågor och arbetsmarknadsutfall (inkomst och sysselsättning) på individnivå.⁴ Vidare redovisas olika motiv till att utbildning bör subventioneras och regleras av det offentliga. Slutsatserna i kapitlet motiverar och ger utgångsläget för rapportens fortsatta innehåll.

2.1 Produktiviteten avgör den långsiktiga tillväxten

Det ekonomiska välståndet har ökat väsentligt i Sverige sett över en längre period. Det är den totala produktionen, BNP, som ger förutsättningarna för både privat och offentlig konsumtion. Hur mycket ett land kan producera beror på vilka resurser som sätts in i form av människor, kunskap och teknik, naturtillgångar och kapital samt hur väl tillgångarna utnyttjas. Tillväxt kan skapas genom att öka insatserna av kapital och arbete, eller genom att använda dem mer effektivt, det vill säga höja produktiviteten.

Ett stärkt humankapital kan bidra till att fler arbetsföra blir lättare att anställa och därmed kommer i arbete. Det kan också attrahera mer kapital. Dess viktigaste effekt är dock att på mikro- och makronivå stärka produktiviteten, utöver de konsekvenser det kan ha för arbets- och kapitalinsatserna.

⁴ Med kausalt samband avses ett verkligt orsakssamband, där en företeelse (t.ex. hög lön) verkligen beror på en annan (t.ex. bra utbildning).

Produktivitetsutvecklingen har haft mycket stor betydelse för den långsiktiga utvecklingen av välståndet i Sverige. De senaste 50 åren har produktiviteten mer än fyrdubblats medan antalet arbetade timmar per capita bara har ökat marginellt. En god produktivitetsutveckling är alltså avgörande för en ökad levnadsstandard.

Produktiviteten påverkas av en rad olika faktorer. På lång sikt bestäms den av arbetskraftens och kapitalets kvalitet samt av den tekniska utvecklingen i vid bemärkelse. Faktorer som utbildningsnivå, forskning och utveckling, rättssäkerhet och annan myndighetskvalitet, tillgång på riskkapital, förutsättningar för entreprenörer och företagare, konkurrens och makroekonomisk stabilitet har alla betydelse. Även om det är svårt att med någon större exakthet bedöma hur mycket en enskild faktor påverkar produktivitetsutvecklingen står klart att investeringar i olika typer av humankapital och teknisk utveckling är viktiga för den långsiktiga utvecklingen av produktiviteten.

2.1.1 Humankapital är centralt för tillväxt

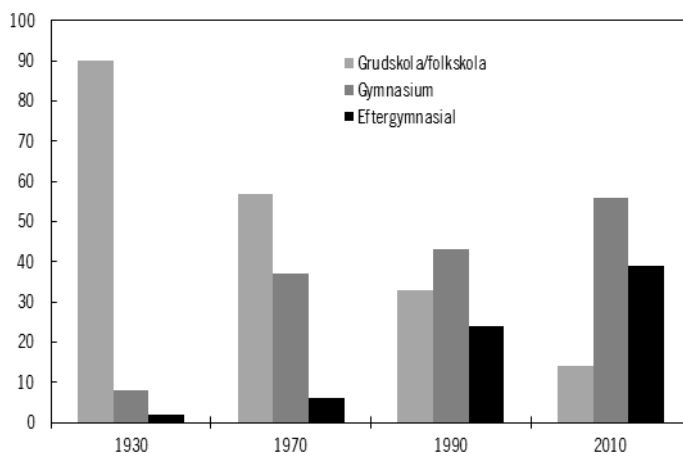
Arbetskraftens kvalitet – humankapitalet – är central för tillväxten och den ekonomiska utvecklingen. Med humankapital menas alla de kunskaper och förmågor som har ett ekonomiskt värde i ekonomin. Att mäta humankapital är emellertid svårt, och vanligtvis brukar jämförelser begränsas till mängden formell utbildning. Det kan handla om att beskriva befolkningens utbildningsnivå, eller antalet utbildningsår. Studier från senare år visar dock att utbildningsnivå är ett otillräckligt mått på arbetskraftens produktivitet (Hanushek & Woessman, 2011).

I Sverige, liksom i andra länder, har ekonomin utvecklats samtidigt som utbildningsnivån höjts. Det finns även ett tydligt samband mellan hur mycket olika länder satsar på utbildning och ländernas BNP. Det behöver emellertid inte betyda att det är utbildningssatsningarna som har lett den ekonomiska utvecklingen. Det kan vara så att när länder blir rikare väljer de att satsa mer på utbildning, att efterfrågan på högutbildad arbetskraft ökar när landets ekonomi utvecklas och att fler då väljer längre utbildningar, eller helt enkelt att rikare människor väljer att tillbringa längre tid i utbildning.

Den empiriska forskningen baserad på jämförelser mellan länder tyder dock på att ett lands utbildningsnivå har betydelse för den ekonomiska tillväxten i landet. Det finns också teorier som innebär att högre utbildningsnivå kan öka tillväxttakten. Det kan ske genom att fler högutbildade ökar ekonomins innovationsförmåga, genom att fler utbildade förbättrar ett lands förmåga att ta till sig ny teknologi som är tillgänglig för alla länder, eller gör att fler människor kan etablera sig på arbetsmarknaden. Humankapital kan också vara en nödvändig förutsättning för att ett land med lägre utvecklingsnivå ska uppvisa hög tillväxt genom teknikupphämtning. Det var länge svårt att finna empiriskt stöd för att ytterligare investeringar i utbildning skulle öka tillväxttakten. Svårigheterna att mäta förändringar i humankapital över tid är en förklaring till detta (se t.ex. Erixson, 2013). Senare studier tyder på att effekten av höjd utbildningsnivå är beroende av den existerande teknologin. Tidigare generationers utbildning kan skapa innovationer och specialisering som gör nästa generations utbildningsinvesteringar mer lönsamma (Stenberg, 2013).

Utbildningsnivån har stigit kraftigt

Utbildningsnivån i Sverige har höjts kraftigt sedan 1900-talets första hälft. På 1930-talet hade ca 90 procent av den vuxna befolkningen endast gått igenom folkskola (se figur 2.1). I dag är det bara drygt 10 procent som endast har utbildning på folkskole- eller grundskolenivå. Andelen med en högskoleutbildning har ökat från ca 3 procent till närmare 40 procent. Även andelen med gymnasieutbildning har ökat kraftigt. Under senare årtionden har en successiv utbyggnad gjorts framför allt inom gymnasieskolan och högskolan. Det medför att utbildningsnivån fortsätter att stiga efter hand när nya generationer växer upp och gamla lämnar arbetsmarknaden. Denna utveckling är inte unik för Sverige, utan kännetecknar de flesta utvecklade länder.

Figur 2.1 Befolkningen (16–59 år) utbildningsnivå, 1930–2013

Anm.: Det är mer relevant att ange utbildningsnivå för gruppen 24–64 år, men de historiska uppgifterna avser gruppen 16–59 år.

Källa: SCB, FoB 30, FoB 70, UF 37 SM1101, Utbildningsregistret.

Det som visas i figur 2.1 är humankapitalstocken vid olika tillfällen, och också den tillväxt i humankapital som skett, med utbildningsnivån som mått. Detta mått säger dock ingenting om hur sammansättningen av olika inriktningar av utbildningen sett ut, eller något om kvaliteten på utbildningarna, dvs. vad man faktiskt lär sig. Att tillväxten, vid sidan av utbildningsnivån, också kan påverkas av sammansättningen av olika utbildningsinriktningar och av kvaliteten på utbildningen finns det också visst empiriskt stöd för. Makrostudier som använt resultat från tester av exempelvis läs- och räkneförmåga som kvalitetsmått i jämförelser mellan länder har visat på ett ännu starkare samband med tillväxt än det som erhålls med enbart omfattningen av utbildningen.⁵ Vissa typer av utbildningar kan också förväntas ha större betydelse för tillväxten. Exempelvis skulle ingenjörer kunna öka innovationsbenägenheten i ekonomin (Björklund & Lindahl, 2005). Men det är generellt sett svårt att särskilja effekterna av olika utbildningsinriktningar

⁵ Se en översikt i Hanushek och Woessman (2011). En internationell undersökning av vuxnas färdigheter är Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC). Startpunkten för internationella undersökningar av vuxnas färdigheter kom 1994 med International Adult Literacy Survey (IALS).

eftersom de som genomgår olika utbildningar har olika förutsättningar att klara sig på arbetsmarknaden redan innan de påbörjar studierna. Den ekonomiska avkastningen förefaller dock variera mellan olika inriktningar (se avsnitt 4.3).

2.2 Utbildning påverkar människors produktivitet

Vid sidan av makroekonomiska studier av länder kan sambandet mellan utbildning och tillväxt studeras även på individnivå. Om en individ genom utbildning förbättrar sina kunskaper och förmågor ökar det individens produktivitet i arbetslivet. På makronivå bidrar det till att landets samlade produktion ökar, dvs. till tillväxt. Den enskilda individen kan förvänta sig högre ersättning för sin ökade produktivitet (Becker, 1962). Slutsatserna av studier på individnivå kan i korthet sammanfattas med att:

- utbildning påverkar individers produktivitet (humankapital)
- produktiviteten/humankapitalet har betydelse för individers inkomster och sysselsättning och därmed för den ekonomiska tillväxten

Men sambanden är långtifrån enkla och tydliga, inte minst för att andra faktorer än utbildning har betydelse för humankapitalet och för att produktivitetsskillnader inte alltid motsvaras av löneskillnader. I detta avsnitt redogörs för nationalekonomiska teorier och empiri kring dessa frågor.

2.2.1 Utbildningen har samband med humankapitalet

Den vanligaste förklaringen till det observerade sambandet mellan utbildning och inkomst har sitt upphov i den så kallade humankapitalteorin. Enligt den har löntagare olika kunskaper, färdigheter och erfarenheter (humankapital) som gör att de presterar olika. Dessa skillnader kan vara medfödda eller förvärvade. Vidare innebär teorin att utbildning och arbetslivserfarenhet förbättrar individens produktivitet och ger en premie i form av högre lön. Med ett sådant perspektiv kommer utbildning att vara lönsam så

länge värdet av ytterligare utbildning, sett över ett helt yrkesliv, överstiger kostnaderna för samma mängd ytterligare utbildning.

Är utbildning produktivitetshöjande eller en signal på produktionsförmågan?

Men utbildningens betydelse för individens produktivitet har också ifrågasatts. Enligt den så kallade signaleringsteorin har utbildningen ingen självständig effekt på den produktiva förmågan hos den som genomgår utbildningen. Utbildningen tjänar enbart som en signal på den produktiva förmåga som individen hade redan innan utbildningen påbörjades. Enligt denna teori antas individerna agera rationellt, så att de som genomgår en utbildning är samma personer som redan har en hög produktiv förmåga medan de som har en låg produktiv förmåga avstår, eftersom de skulle kosta dem en alltför stor ansträngning att klara av utbildningen. För arbetsgivaren vore det kostsamt att själv skaffa information om varje arbetssökandes produktivitet. Informationen om den arbetssökandes utbildning fungerar som en signal på personens produktivitet för arbetsgivaren. Det bör noteras att även signaleringsteorin innebär att rätt person hamnar på rätt plats, men den samhällsekonomiska kostnaden kan bli onödigt hög.

Det går alltså att dra två olika slutsatser för det samhälleliga värdet av utbildning beroende på vilket perspektiv som används. Med humankapitalperspektivet motsvaras den privatekonomiska inkomsteffekten av en effekt på ekonomins produktionsnivå (BNP), bortsett från skatter och transfereringar. Om utbildning i avsevärd omfattning fungerar som en signal på att individen redan har en inneboende produktiv förmåga kommer de privatekonomiska inkomsteffekterna att överskatta effekten av själva utbildningen på BNP, eftersom man bortser från att utbildningen genomförs av dem med högst förmåga.

Både humankapitalteorin och signaleringsteorin innebär att man kommer kunna se ett samband mellan individernas utbildning och deras inkomster. Det är därför svårt att empiriskt testa de båda teoriernas relativa betydelse. Men i en översikt av olika effektstudier med relevans för Sverige gjordes den sammantagna bedömningen att det är osannolikt att en betydande del av den högre inkomsten vid utbildning skulle bero på signaleringseffekter

(Björklund & Lindahl, 2005; Stenberg, 2013). Även i en studie som fokuserade på högskoleutbildning drogs slutsatsen att stödet för att utbildning bidrar till individernas produktivitet är större än stödet för signaleringsteorin (Gartell m.fl., 2007). Betydelsen av signaleringsteorin kan också variera beroende på arbetsgivare och utbildningsinriktning.

Humankapital omfattar både kognitiva förmågor och karaktärsförmågor

Med en bred definition är humankapital de kunskaper och förmågor som bidrar till arbetstagarens produktivitet. Humankapitalet blir därmed det arbetsgivaren värderar och är beredd att betala för.⁶

Undersökningar av vilka förmågor som efterfrågas av arbetsgivarna visar att de söker personer med både goda kognitiva förmågor och sociala/beteendemässiga förmågor. Kognitiva förmågor är de förmågor som mäts genom intelligenstest eller etablerade kunskapstester. Det handlar exempelvis om förmåga att minnas, dra slutsatser, använda språk, göra matematiska beräkningar, att se relationer och likheter. De övriga förmågorna, ibland kallade icke-kognitiva förmågor eller karaktärsförmågor, består av beteendemässiga, sociala och emotionellt betonade förmågor. Olika internationella studier tyder på att karaktärsförmågorna är särskilt viktiga för ingångsjobb och korttidsanställda.

Karaktärsförmågor har historiskt inte uppmärksammats i någon större utsträckning, men både ekonomer och psykologer visar allt större intresse för området och har utvecklat mått på karaktärsförmågor. Intresset för att studera det empiriska sambandet mellan kognitiva förmågor, karaktärsförmågor och framgång på arbetsmarknaden har vuxit. En internationell översikt lyfter fram motivation, socio-emotionell reglering, tidspreferenser samt förmågan att samarbeta som särskilt viktiga för produktivitet på arbetsmarknaden (Heckman & Kautz, 2013). Det finns även exempel på studier med svenska data som visar att både kognitiva

⁶ Det är egenskaper som förstås går bortom de direkta färdigheter en utbildning innebär.

förmågor och karaktärsförmågor har betydelse för utfallet på arbetsmarknaden. En studie som använde mönstringsdata för män visade på olika effekter av kognitiv förmåga och karaktärsförmåga (Lindqvist & Vestman, 2011). Karaktärsförmågor hade större betydelse för arbetskraftsdeltagande för dem med kortare utbildning och lägre inkomster, medan kognitiva förmågor var viktigare för dem med högre utbildning och högre inkomster.⁷

När arbetsledare i en svensk studie tillfrågades om vilka förmågor som var viktiga för att klara av arbetsuppgifterna för unga medarbetare med gymnasieutbildning framkom också att karaktärsförmågorna var mycket viktiga. Förhållningssätt som hade med ordningssinne att göra rangordnades högst av arbetsledarna. De framhöll även engagemang och initiativförmåga, liksom samarbetsförmåga och att kunna jobba självständigt (Skolverket, 2005). Kraven på goda kognitiva färdigheter kan förstås öka efter några års yrkeserfarenhet och när arbetsuppgifterna blir mer kvalificerade. Även de arbetsgivare som rekryterar högskoleutbildade lägger stor vikt vid liknande karaktärsförmågor (Lärarförbundet, Sveriges Förenade Studentkårer & TCO, 2007). Karaktärsförmågorna är viktiga inte bara i arbetslivet. De förutsäger även i hög grad hur det går med studier, hälsa och kriminalitet. Det är den slutsats som dras i en översikt av ekonomisk och psykologisk forskning kring betydelsen av olika förmågor (Heckman & Kautz, 2013). I rapporten betonas att karaktärsförmågor är just förmågor, inte egenskaper, och att de liksom kognitiva förmågor kan påverkas av föräldrar, skolan och den sociala miljön (även om det finns en genetisk faktor).

Svenskt skolväsende har sedan länge haft i uppdrag att utveckla barns och elevers personlighet, egenskaper och förhållningssätt, dvs. det som kan betecknas som karaktärsförmågor. Det visar en analys skollag, läroplaner och kursplaner (Skolverket, 2013b).

⁷ Måttet på karaktärsförmågan fångade den vid mönstringen bedömda förmågan att hantera krävande krigssituationer.

Det svenska skolsystemet påverkar humankapitalet

Att avgöra i vilken utsträckning utbildning kan bidra till människors humankapital är inte enkelt. Till att börja med är det svårt att särskilja effekten av utbildning från andra faktorer som har betydelse: medfödda förmågor, uppväxtmiljö och lärande i andra sammanhang.⁸ Det finns också uppenbara mätproblem, inte minst vad gäller utfallet. Förmågor är mångdimensionella, och test-instrumenten mäter bara en del av dem. Det är oftast bara mått på kognitiv förmåga som används i de studier som uppfattas som trovärdiga. Eftersom olika typer av förmågor samvarierar, leder det troligen till att enskilda förmågors betydelse för arbetsmarknaden överskattas. Samtidigt minskar det problemet med att måtten inte täcker allt.

Det har gjorts en omfattande genomgång och bedömning av studier som på olika sätt försökt hantera metodproblemen och isolera och beräkna effekter av skolgång på resultaten för svenska grundskolan och gymnasieskolan (Björklund m.fl., 2010). Effekten av ett år i skolan ligger mellan 0,15 d och 0,25 d i huvuddelen av de studier som ingick, vilket författarna bedömer vara en relativt stor effekt för *ett* års skolgång (se faktarutan). Genomgången visade också att effekterna av skolgången förefaller vara större under den tidigare delen än senare, men att de är påtagliga även i gymnasieskolan.

Studier som försöker mäta effekten av utbildning på förmågor gör det genom att jämföra resultat för personer (a) med samma observerbara egenskaper men olika lång utbildning, (b) som är lika gamla men har olika lång utbildning till följd av regler eller (c) som går i skolan med personer som inte går i skolan p.g.a. skollov eller för att studierna avslutats. Som resultatmått används test på läsförståelse eller matematik i internationella studier, mönstrings-test samt test på verbala, spatiala och logiskt-induktiva förmågor. Flera studier är baserade på elever som gick i skolan för många år sedan. Vissa urval är ganska små och en del avser endast män. Trots detta är effekterna i studierna som redovisas förhållandevis samstämmiga.

⁸ För elever i grundskolan bör man separera effekten av att eleven blivit ett år äldre från effekten av själva skolgången. För elever i gymnasieskolan kommer utbildningslängden att vara resultatet av val.

Faktaruta: Cohens d, standardiserade medelvärdesavvikelser

Cohens d är ett standardiserat mått som förenklar jämförelser mellan olika variabler. Måttet jämför effektstorlek baserat på skillnader i medelvärden. Standardiseringen görs med medeltalet av standardavvikelse i grupperna. De flesta statistiska mått kan transformeras till d.

< 0,2 är en liten avvikelse

Ca 0,5 är en medelstor avvikelse

>0,8 är en stor avvikelse

Om $d = 1$ så skiljer sig de två gruppernas medelvärde åt med en standardavvikelse, om $d = 0,5$ skiljer det med en halv standardavvikelse osv.

Det betyder att om två grupps medelvärde skiljer sig åt med 0,2 standardavvikelser så är skillnaden trivial, även om den är statistiskt signifikant. Med Cohens termer är en liten effektstorlek något som *är* en effekt, men man ser den bara om man tittar noga. En stor effekt är en effekt stor nog, eller konsistent nog, för att man ska "se den med blotta ögat". Exempelvis, om du ser ett rum med många kvinnor och män ser du normalt att män är längre än kvinnor, i genomsnitt (d är i själva verket 1,4).

2.2.2 Humankapitalet avspeglar sig i inkomster och sysselsättning

Högre mått på förmågor är förknippade med bättre arbetsmarknadsutfall

Det finns stora problem även när det gäller att fastställa vilken betydelse olika förmågor har för inkomster och framgång på arbetsmarknaden. Det faktum att man ofta saknar kunskap om karaktärsförmågorna medför att man riskerar att överskatta de kognitiva förmågornas betydelse eftersom karaktärsförmågorna påverkar både individers kognitiva förmågor och deras livschanser och framgång i arbetslivet.

I en analys av utbildningens arbetsmarknadseffekter konstateras att sambandet mellan personers kognitiva förmågor och karaktärs-

förmågor och olika mått på arbetsmarknadsframgång är starkt (Björklund m.fl., 2010).⁹ Både kognitiva förmågor och karaktärsförmågor är viktiga för att förklara sysselsättning och inkomster. I genomsnitt är en standardavvikelses förbättring i kognitiv förmåga förknippad med 2,5 procent större sannolikhet att arbeta för personer i arbetsför ålder, samt 5,4 procent högre livsinkomster för dem som arbetar.¹⁰ Motsvarande samband för måttet på karaktärsförmåga är 1,9 procents större sannolikhet att arbeta respektive 3,8 procent högre livsinkomster.

Tabell 2.1 Samband mellan förmågor och arbetsmarknadsutfall. Genomsnittlig effekt (procent) av en standardavvikelse högre förmåga

	Sannolikhet att arbeta	Livsinkomst
Kognitiva förmågor	2,5	5,4
Karaktärsförmågor	1,9	3,8

Anm. Med livsinkomst menas inkomsten under åldern 20–58 år.

Källa: Björklund m.fl. (2010).

Lön behöver inte vara detsamma som produktivitet

Antagandet att humankapitalet värderas på arbetsmarknaden innebär att lönen kan betraktas som ett mått på humankapitalets storlek. Personers lön är ett, i alla fall på lång sikt, ungefärligt mått på deras produktivitet. Tanken bakom detta är att en arbetsgivare inte har anledning att ge en arbetstagare mer betalt än vad hon bidrar med till arbetsgivaren, och att arbetstagaren inte har anledning att acceptera en lägre lön än så. Att det gäller fullt ut kan emellertid ifrågasättas på flera grunder.¹¹

⁹ Studien är en uppdatering av en studie av Kjellström (1999) och baseras på datamaterialet i undersökningen "Utvärdering genom uppföljning" (UGU) för kohorterna födda mellan 1948 och 1982. Mått på kognitiv förmåga är tester av verbal, spatial och induktiv förmåga, och måttet på karaktärsförmågor är utbildningsaspirationer (förväntningar om vidare utbildning) i årskurs 6.

¹⁰ En standardavvikelse kan sägas vara den genomsnittliga avvikelsen från medelvärdet i en population. I en normalfördelad population kan en ökning med en standardavvikelse motsvara att en individ går från mitten till 84 percentilen, eller från 84 till 98 percentilen.

¹¹ Se Sonnerby (2012) för en genomgång av invändningar mot att lön skulle vara ett mått på produktivitet.

Lönen är exempelvis inte den enda kompensationen för ett arbete. En arbetstagare kan få en del av kompensationen i form av bra arbetsmiljö, mindre ansträngande arbete, mer stimulerande arbete eller högre status. Sådana skillnader kan avspeglas i lönen.

För arbetsgivare som inte är verksamma på en marknad – inte minst i stora delar av offentlig sektor – är det vanskligt att bestämma ett produktionsvärde av en persons arbetsinsats. I någon mån mildras detta av att det ibland finns jämförbara tjänster i privat sektor. Även om arbetsgivare och arbetstagare är överens om det värde en person skapar för arbetsgivaren, behöver inte detta värde svara mot ett samhällsekonomiskt värde. Under de senaste åren har exempelvis det samhälleliga värdet av många välbetalda arbetsuppgifter inom finanssektorn ifrågasatts. Omvänt kan det vara omöjligt för många innovativa verksamheter, exempelvis grundforskning, att tillgodogöra sig det fulla värdet av sina resultat.

Sambandet mellan lön och produktivitet kan även påverkas av i vilka former lönebildningen sker. Centrala avtal kan komprimera lönestrukturen så att de med högre produktivitet får en lön som är lägre än vad som motsvaras av deras produktivitet, medan de med lägre produktivitet får en lön som är högre än vad som motsvaras av deras produktivitet. Ytterligare ett exempel är matchningsproblem på arbetsmarknaden som kan leda till att personer med samma humankapital får olika lön om de får arbeten med olika hög produktivitet. På längre sikt kommer dock sannolikt människor som känner sig underbetalda att söka sig till jobb där de får bättre betalt.

Internationella studier har visat att det finns ett tydligt samband mellan lön och förmågor, men att priset på förmågor, dvs. lönen, varierar mellan olika länder.¹² Skillnader i relativt utbud och efterfrågan samt skillnader i lönebildningsinstitutioner förs fram som tänkbara förklaringar, men det är svårt att säkert avgöra vilka faktorer som spelar in.

Även om lönen inte alltid motsvarar varje arbetstagares produktivitet finns det knappast något bättre sätt att mäta produktivitet på individnivå än med lön.

¹² Se en översikt i Hanushek och Woessman (2011).

Avkastningen på utbildning är tydlig

De tidigare avsnitten har visat att utbildning påverkar individers förmågor, och att förmågor har betydelse för inkomsterna. Det är också intressant att mäta det direkta sambandet mellan utbildning och inkomst. Att mäta utbildningens bidrag till individers inkomst innebär självklart samma svårigheter att särskilja den kausala effekten av utbildning från förhållanden som inte beror på utbildningen i sig – som medfödd begåvning, uppväxtmiljö samt skillnader i skolans och utbildningens kvalitet.¹³

En mer omfattande genomgång av forskningen kring den ekonomiska avkastningen på utbildning i Sverige redovisas i avsnitt 4.3.4. I korthet kan sägas att ytterligare ett år i utbildning i genomsnitt verkade öka lönen med 5–6 procent år 2005, där ungefär hälften av ökningen bedöms vara en kausal effekt av utbildning (Björklund m.fl., 2010). Avkastningen är generellt högre för studier på lägre nivåer än för studier på högre nivåer. Skillnaderna är också stora för olika utbildningsinriktningar. I ett internationellt perspektiv är avkastningen på utbildning relativt låg i Sverige, liksom i övriga nordiska länder.

Skillnader i avkastning på utbildning skulle kunna förklaras av variationer i utbud och efterfrågan på kvalifikationer. Det finns mönster som tyder på att variationer i utbudet har betydelse. Exempelvis minskade utbildningens avkastning på 1960-talet i Sverige när utbudet av högutbildade ökade. Men när utbudet av högskoleutbildade ökade ytterligare på 1990-talet steg samtidigt avkastningen på högskoleutbildning. En förklaring till att avkastningen ökade trots att utbudet ökade är att tekniska förändringar samtidigt ökade efterfrågan på högutbildade. Det senare är ett mönster som återfinns även i andra länder. Vilken betydelse variationer i utbudet har påverkas alltså av hur efterfrågan förändras. Som tidigare påpekats har även i vilka former lönebildningen sker betydelse.

¹³ Medfödd eller tidigt förvärvat begåvning och familjebakgrund (arv och miljö) är särskilt viktiga för utfallet, vilket leder till att sambandet överskattas och har sannolikt ganska stor betydelse (effekt av utelämnade variabler). Det förekommer även problem med mätfel. Mätfel i utbildningsvariabeln leder till att sambandet underskattas, vilket dock troligen har ganska liten betydelse. Björklund m.fl. (2010) beräknar en mätfelkorrigerad avkastning på utbildning och finner att avkastningen då blir något högre.

Avkastningen påverkar individens vilja att investera i utbildning¹⁴

Det finns flera förklaringar och teorier till vad som avgör enskilda individers utbildningsbeslut. Hur lönsamt det är att utbilda sig är en sådan faktor, om än inte säkert den viktigaste. Med det perspektivet kan utbildningsvalet ses som ett investeringsbeslut, där individen efter den obligatoriska skolan väljer mellan att utbilda sig vidare eller att börja arbeta. Det han eller hon har att vinna på utbildningen är en högre förväntad inkomst och en lägre risk för arbetslöshet. Kostnaden är framför allt den uteblivna lönen under studietiden, men också eventuella kostnader för själva utbildningen. Om de förväntade intäkterna överstiger kostnaderna väljer individen att studera. Den privatekonomiska avkastningen påverkar valet av utbildning.

Utbildningspremiens storlek, dvs. den högre lön som följer av längre utbildning, blir viktig då den påverkar de ekonomiska incitamenten till investering i utbildning. Den kan påverka hur mycket utbildning individen väljer att skaffa sig och inom vilket område.¹⁵ För att utbildningsvalet ska kunna ses som ett investeringsbeslut fordras förstås också att individen besitter någon form av information kring kostnader och beräknad avkastning. Som vi ska se i kapitel 4 verkar individens information i hög grad hänga samman med andra faktorer, inte minst social bakgrund. Den sociala bakgrunden påverkar också individens val i dimensioner som har mindre med privatekonomi att göra.

2.3 Det offentliga subventionerar utbildning i hög grad

I de flesta utvecklade länder är en betydande del av utbildningsväsendet skattefinansierat. En anledning till det är att det finns positiva värden av utbildning utöver det privatekonomiska värdet för individerna. Det brukar föras fram att utbildning, framför allt grundläggande utbildning, kan påverka det demokratiska deltagandet, förbättra hälsan och minska brottsligheten i samhället,

¹⁴ Detta resonemang fördjupas i kapitel 4.

¹⁵ Se SOU 2008:69 för en översikt.

och det finns även belägg för att så är fallet.¹⁶ Om medborgarna kan läsa, har goda allmänkunskaper och accepterar grundläggande värderingar stärks demokratin. Befolkningen kan få bättre hälsa och längre livslängd, genom att utbildning bidrar både till att individer får råd att leva mer hälsosamt och nyttja sjukvård när det behövs, samt ökar möjligheterna att få arbeten som sliter mindre på hälsan. Brottsligheten i ett samhälle kan också minska. Det finns alltså positiva effekter för samhället som inte direkt kommer att beaktas av den enskilda personen när han eller hon väljer utbildning. Det är exempel på det som kallas externa effekter.¹⁷

En annan extern effekt uppstår av skatte- och transfereringssystemen. De gör att individen varken bär den fulla samhälls-ekonomiska kostnaden för studier eller får hela den samhälls-ekonomiska nyttan som följer av högre produktivitet och lägre arbetslöshetsrisk. I en kalkyl som främst tar hänsyn till den egna personen kommer individen med andra ord inte att fullt ut beakta de positiva konsekvenserna av ökad produktionsförmåga och minskad arbetslöshetsrisk.

Det finns ytterligare skäl till offentliga subventioner. För det första är möjligheterna till studielån på den privata lånemarknaden mycket begränsade. Banker och kreditinstitut har svårt att bedöma studenternas möjlighet att betala tillbaka lånen eftersom värdet av utbildningen är osäkert och realiserats först efter flera år. För det andra kan en del individer vara mindre benägna att investera i utbildning som ger avkastning först i framtiden. De riskerar att fatta utbildningsbeslut som inte är långsiktigt rationella och konsistenta över tid.

Dessa tre skäl – positiva externa effekter av utbildning, kreditrestriktioner och irrationella beteenden – innebär att befolkningen skulle utbilda sig i mindre omfattning än vad som är bäst för samhället som helhet. Med offentligt subventionerad utbildning ökar det privatekonomiska utbytet av utbildningen och de

¹⁶ Se Björklund & Lindahl (2005) för en genomgång.

¹⁷ Externa effekter är effekter på omgivningen som inte beaktas av den person som fattar beslut (eftersom de inte återspeglas i priser). En person som bestämmer sig för hur mycket hon ska investera i utbildning tar inte hänsyn till dessa effekter. När det finns positiva externa effekter kommer den samhälls-ekonomiska avkastningen att vara större än den privatekonomiska. Ett exempel på en negativ extern effekt är utbildning som syftar till att signalera individens produktivitet till arbetsgivaren och därmed tvingar andra som tror sig ha samma produktivitet att också utbilda sig.

utbildningsbeslut som fattas blir bättre för samhället som helhet än vad de skulle ha blivit utan inblandning från det offentliga.

Slutligen finns vid sidan av effektivitetsaspekten även en fördelningsaspekt. Eftersom förmågorna påverkar de individuella inkomsterna kommer fördelningen av förmågor att ha en direkt effekt på inkomstfördelningen. Om förbättrade utbildningsmöjligheter kan bidra till en jämnare fördelning av förmågor blir inkomsterna och livschanserna jämnare fördelade. Det gäller förstås särskilt om det råder kreditbegränsningar, eller om barn till föräldrar med sämre ekonomi har svårare att göra upplysta utbildningsval.

Sammanfattningsvis syftar utbildningssubventioner till att höja utbildningsnivån och göra utbildning jämnare fördelad.

På vilka sätt kan utbildningsinvesteringar påverka tillväxten?

Argumenten för att utbildning ska subventioneras med offentliga medel handlar således om mer än att bidra till högre tillväxt. Utbildningsinvesteringar kan dock påverka tillväxten på flera olika sätt.

- Den direkta effekten är att den person som genom utbildning förbättrar sin produktivitet också bidrar till ökad tillväxt i samhället.
- Om den personen även förmedlar sina kunskaper till personer i omgivningen, på eller utanför arbetsplatsen, kan även de bli mer produktiva.
- Utbildningen kan också ha positiva effekter på de offentliga finanserna och genom detta bidra till bättre tillväxt. Om utbildning minskar risken för arbetslöshet eller förbättrar hälsan kommer skatteintäkterna att öka och de offentliga utgifterna att minska.
- En utbildningspolitik som bidrar till att göra inkomstmöjligheterna jämnare fördelade kan minska kraven på en omfördelning via skatter och transfereringar och därmed kan snedvridande skatteklilar vara mindre än de annars skulle vara.

- En kraftigt ojämlik inkomstfördelning i ett samhälle kan ha fler negativa effekter. Ett långsiktigt problem är att personer som kommer från svagare bakgrunder i lägre utsträckning än andra tenderar att vilja studera eller på andra sätt kompetensutveckla sig. Det leder till att den framtida arbetskraften blir mindre förberedd att hantera strukturförändringar.¹⁸

De offentliga resurserna bör prioritera tidiga insatser

Givet att det finns goda skäl att subventionera utbildning uppkommer förstas frågan hur subventionerna ska utformas på bästa sätt inom ramen för begränsade offentliga resurser. Generellt kan sägas att det är bättre att sätta in resurser tidigt än sent. En studie av världsledande forskare etablerar några principer, vilka också kommer att vägleda analysen i denna rapport (Kautz m.fl., 2014).

Insatser för att förbättra barns förmågor i förskola och i tidiga skolår har livslånga effekter och underlättar deras lärande i senare stadier. För barn och ungdomar som riskerar att halka efter är det bättre att arbeta förebyggande än att vänta tills problemen blir uppenbara. Det är också viktigt att arbeta med såväl kognitiva som icke-kognitiva förmågor för att nå varaktiga resultat. Samtidigt kan man inte säga att det vid en viss tidpunkt är för sent att försöka hjälpa ungdomar som fått problem. De mest lovande insatserna för den gruppen bygger på att stärka icke-kognitiva färdigheter och att ge vägledning och information, gärna nära arbetslivet.

Till detta kan läggas flera effektivitets- och rättviseskäl att ge även vuxna möjligheter att byta spår och komplettera sin utbildning (Stenberg, 2012). Exempelvis kan vuxna ångra de utbildningsval som gjordes vid tidiga år och som styrdes av omogna överväganden. Verkligheten, i synnerhet arbetslivet, kan ändra sig och göra tidigare utbildningsval obsoleta, även om de framstod som rationella vid beslutstillfället.

¹⁸ Intresset för vilken betydelse inkomstfördelningen kan ha på tillväxten (och vad tillväxten betyder för inkomstfördelningen) har ökat internationellt i organisationer som OECD, Världsbanken och IMF. En ny studie från OECD (Cingano, 2014) menar att sämre inkomstutveckling i den nedre delen av inkomstfördelningen gör att det går sämre utbildningsmässigt för personer med lågutbildade föräldrar och att detta kan påverka tillväxten genom att kapaciteten hos dessa personer inte fullt ut tillvaratas.

I Sverige står det offentliga för 97 procent av utbildningskostnaderna

Stat och kommun anordnar och subventionerar en övervägande del av den utbildning som sker i samhället. Utbildningen är kostnadsfri på såväl grundskole-, gymnasie- som, med några få undantag, eftergymnasial nivå. Dessutom tillhandahålls studiestöd i form av bidrag och lån genom statlig försorg.

Tabell 2.2 Bruttokostnader för utbildningsväsendet 2013

	Mdkr	Kronor per inskrivet barn/elev
Förskolan	62,2	128 100
Förskoleklass	5,6	52 100
Fritidshem	14,3	34 300
Grundskolan	86,5	95 000
Grundsärskolan	3,8	489 800
Gymnasieskolan	35,1	106 200
Gymnasiesärskolan	2,9	362 800
Komvux ¹⁾	4,0	45 000
Utbildning i svenska för invandrare (sfi) ²⁾	2,1	38 400
Yrkehögskolan	1,5	60 000
Högskolan	21,1	72 000
Studiemedel ³⁾	20,6	-

¹⁾ Per heltidsstuderande.

²⁾ Exkl. annan anordnare.

³⁾ Totala utgifter för utgiftsområde 15 Studiestöd.

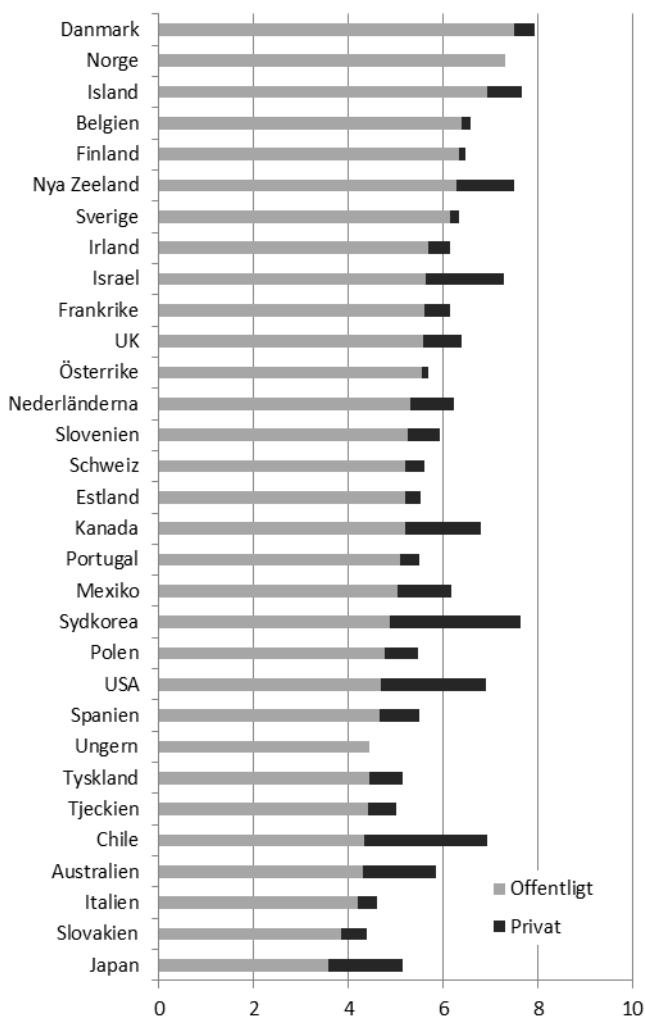
Källa: Skolverket, 2015a och budgetpropositionen för 2015 (Prop. 2015:1).

I Sverige är det offentliga andelen av utbildningskostnaderna mycket hög; 97 procent av de totala utgifterna. Motsvarande siffra för OECD som helhet är 85 procent och för EU21¹⁹ 91 procent. De totala utgifterna i sin tur varierar mellan olika länder, från knappt 4 procent av BNP till närmare 8 procent av BNP. För Sverige är andelen 6,3 procent vilket är något över medel för hela OECD. I den svenska nationella statistiken inkluderas även förskola och studiemedel, vilket ökar andelen till 7,9 procent (SCB, Sveriges officiella statistik).

¹⁹ Avser EU:s medlemsländer före 1 maj 2004 när ytterligare tio länder gick med i unionen, samt fyra östeuropeiska OECD-länder: Tjeckien, Ungern, Polen och Slovakien.

Figur 2.2 Offentliga och privata utgifter för utbildningsväsendet 2011

Andel av BNP i procent



Källa: OECD (2014).

2.4 Humankapital är mer än utbildning, men utbildningsinsatser är viktiga

Det finns ett starkt samband mellan utbildning och BNP-nivå över tid och mellan länder. Många, men inte alla, menar att det finns ett

orsakssamband där mer utbildning leder till högre BNP-nivå (snarare än att rikare människor väljer att studera mer). Att döma av studier baserade på individdata finns ett sådant samband. Men det innebär inte att slutsatsen är att mer utbildning generellt har positiva effekter på den framtida tillväxten, eftersom det finns andra förhållanden som påverkar detta. Utbildningens inriktning och kvalitet är i högsta grad av betydelse, liksom exempelvis hur det arbetsliv som möter de utbildade är organiserat och på vilken teknisk nivå det befinner sig.

I synnerhet förefaller grundläggande utbildning vara viktigt för en nations välstånd. På högre nivåer, exempelvis högskola, är det generella orsakssambandet mellan ett år längre utbildning och högre produktivitet svagare. För högskolan förefaller i stället sambandet vara starkare mellan utbildningsinriktning och produktivitet. En viktig faktor för produktiviteten är också personliga egenskaper, vilka även de kan utvecklas i utbildningssystemet. Till dessa hör både kognitiva förmågor (dvs. förmågor som mäts genom kunskaps- och intelligenstag) och karaktärsförmågor (som initiativ, samarbete och disciplin).

Sammantaget framstår utbildningsnivån som ett otillräckligt mått på humankapitalet. Direkta mått på olika förmågor och utbildningarnas inriktning är viktiga komplement. Utbildningsresultat är vidare värda att använda som indikatorer på framtida arbetsmarknadsutfall och därmed de långsiktiga tillväxtförutsättningarna. Det kan ta lång tid innan det är möjligt att utvärdera vilka effekter olika utbildningsinsatser har på arbetsmarknaden. Genom att titta på utbildningsresultat behöver man inte vänta på arbetsmarknadsutvärderingar som kanske kan genomföras först årtionden senare.

Eftersom utbildning har positiva effekter för såväl individen som samhället finns det skäl för det offentliga att subventionera och reglera utbildningssystemet. Dessa subventioner och regleringar syftar sammanfattningsvis till att höja utbildningsnivån och göra utbildningen jämnare fördelad. De svenska utbildningssubventionerna är i en internationell jämförelse stora. Samtidigt är den privatekonomiska avkastningen låg. Det kan ha betydelse för de utbildningsval ungdomar gör. Hur utbildningen ska subventioneras och regleras är förstås en viktig fråga som rapporten återkommer till.

Utbildning syftar självklart till mer än att förse arbetsmarknaden med arbetskraft. Samtidigt har de förmågor som värderas på arbetsmarknaden också stor betydelse i andra sammanhang, såväl för samhället som för individerna själva. I den här rapporten är emellertid perspektivet på utbildningen i huvudsak begränsat till betydelsen för arbetsmarknaden och tillväxtmöjligheterna.

I nästa kapitel ska vi beskriva de stora utbildningsformerna i Sverige och se hur de fyller sina funktioner att förbereda för nästa utbildningsstadium eller för arbetslivet.

3 Utbildningsväsendet och humankapitalet i Sverige

I det här kapitlet beskrivs utbildningsväsendet med perspektiv på bidraget till produktionen av landets humankapital. Tre aspekter beaktas. *Utbildningsdeltagandet* (kvantiteten) och, i den mån det är möjligt, *kvaliteten* redovisas för ett antal utbildningsformer. Med begreppet kvalitet görs här en snäv avgränsning till resultat som kan värderas på arbetsmarknaden, vilket motiveras av rapportens begränsade tillväxtperspektiv på utbildning.²⁰ För gymnasieskolan, yrkeshögskolan och högskolan beskrivs också sammansättningen av *utbildningsinriktningar* för att få med även denna aspekt av humankapitalet. Utbildningarnas mål, syfte och historiska utveckling beskrivs kort.

Beskrivningen visar att deltagandet i utbildning är högt men att det finns problem med genomströmning och fullföljande av utbildningar, samt brister i kunskapsutvecklingen. Mot bakgrund av detta lyfts några olika problem och tänkbara förklaringar fram.

De utbildningsformer som tas upp är förskola och förskoleklass, grundskola, gymnasieskola, komvux, yrkeshögskola och högskola. Inledningsvis redovisas ett antal utvecklingar som är gemensamma för flera utbildningsformer.

3.1 Utbildningsväsendet har stöpts om sedan 1990

Allt fler befinner sig i utbildning allt längre tid. I dag går nästan alla barn i förskolan och förskoleklass. Grundskolan är obligatorisk för alla barn.²¹ Gymnasieskolan är visserligen frivillig, men närapå alla

²⁰ Direkta mått på förmågor, eller arbetsmarknadsutfall.

²¹ En del elever fullgör dock skolplikten i andra skolformer.

som gått i grundskolan börjar i gymnasieskolan, vilken har förlängts och nu omfattar treåriga nationella program för samtliga inriktningar. Senare år har närmare hälften av en årskull påbörjat högskoleutbildning. Även högskoleutbildningen har förlängts. Därutöver deltar många i övrig vuxenutbildning. Men det finns också problem med att många inte fullföljer gymnasiestudierna eller tar lång tid på sig. Även högskolestudierna har problem med genomströmningen.

3.1.1 Grundskolan, gymnasieskolan och komvux har decentraliserats

Skolan genomgick genomgripande förändringar på 1990-talet. Skolan kommunaliserades, skolval infördes och det blev möjligt att etablera fristående skolor. Från att ha varit en detaljreglerad verksamhet med riktade statsbidrag infördes mål- och resultatstyrning. Kommunerna kan i dag själva avgöra hur mycket resurser skolan ska förfoga över och hur de ska fördelas.

Ändrade ansvarsförhållanden genom mål- och resultatstyrning, kommunalisering, generellt statsbidrag och nya styrdokument

Ansvar för den svenska skolan har alltid delats mellan staten och kommunerna. Riksdagen och regeringen fattar beslut om bestämmelser som ger de ramar inom vilka kommunerna har möjlighet att styra skolan. I slutet av 1980-talet var skolan hårt reglerad och styrdes genom detaljerade styrdokument (läroplaner, kursplaner och timplaner) samt riktade statsbidrag till olika verksamheter. Statsbidragen var en viktig del av statens styrning, och syftade till att alla kommuner och skolor skulle få jämlika ekonomiska förutsättningar.²² Lärarna var anställda av kommunerna, men tjänsterna var statligt reglerade med bestämmelser om löner och anställningsvillkor.

²² Finansieringen av skolan delades av stat och kommun. Staten har gett någon form av bidrag och kommunen har historiskt bekostat lokaler, skolmat, skolskjuts, skolhälsovård och läromedel. Åren före kommunaliseringen motsvarade statens bidrag ungefär hälften av skolans kostnader (Ds Fi 1986:14 i SOU 2014:5).

Regering och riksdag menade att det fanns behov av ökad anpassning till lokala behov och att en decentralisering skulle åstadkomma detta samt leda till en mer effektiv resursanvändning. I början av 1990-talet ersattes därför detaljstyrningen av skolan med en mål- och resultatstyrning. Det innebar att skolan skulle styras mot mål och med en kontroll av uppnådda resultat.²³ På nationell nivå skulle regering och riksdag kunna följa och utvärdera de nationella målen och riktlinjerna. Statens skolverk inrättades 1991 med uppföljning och utvärdering samt utveckling av skolan som huvudsakliga uppgifter. Kommunerna fick ansvar för uppföljning och utvärdering på kommunal och skolnivå. De tidigare detaljerade läroplanerna och kursplanerna ersattes i mitten av 1990-talet av nya planer som var anpassade till en målstyrd verksamhet. I styr-dokumentet beskrevs vilka mål och resultat som skulle uppnås och de gav stort utrymme för anpassning till lokala förhållanden. Till skillnad från tidigare kursplaner fanns inte längre direktiv om vad undervisningen skulle innehålla eller hur den skulle gå till.

Statsbidragssystemet ändrades 1992 så att de olika statliga bidragen till kommunerna för skolverksamheten slogs ihop till ett statsbidrag till skolsektorn. Ett sektorsbidrag ansågs ge de bästa förutsättningarna för huvudmännen att planera och utforma skolan efter lokala behov och förutsättningar. Året därpå gick detta sektorsbidrag upp i ett generellt statsbidrag till kommunerna, vilket gjorde det möjligt för kommunerna att fördela resurser mellan olika sektorer och ökade kommunernas inflytande över skolans finansiering.

En viktig del i decentraliseringen var också att kommunerna redan 1991 fick hela arbetsgivaransvaret för lärarna, skolledarna och syokonsulenter.²⁴ Som arbetsgivare fick kommunerna större möjligheter att fatta beslut om vilka personer som anställdes som

²³ Det var tre propositioner som låg till grund för förändringarna: Regeringens proposition om skolans utveckling och styrning (Prop. 1988/89:4), Regeringens proposition om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer (Prop. 1989/90:41), samt Regeringens proposition om ansvaret för skolan (Prop. 1990/91:18). Propositionerna kallas ofta för styrpropositionen, kommunaliseringspropositionen respektive ansvarspropositionen.

²⁴ Tidigare hade staten och kommunerna delat på arbetsgivaransvaret. Lärarna var anställda av kommunerna men staten förhandlade och slöt avtal om deras avlöningsförmåner och övriga anställningsvillkor.

lärare, om lönesättningen och hur lärarnas arbetstid skulle disponeras.

Sedan 2010 gäller en ny skollag (SFS 2010:800) som är anpassad efter ett målstyrt skolväsende och den ansvarsfördelning som gäller på skolområdet sedan början av 1990-talet. I den tidigare skollagen (SFS 1985:1100) fanns få spår av de resonemang om decentralisering och avreglering som förts under 1970- och 1980-talen. Lagen var i stort sett en författningsteknisk och språklig översyn av skollagen från 1962.

Valfrihet och konkurrens har införts i grundskola och gymnasieskola

Fram till början av 1990-talet hade elever och föräldrar begränsade möjligheter att välja skola. Kommunen kunde besluta om i vilken skola eleven skulle gå, och de allra flesta gick i den närmaste skolan. Det fanns ett mindre antal fristående skolor, men de skulle snarast vara komplement till den kommunala skolan. De fristående grundskolorna hade exempelvis alternativ pedagogisk inriktning eller en internationell eller religiös anknytning. En del fristående skolor kunde få statsbidrag, men ersättningen var lägre än för de kommunala skolorna. Många av dem tog ut betydande elevavgifter.

Möjligheten för elever och föräldrar att välja skola ökade i början av 1990-talet. Det blev lättare att få tillstånd att starta en skola och den ekonomiska ersättningen höjdes. Från 1992 fick fristående grundskolor i stort sett samma ekonomiska förutsättningar som kommunala skolor. Om de var godkända för skolplikt hade de rätt till bidrag från kommunerna som motsvarade minst 85 procent av kommunens genomsnittliga kostnad per elev. Två år senare fick även fristående gymnasieskolor rätt till bidrag från kommunerna om regeringen hade förklarat dem bidragsberättigade. Det har skett en stor ökning av antalet skolor med enskild huvudman (friskolor) sedan friskolereformen.

Från 1994 blev det också möjligt för eleverna att välja en annan kommunal skola än den som låg närmast, förutom fristående skola.

Skolorna har blivit beroende av elevernas val för sin finansiering eftersom de får ersättning efter hur många elever de har. Skolorna och eleverna har därmed blivit aktörer på en skolmarknad. Ett syfte med reformen var att den ökade valfriheten, och konkurrensen,

med mer engagerade föräldrar och elever skulle leda till pedagogisk utveckling.

Målrelaterade betyg har ersatt relativa betyg

I det relativa betygssystem som användes från 1960-talets början kunde eleverna få betygen 1–5. Medelvärdet av betygen för landet som helhet skulle vara 3 (med viss tillåten avvikelse) och det skulle sättas fler 2:or än 1:or och fler 4:or än 5:or. I gymnasieskolan fanns fasta procentsatser för hur stor andel av en årskull som skulle ha ett visst betyg. Varje skolas betygsfördelning normerades i förhållande till riksgenomsnittet genom standardprov på grundskolan och centrala prov på gymnasieskolan.

Det relativa betygssystemet ansågs inte kunna användas för att mäta kunskapsresultaten i skolorna, vilket var en förutsättning för att kunna styra utifrån mål och resultatmått. Därför infördes ett mål- och kunskapsrelaterat betygssystem som baserades på kriterier för olika kunskapsnivåer. Betygen skulle visa vad eleven lärt sig. Betygsstegen Icke godkänd, Godkänd, Väl godkänd och Mycket väl godkänd infördes i gymnasieskolan 1994.²⁵ Grundskolan fick målrelaterade betyg 1996, men utan betygssteget Icke godkänd. Det nya målrelaterade betygssystemet gav varje enskild lärare stor handlingsfrihet att tolka innehållet i betygsriterierna. Centralt beslutade målbeskrivningar i grundskolan fanns bara för årskurs 5 och mål samt betygsriterier fanns för årskurs 9. Som stöd för betygssättningen fanns nationella prov i svenska eller svenska som andraspråk, matematik och engelska. Proven var obligatoriska i årskurs 9 och frivilliga i årskurs 5.

Senare har såväl betygsstegen som stöden för betygssättning förändrats. Sedan 2011 sätts betyg efter en betygsskala med sex steg, A–F, där A–E står för godkända resultat och F står för ej godkänt resultat. Om eleven har så stor frånvaro att betyg inte kan sättas, sätts ett streck i betygskatalogen²⁶. Betyg ska sättas från årskurs 6 och därefter varje termin fram till årskurs 9. I gymnasie-

²⁵ Den första årskull som fick avgångsbetyg enligt det nya systemet lämnade årskurs 9 år 1998.

²⁶ Betygskatalogen är den officiella dokumentationen över de betyg och de intyg som satts på en viss skola.

skolan får elever betyg efter varje avslutad kurs. Kunskapskraven är kopplade till de nya kursplanerna och därmed preciseras i högre grad än tidigare vad eleverna ska lära sig. För att öka likvärdigheten i betygssättningen har betygskriterierna blivit mer preciserade och antalet obligatoriska nationella prov (fler ämnen och tidigare) har ökat. Nationella prov genomförs i vissa ämnen i årskurs 3, 6 och 9 i grundskolan, i vissa kurser i gymnasieskolan och inom komvux.

Trots formellt oförändrat ansvar har centralstyrningen ökat med tiden

Ansvarsfördelningen är formellt sett oförändrad sedan 1990-talet. Riksdag och regering har det övergripande nationella ansvaret för skolans resultat och utveckling. Staten anger nationella mål och riktlinjer för skolans verksamhet, vilka ska garantera att utbildningen i landet blir likvärdig och håller hög kvalitet. Huvudmännen (kommunala och enskilda) ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med författningarna.

Men den statliga styrningen och kontrollen har ökat i betydande grad. Som redan framgått har regelverket ändrats så att kursplaner blivit tydligare, betygssättningen mer reglerad, obligatoriska nationella prov fler och tidigare. Dessutom har en lärarlegitimation och skärpta behörighetsregler införts.

Staten har också i högre grad använt sig av finansiell styrning. Från slutet av 1990-talet återinfördes och ökades de riktade statsbidragen, vid sidan av det generella statsbidraget. De syftar ofta till att påverka kommuners och enskilda huvudmäns prioriteringar, exempelvis beträffande personal och fortbildning.²⁷ De riktade bidragen för skolsektorn är dock små i relation till de totala kostnaderna för skolverksamheten. Kostnaderna för skola och barnomsorg uppgick 2013 till 210 miljarder kronor och de riktade statsbidragen uppgick till 7 miljarder kronor, inklusive maxtaxa till förskolan som stod för 3,7 miljarder kronor (Riksrevisionen, 2014a). Det generella statsbidraget till kommunerna uppgick

²⁷ Statsbidragen från slutet av 1990-talet och början av 2000-talet syftade till att återställa kvaliteten på områden som drabbats av den ekonomiska krisen (Skolverket 2008a).

samma år till 61 miljarder kronor, men det ska också bidra till andra verksamheter än skola och barnomsorg.²⁸

Den statliga skoladministrationen har också fått ökade resurser. När Skolöverstyrelsen och länsskolnämnderna lades ner och Skolverket bildades, halverades i princip antalet anställda. Det motiverades av att de nya uppgifternas art och omfattning förutsatte betydligt mindre administration (Prop. 1990/91:18). Skolverket hade 245 årsarbetskrafter 1992/93, vilket kan jämföras med de mer än tre gånger så många 850 årsarbetskrafterna på Skolverket och Skolinspektionen 2014 (Skolverket, 1998b; Skolverket, 2015c; Skolinspektionen, 2015b).²⁹ På Skolöverstyrelsen och länsskolnämnderna arbetade ungefär 700 personer. Det har också skett stora förändringar i hur myndigheterna använder sina verksamhetsmedel, vilket speglar förskjutningen i styrmedel. I början av 1990-talet användes 49 procent av medlen för nationell uppföljning och utvärdering, i linje med mål- och resultatstyrning, mot 9 procent 2014. Regelrätt kontroll i form av statlig tillsyn hade till en början ganska litet utrymme men har ökat kraftigt, från 3 till 22 procent.³⁰ Hanteringen av finansiella styrmedel har ökat från en obetydlig nivå till 9 procent av verksamhetskostnaderna. Även lärarlegitimationerna tar en tydlig del av resurserna. Det kan givetvis variera över tid hur man klassificerar olika verksamheter men det har skett betydande förändringar.

²⁸ Bidragen för andra sektorer, exempelvis för äldreomsorg och kultur, ingick också när sektorsbidragen slogs ihop till ett generellt statsbidrag.

²⁹ Skolinspektionen bildades 2008.

³⁰ I början av 1990-talet genomfördes den statliga tillsynen bara på förekommen anledning efter klagomål eller signal om brister.

Tabell 3.1 Verksamhetskostnader (procent) för den statliga skoladministrationen

	1992/93	2014
Uppföljning och utvärdering	49	9
Utveckling	47	34
Styrning	2	14
Tillsyn	3	22
Statsbidrag		9
Lärarlegitimation		8
Utbildningsinformation		3
Totalt	100	100

Anm. Hela verksamhetskostnaden för Skolinspektionen 2014 redovisas under tillsyn. Skolinspektionens kvalitetsgranskningar, som står för drygt en tiondel av Skolinspektionens verksamhetskostnader, och Skolverkets utvärderingar och uppföljningar kan ibland vara av likartad karaktär. Andelarna summerar inte till 100 procent p.g.a. avrundning.

Källa: Skolverket (1998b), Skolverket (2015c); Skolinspektionen (2015b).

3.1.2 De eftergymnasiala utbildningarna har expanderat

Som eftergymnasial utbildning betraktas utbildningar som bygger vidare på kunskaper från gymnasieskolan. De eftergymnasiala utbildningarna delas främst i högskoleutbildningar och yrkeshögskoleutbildningar.

I Sverige har traditionellt, till skillnad från i många andra länder, huvuddelen av de eftergymnasiala yrkesutbildningarna samlats inom högskolan. 1977 års högskolereform överförde stora utbildningsgrupper, som sjuksköterske- och lärarutbildningarna, till högskolan. Med etableringen av den kvalificerade yrkesutbildningen, KY, under 1990-talet gjordes ett första större avsteg från den ordningen. År 2009 inrättades yrkeshögskolan för att samla eftergymnasiala utbildningar som svarar mot arbetslivets behov och drivs i nära samarbete med arbetslivet, men som inte främst vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund. Yrkeshögskoleutbildning får anordnas av privata eller offentliga aktörer som beviljats tillstånd av Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), och ersätts efter schablonbelopp beroende på utbildningens karaktär.

De senaste 25 åren inom svensk högskola präglas av en stor expansion av antalet studerande. Det beror både på att fler börjar på högskolan och att fler studerar längre. 1993 års högskolereform

avskaffade de allmänna utbildningslinjerna och överlät åt lärosätena att själva organisera utbildningarna. Sedan dess detaljstyr i huvudsak inte statsmakterna fördelningen av utbildningsplatser och resurser mellan olika ämnen. Från denna regel finns dock undantag. Under 1990-talet förlängdes många högskoleutbildningar med ett år, i enlighet med politiska prioriteringar i början på 1990-talet. Samtidigt infördes det resurstilldelningssystem som i huvudsak består än i dag. Systemet bidrog sannolikt också till att förlänga de genomsnittliga högskoleutbildningarna i Sverige.

Under det senaste decenniet har antalet studenter på högskolan planat ut efter 1990-talets snabba expansion. En rad reformer har genomförts. Mest genomgripande är kanske anpassningen till Bologna-systemet, som lett till att högskolans grundutbildning delats upp i grundnivå och avancerad nivå och till att en större del av utbildningen bedrivs i programform. En hett debatterad fråga har varit hur utbildningskvalitet ska mätas.

3.2 Frivilliga skolformer – utbyggd förskola och förskoleklass för nästan alla barn

Förskolan och förskoleklassen är två frivilliga skolformer för barn som ännu inte börjat grundskolan (eller motsvarande utbildning för fullgörande av skolplikten). Förskolan ses som det första steget i utbildningssystemet.

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

Förskoleklassen ska enligt skollagen stimulera elevers utveckling och lärande och förbereda dem för fortsatt utbildning. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov. Förskoleklassen ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap.

3.2.1 Höjda pedagogiska ambitioner

Barnomsorgen i Sverige har av tradition haft en dubbel funktion.³¹ Den har sedan utbyggnaden i början av 1970-talet varit en central del av svensk familjepolitik tillsammans med föräldraförsäkringen och barnbidraget. Barnomsorgen gör det möjligt för båda föräldrarna att arbeta och har därmed stor betydelse för barnfamiljernas ekonomi och för jämställdheten mellan kvinnor och män. Men barnomsorgen ska också ge barnen en god omsorg och stimulera deras utveckling och lärande.

Den utbildningspolitiska betydelsen och de pedagogiska ambitionerna med barnomsorgen har ökat över tid. Fram till och med 1997 fanns bestämmelserna om barnomsorgen i socialtjänstlagen men de flyttades till skollagen 1998. I samband med det tog Skolverket över myndighetsansvaret för barnomsorgen från Socialstyrelsen. Samma år infördes för sexåringar en ny skolform, förskoleklass, och grundskolans läroplan (Lpo 94) anpassades till att gälla även förskoleklassen och fritidshemmet.³² Förskolan fick en egen läroplan (Lpfö98). Sedan 2011 är även förskolan en skolform inom skolväsendet.

I skolväsendet ingår även fritidshem som inte är en skolform men ett komplement till utbildningen i förskoleklass och grundskola.³³ Som ett alternativ till förskola och fritidshem finns annan pedagogisk omsorg, som emellertid inte är en del av skolväsendet. Dit hör exempelvis verksamhet som bedrivs i det egna hemmet (tidigare kallat familjedaghem). Förskolans läroplan, som reviderades 2010, är vägledande för pedagogisk omsorg.

Begreppen för olika verksamheter inom barnomsorgen har varierat över tid.³⁴

³¹ Begreppet barnomsorg förekommer inte i skollagen men brukar användas som en samlande benämning för förskola, fritidshem etc.

³² Alla sexåringar hade sedan år 1974 haft rätt till 525 timmars avgiftsfri förskola året innan de börjar skolan – allmän förskola.

³³ De flesta elever i förskoleklassen och grundskolans tidiga år går i fritidshem. Även elever i övriga skolformer där skolplikten kan fullgöras kan gå i fritidshem.

³⁴ I och med den nya skollagen 2011 ersatte begreppen förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet de tidigare begreppen förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Förskoleverksamheten omfattade tidigare förskola, familjedaghem samt öppen förskola, och skolbarnsomsorg omfattade fritidshem, familjedaghem samt öppen fritidsverksamhet. Begreppet pedagogisk omsorg ersatte och vidgade begreppet familjedaghem i skollagen 2009. Annan pedagogisk verksamhet är en sammanfattande benämning för fyra verksamheter som

Allt fler barn har fått rätt till plats i förskolan

Utbyggnaden av barnomsorgen har drivits på genom statsbidrag och lagstiftning.³⁵ I mitten av 1970-talet blev barnomsorgen en lagfäst kommunal uppgift och kommunerna ålades att planmässigt bygga ut barnomsorgen. 1985 beslutade regeringen att senast 1991 skulle alla barn från 18 månaders ålder fram till skolstarten ha tillgång till förskola i form av daghem, deltidsgrupp eller öppen förskola. Kommunernas ansvar för barnomsorgen skärptes och preciserades 1995. Kommunerna blev då skyldiga att tillhandahålla barnomsorg till förvärvsarbetande och studerande föräldrars barn och till barn som har ett eget behov av barnomsorg och platsen skulle erbjudas utan oskäligt dröjsmål. Rätten till förskola infördes för barn till arbetslösa föräldrar 2001, och för barn till föräldrar som är föräldralediga med syskon 2002.

Förskola ska i dag erbjudas till barn från ett års ålder om föräldrarna arbetar eller studerar. Barn som har ett eget behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola ska också erbjudas förskola. Barn till arbetslösa eller föräldralediga har rätt till förskola minst tre timmar per dag eller 15 timmar per vecka. Många kommuner erbjuder längre vistelsetider. Barnen ska erbjudas förskola till dess att de har börjat i förskoleklassen eller i grundskolan eller motsvarande.

Förskoleklass ska erbjudas till barn från och med höstterminen det år de fyller sex år men de får tas emot tidigare. Förskoleklassen är avsedd för barn som ännu inte har börjat grundskolan eller motsvarande.

Ökad grad av subventionering

Förskoleklassen är helt avgiftsfri och förskolan är kraftigt subventionerad. Sett över tid har subventionerna av barnomsorgen ökat. I dag har alla barn rätt till avgiftsfri förskola motsvarande minst 525 avgiftsfria timmar per år från och med höstterminen de

vänder sig till barn upp till tolv år: pedagogisk omsorg, öppen förskola, öppen fritidsverksamhet och omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds.

³⁵ Se exempelvis Skolverket (1998a)

fyller tre år, så kallad allmän förskola.³⁶ Allmän förskola från fyra års ålder infördes 2003, och för treåringar 2010.

En frivillig maxtaxa, dvs. en viss högsta avgift inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen, infördes 2002 (Prop. 1999/2000:129). I dag tillämpar alla kommuner maxtaxan. Innan maxtaxan infördes hade kommunerna stor frihet att bestämma avgifterna så länge de var skäliga, men begreppet skälig definierades inte i lagstiftningen. Under 1990-talet ökade avgifterna för barnomsorg och tidsrelaterade taxor blev allt vanligare. Avgiftsskillnaderna mellan kommunerna var stora. När maxtaxan infördes motiverades det av att den skulle höja den ekonomiska standarden för barnfamiljer och göra det mer lönsamt att gå upp i arbetstid och att börja förvärvsarbete. På så vis skulle möjligheterna för personer att vara självförsörjande genom arbete stimuleras, vilket ansågs angeläget inte minst ur ett jämställdhetsperspektiv. Maxtaxan innebär att avgiften i förskolan får vara högst tre, två och en procent av hushållets inkomst i månaden för första, andra och tredje barnet upp till ett visst inkomsttak. Avgiften får inte överstiga 1 287 kronor i månaden för första barnet, 858 kronor för andra och 429 kronor för tredje barnet.³⁷ Inkomsttaket har varit oförändrat sedan 2001, vilket innebär att maxavgifterna reellt sett har minskat över tid, men från och med 1 juli 2015 skrivs inkomsttaket upp med ett inkomstindex.

Föräldraavgifterna täckte 7 procent av de kommunala kostnaderna i förskolan 2013. Förutom föräldraavgifter finansierar kommunerna förskolan med statsbidrag och egna medel. En barnomsorgspeng infördes 2009, vilket innebär att kommunerna är skyldiga att ge bidrag till enskilda verksamheter som är godkända samt är öppna för alla barn som ska tas emot i motsvarande offentlig verksamhet.³⁸ Fristående förskolor finansierar sin verk-

³⁶ Det motsvarar i princip tre timmar om dagen under skolans terminer och är densamma som den minsta garanterade vistelsetiden i förskoleklassen. Alla barn som erbjudits förskola för att de har ett eget behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola har rätt till minst 525 avgiftsfria timmar.

³⁷ I fritidshemmen får avgiften vara högst två, en och en procent av hushållets inkomst i månaden för första, andra och tredje barnet. Avgiften får inte överstiga 858 kronor i månaden för första barnet och 429 kronor i månaden för andra respektive tredje barnet i familjen.

³⁸ Det gäller med vissa undantag, om verksamheten inte medför påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet och inte tar ut oskäligt höga avgifter. Förskola,

samhet med kommunala bidrag, föräldraavgifter och ibland även med oavlönade arbetsinsatser från föräldrar. Den kommunala ersättningen till fristående förskolor var 113 800 kronor per inskrivet barn, vilket motsvarar 87,7 procent av kommunernas egna kostnader.³⁹

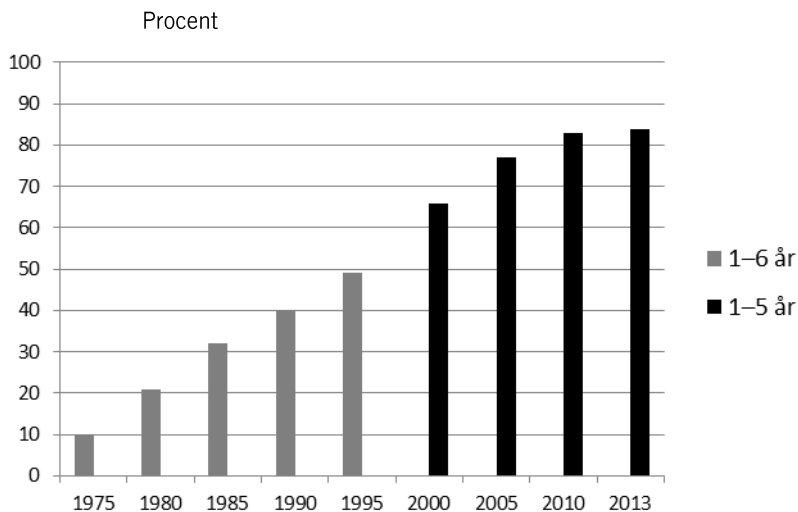
3.2.2 I dag går nästan alla barn i förskola och förskoleklass innan de börjar grundskolan

Utbyggnaden av barnomsorgen har varit kraftig och i dag deltar de allra flesta barn. Av barnen i åldern 1–5 år gick 84 procent i förskolan (bland 3–5-åringar närmare 95 procent), vilket är en kraftig ökning jämfört 1975 då endast 10 procent av 1–6-åringarna var inskrivna i förskolan. Efter att förskoleklassen infördes 1998 går nästan alla sexåringar i förskoleklass. De senaste åren har andelen legat kring 95–96 procent. Eftersom en del av barnen går i förskoleklassen när de är fem eller sju år är andelen barn som gått i förskoleklass innan de börjar grundskolan ännu högre. Hösten 2013 var närmare 1 procent av eleverna i förskoleklassen fem år och närmare 1 procent sju år.

fritidshem eller pedagogisk omsorg omfattas. Det fanns sedan 1990-talets början enskilda förskolor.

³⁹ Det är enligt Skolverket svårt att bedöma om de fristående förskolorna får ett skäligt bidrag från kommunen eller inte eftersom eventuella avgiftsintäkter, andra bidrag och intäktskällor inte inkluderas i detta mått.

Figur 3.1 Andel inskrivna barn i förskola av befolkningen i respektive åldrar



Anm.: 31/12 1975–1995 och 15/10 2000–2013. Uppgifter före 1998 avser daghem.

Källa: Skolverket (2015a).

Flickor och pojkar går i förskolan och förskoleklassen i lika stor utsträckning. Mer än vart femte barn i förskolan och i förskoleklassen har annat modersmål än svenska. Antalet och andelen barn med annat modersmål än svenska har ökat både i förskolan och i förskoleklassen över tid. År 1999 hade 11 procent av barnen i förskoleklassen annat modersmål än svenska.

Som ett alternativ till förskolan finns pedagogisk omsorg. Den absolut vanligaste formen av pedagogisk omsorg är verksamhet som bedrivs av en person i det egna hemmet (tidigare familjedaghem). Verksamheten är liten, och endast 2,6 procent av 1–5-åringarna var inskrivna i pedagogisk omsorg 2013. Medan antalet barn i förskolan har ökat kraftigt de senaste decennierna har antalet barn i pedagogisk omsorg minskat varje år sedan slutet av 1980-talet. Familjedaghemmen ökade under hela sjuttio- och åttiotalen och som mest var 173 000 barn inskrivna 1988. Därefter har antalet minskat och var 14 950 hösten 2013.

3.2.3 Förskolans effekter är svårbedömda men troligtvis positiva

Förskolan är ett första och ett viktigt steg i utbildningssystemet. Många forskare hävdar att tidiga investeringar i barns utbildning är effektiva eftersom tidig inlärnin g främjar senare inlärnin g.⁴⁰ Men trots förskolans stora betydelse och den kraftiga utbyggnaden sedan 1970-talet är det svårt att få en bild av effekterna av svensk förskola. Det finns flera förklaringar till det.

Till att börja med finns det ett stort antal olika effekter som är relevanta att studera. Det kan vara kognitiva färdigheter, skolmognad eller hälsa, men också mer långsiktiga effekter på senare utbildningsval och arbetsmarknadsutfall. De långsiktiga effekterna är relevanta eftersom en bra förskola kan påverka inlärandet senare i livet och att effekterna av förskolan då kvarstår långt efter det att barnet lämnat förskolan. Det saknas rikstäckande information om tidiga skolutfall som kognitiva färdigheter och skolmognad.

Ett annat problem är att det inte är självklart vad förskolan ska jämföras med. Är det effekten av att gå i förskola jämfört med att vårdas i hemmet av en förälder, en släkting, eller barnflicka, eller ska alternativet vara annan pedagogisk omsorg (familjedaghem)? Dessutom kan kvaliteten på den alternativa omsorgen variera, liksom kvaliteten på förskolan. Föräldrarnas förmåga att erbjuda kognitiv stimulans och styra verksamheter som stimulerar barnets utveckling skiljer sig åt.⁴¹ I förskolan har personalen bättre pedagogisk utbildning medan barngrupperna är större än vid omsorg i hemmet.

En ytterligare komplikation som brukar lyftas fram är att effekten av förskola skiljer sig åt mellan olika barn och att detta kan påverka vilka barn som deltar i förskolan. Om föräldrarna väljer omsorg efter det som passar deras barn kommer denna selektion att göra att den genomsnittliga effekten för dem som deltar är mer positiv än den skulle vara för de barn vars föräldrar avstått förskolan.⁴²

⁴⁰ Se t.ex. Cunha m.fl., 2006.

⁴¹ Felfe och Lalive (2014). Förmågan ökar generellt med föräldrarnas utbildningsnivå.

⁴² För att försöka beakta detta brukar olika ansatser användas; regressionsanalys, instrumentalvariabelansats (IV), difference-in-difference-ansats och marginal treatment effect (MTE). Se Björklund m.fl. (2010) för en vidare beskrivning.

Skillnader mellan länder och över tid i kvalitet och hur stor andel av barnen som deltar i förskola gör att slutsatser av studier som är gjorda i olika länder och tidsperioder inte behöver vara giltiga för dagens svenska förskola.⁴³

De svenska studier vi funnit är gjorda på barn födda från mitten av 1960-talet till tidigt 1980-tal, dvs. inga resultat är baserade på 1990-talets eller 2000-talets barnomsorg. Resultaten är ibland motstridiga och går inte att sammanfatta enkelt. Flera av studierna är baserade på ett mycket litet urval med osäkra effekter.⁴⁴ Men det finns två större studier som har använt UGU-materialet⁴⁵ för att skatta effekterna av att gå i förskola på senare skol- och utbildningsutfall.

Den ena studien, baserad på barn födda 1967, visade att de som deltagit i förskoleverksamhet hade bättre kognitiva förmågor i årskurs 6 än de som inte hade deltagit (Söderström m.fl., 1999). Effekten av att ha gått länge i förskolan (mer än två år) var dessutom större än effekten av kortare närvaro. Effekterna var relativt små och alla skattningar var inte statistiskt säkerställda. Analysen tog hänsyn till skillnader i föräldrarnas yrke och utbildning, familjesammansättning och bostadsort.

Den andra studien, av barn födda 1967–82, visade att deltagande i barnomsorg minskade skillnaderna i språklig förmåga mellan barn med invandrarbakgrund och barn med infödda föräldrar (Fredriksson m.fl., 2010). Ett år i förskolan minskade den totala skillnaden mellan invandrare och infödda i språklig förmåga (vid 13 års ålder) med 10 procent. Däremot tycktes inte effekten av förskola på logiska färdigheter variera med avseende på barnens bakgrund (låg- eller högutbildade föräldrar). Deltagande i förskolan verkar inte heller påverka valet av teoretisk gymnasieutbildning på längre sikt. För att ta hänsyn till att deltagande i förskola inte är slumpmässigt, beaktades skillnaderna i barnens

⁴³ Exempelvis visar studier av långsiktiga effekter av satsningar på förskola för barn i fattiga områden och till ensamstående mödrar i USA från 1960- och 1970-talet på mycket positiva effekter. Studierna är mycket trovärdiga vad gäller effekten för de berörda grupperna i sitt sammanhang, men de går inte generalisera till svensk barnomsorg.

⁴⁴ Ett problem är att det inte har samlad information på nationell nivå om vare sig vilka personer som deltagit i förskoleverksamhet eller tidiga skolutfall. Från och med hösten 2014 kommer dock uppgifter om vilka barn som deltar att samlas in på individnivå istället för summerat per kommun.

⁴⁵ Undersökningen "Utvärdering genom uppföljning" vid Göteborgs universitet.

spatiala förmåga i analyserna. Det togs också hänsyn till bostadskommun, födelseår och föräldrarnas utbildning och migrationsstatus.

Hur valet av teoretisk gymnasieutbildning påverkas av förskolan har också analyserats baserat på barn födda 1965–1981 i Levnadsnivåundersökningen 2000 (Jonsson, 2004). Effekten var relativt liten, men ju fler år barnen gått i förskola desto större var sannolikheten att de senare valde en teoretisk gymnasielinje. I studien fann man inget som tydde på att förskolan var utjämnande, dvs. att effekten skulle vara större för barn vars föräldrar har kortare utbildning.

Det finns även några andra studier av barnomsorgen före 1980-talet, men de är baserade på mycket små urval.⁴⁶ Sammantaget kan man säga att de visar på positiva effekter på kognitiva färdigheter, social anpassning och val av teoretiskt gymnasium, men effekterna är små och osäkra.

Två studier från andra länder har undersökt effekten av förskola genom att utnyttja det faktum att utbyggnaden har gått olika snabbt i olika delar av länderna. Utbyggnaden av barnomsorgen i Norge, som liknar den svenska utbyggnaden, visade på gynnsamma långsiktiga effekter av utbyggd generell barnomsorg i form av daghem – på slutlig utbildning, arbetsinkomst och sannolikheten att erhålla socialbidrag (Havnes & Mogstad, 2011). Effekterna var utjämnande och större för barn med lågutbildade mödrar. Effekterna mättes 2006 när de direkt berörda barnen var 30–33 år. Effekterna är beräknade på skillnaden i förändringarna mellan kommuner med snabbare utbyggnad och kommuner med långsammare utbyggnad.

De kortsiktiga icke-kognitiva effekterna av en kraftig utbyggnad av barnomsorgen i den kanadensiska delstaten Quebec i slutet av 1990-talet var däremot tydligt negativa för barnen (Baker m.fl., 2008).⁴⁷ Barnens motoriska och sociala utveckling, känslomässiga

⁴⁶ Se Björklund m.fl., (2010) för en översikt. Det finns även svenska, danska och norska studier som använt förlängningen av föräldraledigheten för att skatta effekten av barnomsorg. Förändringarna av barnomsorgstid är dock så små (4–12 veckor) att resultaten knappast kan generaliseras till att påvisa betydelsen av en utbyggd förskola till fem–sex års ålder.

⁴⁷ Utbyggnaden skedde i samband med att avgifterna minskade kraftigt för femåringar 1997 och successivt ned till barn under två år 2000. Effektberäkningarna baseras på svaren från

stabilitet och även hälsa utvecklades sämre än i övriga landet där barnomsorgen inte expanderade på samma sätt. Försämringarna hos barnen sägs delvis kunna vara en följd av att även föräldrarna uppgav att deras eget beteende och upplevelser påverkats negativt. En tänkbar förklaring till de negativa resultaten som förs fram är att övergången från förskola eller omsorg utanför hemmet till skola kan vara förknippad med omställningsproblem av olika slag. De barn som börjar i förskolan får omställningsproblemen tidigare, medan övriga barn får problemen i samband med den regelrätta skolstarten. Effekterna skulle i så fall kunna vara tillfälliga och övergående, vilket dock är en öppen fråga. Forskarna poängterar också att utbyggnaden i Quebec skedde mycket snabbt, vilket tillfälligt kan försämrat kvaliteten i barnomsorgen.

Att effekterna av förskola kan variera beroende på barnen, föräldrarna och förskolans kvalitet visar en ny studie av tidig förskola för barn under tre år i Schleswig-Holstein (Felfe & Lalive, 2014).⁴⁸ En bedömning inför skolstarten av bl.a. barnens skolmognad och sociala förmåga användes för att jämföra barn som deltagit i förskola före tre års ålder med barn som inte deltagit.⁴⁹ Effekten av tidig förskola var positiv för barn till föräldrar med kort utbildning eller utländsk bakgrund. Samma studie kunde även visa att barnomsorgens kvalitet har förhållandevis stor betydelse, där små gruppstorlekar och mer utbildad personal påverkade barnen mer positivt. Forskarna påpekar att utbyggnaden av tidig förskola i Tyskland inte gått snabbare än att kvaliteten har kunnat hållas, och att det skulle kunna förklara de positiva resultaten till skillnad från i Kanada. Vid en större utbyggnad kan effekterna av tidig förskola förväntas bli mindre, enligt simuleringar som gjordes på samma datamaterial.

intervjuer med barn, föräldrar och lärare och utnyttjar skillnaden mellan Quebec och resten av Kanada.

⁴⁸ I Tyskland har barn i åldern 3–6 år rätt till plats i barnomsorg, medan efterfrågan på tidigare barnomsorg är större än utbudet. Ungefär 8 procent av barnen hade deltagit i barnomsorg innan tre års ålder, medan cirka 90 procent gick i förskola när de var 3–6 år.

⁴⁹ Även denna studie utnyttjar det faktum att den tidiga förskolan byggs ut, men med en annan metod, marginal treatment effect (MTE). Andelen barn som deltar i tidig förskola i skoldistriktet används som instrumentalvariabel. Barnen i studien var födda 2003–2005.

3.2.4 Förskolans pedagogiska bidrag är viktigast för barn till föräldrar som har kort utbildning eller är födda i annat land

Förskolan har tillmätts allt större vikt som en del av det livslånga lärandet. Mer resurser har satsats på förskolan, allt fler barn har fått möjlighet att gå i förskola och över tid har det pedagogiska innehållet ökat. Förskolan kan ha betydelse både kortsiktigt och långsiktigt. Men kunskapsläget är splittrat, inte minst för att effekterna kan skilja sig åt mellan barn. Det förefaller som förskolan kan ha särskilt stor betydelse för barn till föräldrar som har kort utbildning eller är födda i annat land. Barns inlärningskapacitet är mest påverkbar under de allra första åren och de utvecklas i samspel med sina tidigare erfarenheter. I den mån förskolan verkar utjämnade minskar den risken för att vissa barn halkar efter i skolan. Förskolan kan vara särskilt viktig för att minska skillnaden i språklig förmåga mellan barn som är födda i Sverige och barn födda i annat land. Allt fler barn i förskolan har ett annat modersmål än svenska. Andelen som får stöd i sitt modersmål har samtidigt minskat under en lång tid.

Förskolans kvalitet, i termer av barngruppernas storlek och personalens utbildning, förefaller vara viktiga för effekterna. I en utvärdering konstateras att likvärdigheten i svensk förskola framstår som hög i ett internationellt perspektiv, men att det ändå finns skillnader mellan förskolor vad gäller barngruppernas storlek, lokalernas utformning och möjligheterna att rekrytera utbildad personal (Skolverket, 2008b). Det är enligt samma utvärdering relativt ovanligt med tilläggsresurser utifrån sociala skillnader, och när det förekommer står de kompensatoriska inslagen oftast för en liten andel av förskolornas budget. I en kvalitetsgranskning av förskolan där bl.a. personaltäthet och barngruppernas storlek studerades bedömde Skolinspektionen att det finns brister i var sjätte förskola (Skolinspektionen, 2015a).

Effekterna av förskola för de yngre barnen har belysts i ett antal studier medan kunskapen om betydelsen av förskoleklass och fritidshem är bristfällig. Mot bakgrund av att fritidshemmet ska komplettera utbildningen i skolan och att många barn går i fritidshem vore det önskvärt med bättre kunskap om fritidshemmets betydelse för elevernas lärande och utveckling.

3.3 Grundskola för alla

Grundskolan ska ge eleverna kunskaper och värden och utveckla elevernas förmåga att tillägna sig dessa. Utbildningen ska utformas så att den bidrar till personlig utveckling och förbereder eleverna för aktiva livsval och ligger till grund för fortsatt utbildning. Utbildningen ska också främja social gemenskap och ge en god grund för ett aktivt deltagande i samhällslivet.

Utbildningen ska också sträva efter att kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar att ta till sig utbildningen (SFS 2010:800). Likvärdighet är ett begrepp som används för att beskriva hur väl skolsystemet lyckas kompensera för elevers olika möjligheter att få tillgång till och tillgodogöra sig utbildning, och därmed även minimera alltför stora skillnader i elevers resultat.

3.3.1 Sammanhållen grundskola sedan 1960-talet

Grundskolan är obligatorisk för alla barn. Den är i princip enhetligt utformad, utan formell nivåuppdelning. Sverige har haft en obligatorisk skola sedan 1842, och skolplikt sedan 1882.⁵⁰ Under 1900-talet skedde dels en förlängning av utbildningslängden och dels allt mindre differentiering inom den obligatoriska skolan. Grundskolan infördes successivt i landet men från och med 1967 fanns den i alla kommuner. Den sista formella nivåuppdelningen inom undervisningen försvann 1995 när allmän och särskild kurs i engelska och matematik avskaffades.

3.3.2 Obligatorisk grundskola för alla

Av alla barn inom det obligatoriska skolväsendet går 99 procent i grundskolan. De senaste åren har 99 procent av eleverna som avslutat grundskolan erhållit ett slutbetyg.⁵¹ Elever kan lämna

⁵⁰ I och med folkskolestadgan från 1842 blev församlingarna skyldiga att erbjuda alla barn undervisning. I varje stadsförsamling och varje socken på landet skulle det finnas minst en skola med utbildad lärare. Barn kunde undervisas hemma men var skyldiga att examineras (Florin, 2010).

⁵¹ Skolverkets officiella statistik, tabell 1A. Elever kan avslutat årskurs 9 med slutbetyg från såväl det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet (Grundskoleförordningen, GrF, 7 kap) som andra bedömningsystem, men också utan betyg i något ämne.

grundskolan utan betyg i något ämne. Betyg sätts inte om det på grund av frånvaro saknas underlag för bedömning av kunskaper i ämnet. För elever som gått i svensk skola högst fyra år var andelen med slutbetyg lägre; 91 procent 2014. År 2014 lämnade 96 072 elever grundskolan med ett slutbetyg.

3.3.3 Försämrade kunskaper i grundskolan

Betygen ska mäta kunskaper men har brister som kunskapsmått

Betyg är en samlande bedömning av elevers kunskaper och färdigheter. När det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet infördes i mitten av 1990-talet var tanken att betygen skulle kunna användas för att beskriva resultatutvecklingen i svensk skola. Det finns kunskapskrav som beskriver vad som utgör godtagbara kunskaper och vad som krävs för olika betyg för alla ämnen. Det finns även nationella prov som ska stödja lärarna i betygssättningen. Trots det har betygen begränsat värde som information om vad eleverna kan, framför allt vad gäller utvecklingen över tid. Ett flertal studier har visat att betygen har utvecklats bättre än elevernas faktiska kunskaper, dvs. att lärarnas genomsnittliga krav för ett visst betygssteg sänkts över tid (betygsinflation) (Björklund m.fl., 2010; Holmlund m.fl., 2014). Betygsinflationen och bristerna i betygssättningen gör att betygen inte kan användas för att studera kunskapsutvecklingen över tid, som tanken var. Det minskar också deras användbarhet för att jämföra elever och skolor med varandra. Problemet är störst i de ämnen där det inte finns nationella prov. Betygen som sätts skiljer sig ofta från provbetygen, och lärarna skiljer sig åt i hur de bedömer proven (se t.ex. Skolinspektionen, 2013). Det tidigare relativa betygssystemet var så konstruerat att det genomsnittliga värdet skulle vara detsamma varje år. Det innebär att inte heller dessa betyg kunde användas för att följa utvecklingen av kunskaper på nationell nivå över tid.

Avgångsbetyget från grundskolan har dock stor betydelse för elevernas möjligheter i gymnasieskolan. För att komma in på ett nationellt gymnasieprogram måste eleven ha minst betyget godkänt i engelska, matematik och svenska/svenska som andraspråk samt fem ämnen till, vilket ger behörighet för ett yrkesprogram. För behörighet till studieförberedande program krävs minst godkänt i

nio ämnen utöver engelska, matematik och svenska/svenska som andraspråk.

De nationella proven som ska stödja lärarna i betygssättningar har också brister som underlag för att bedöma kunskapsutvecklingen. De omrättningar av vissa prov som Skolinspektionen gör visar att lärarnas bedömningar ofta är mer generösa än de externa bedömningarna (Skolinspektionen, 2013). Det har påpekats att problemet kan vara de nationella provens syfte och utformning, snarare än att lärarna brister i objektivitet och bedömningsförmåga (Gustafsson m.fl, 2014a). I de flesta ämnen finns det även stor variation i provbetyg från ett år till ett annat, som knappast svarar mot en lika stor variation i kunskaper. Det talar emot att provbetygen är tillförlitliga av bedömningen av kunskapsutvecklingen över tid.

Kunskapsutvecklingen bedöms säkrast med nationella och internationella utvärderingar

Den bästa bilden av kunskaperna och hur de utvecklas ges inte av betygen, utan i stället av olika nationella och internationella kunskapsutvärderingar. Dessa genomförs inte varje år eller för alla årskurser, och de täcker bara in vissa aspekter av de ämnen som ingår. Nationella utvärderingar genomfördes ungefär vart tredje år mellan 1989 och 2003.⁵² För jämförelser över tid är det främst undersökningarna 1992 och 2003 som kan användas. Även de internationella kunskapsutvärderingarna kan användas för att studera förändringen i kunskapsutvecklingen i ett land.⁵³ Sådana undersökningar har genomförts sedan 1960-talet, men bedömningen är att jämförbarheten över tid är bättre sedan mitten av 1990-talet (Björklund m.fl., 2010). Undersökningarna täcker delar, men inte allt, av det som skolan enligt läroplaner och andra styrdokument ska arbeta med (Skolverket, 2009a).

⁵² Tyngdpunkten i undersökningarna ligger på årskurs 9 i grundskolan. År 2003 ingick huvuddelen av grundskolans ämnen.

⁵³ PISA (läsförståelse, matematik och naturvetenskap; 15-åringar), PIRLS (läsförståelse; årskurs 4), TIMSS (matematik och naturvetenskapliga ämnen; årskurs 4 och 8), TIMSS *Advanced* (Matematik och fysik, gymnasieskolans sista år), ESLC Internationella språkstudien 2011 (främmande språk, grundskolans årskurs 9), ICCS (medborgar- och samhällsfrågor) och TALIS (undervisnings- och lärmiljöer).

Den sammantagna bilden är att vad gäller läsförståelse, matematik och naturvetenskapliga ämnen har svenska elevers skolresultat fallit påtagligt under en längre period. Det gäller både i absolut bemärkelse och relativt andra länder (Skolverket, 2014a). Det är slutsatsen utifrån olika internationella undersökningar, och bilden bekräftas av de nationella undersökningar som gjordes 1992 och 2003. Mellan dessa år försämrades kunskaperna i svenska, matematik, kemi och läsning i engelska (den kommunikativa förmågan i engelska förbättrades dock). Utvecklingen motsägs inte heller av det försök som gjorts att validera utvecklingen i de internationella studierna med utvecklingen av kognitiva förmågor (verbala, spatiala och induktiva förmågor) (Holmlund m.fl., 2014).⁵⁴

Svenska elevers resultat i engelska är internationellt sett mycket goda. Enligt en internationell studie som hittills bara genomförts vid ett tillfälle presterade en stor andel av de svenska eleverna på den högsta nivån och få på lägsta nivån (Skolverket, 2012b). Resultaten var mycket bra jämfört med övriga länder framför allt vad gällde att läsa och lyssna, och relativt svagare vad gällde att skriva.

Svenska elever ligger också förhållandevis bra till i samhällsfrågor – över genomsnittet men sämre än Danmark, Finland och ett par länder till. Både det genomsnittliga resultatet och andelen elever på den högsta prestationsnivån är jämförelsevis höga. Elevernas kunskaper förefaller inte ha försämrats mellan 1999 och 2009. En liknande undersökning visade också att inget land förbättrats under tioårsperioden, utan att de flesta länder visar en försämring.

Ett försök att mäta förmågor som nyfikenhet, uthållighet, kreativitet och kritiskt tänkande gjordes genom problemlösningsprov i PISA-undersökningen 2012. Svenska elever presterade på den nivå som kunde förväntas givet resultaten inom övriga kunskapsområden, och hamnade något under OECD-medelvärdet.

⁵⁴ Det datamaterial som användes, undersökningen "Utvärdering genom uppföljning" (UGU) vid Göteborgs universitet, mäter inte ämneskunskaper utan kognitiva förmågor. För att skapa ett mått på ämneskunskaper vägdes de kognitiva förmågorna ihop efter hur de samvarierar med slutbetyg i svenska, matematik och naturorienterande ämnen. Liknande resultat erhöles när i stället resultaten på nationella prov i svenska och matematik användes för att vikta ihop de kognitiva förmågorna.

Att elevernas motivation och engagemang för skolarbetet är lågt, särskilt bland pojkar, är en slutsats som drogs i den nationella undersökningen 2003.

Svenska elevers förmåga att använda dator förefaller dock hålla en förhållandevis bra nivå. Det är en slutsats som baseras på att svenska elever var relativt bättre på att lösa läsprov och matematikprov när dessa gavs digitalt.⁵⁵

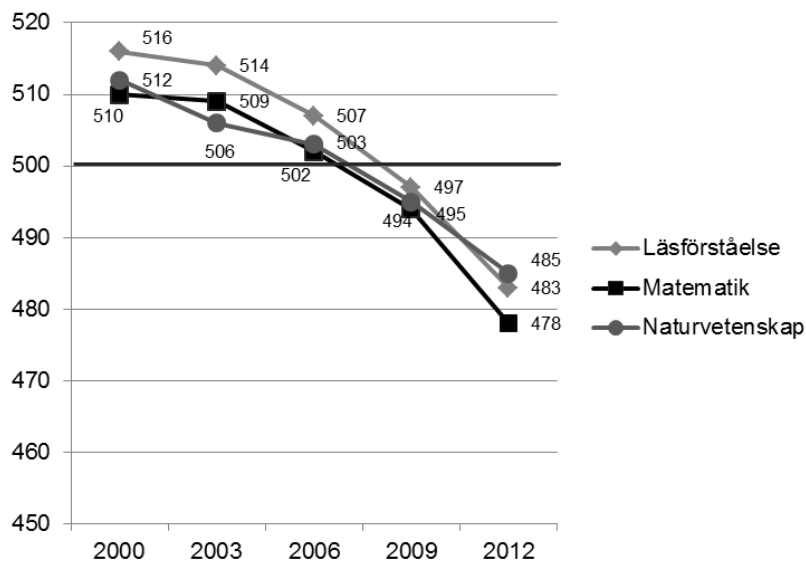
I Sverige skiljer sig inte flickor och pojkar åt vad gäller resultat i matematik, naturvetenskap och problemlösning, vilket de gör i OECD-länderna som helhet (Skolverket, 2014a).

Försämrade resultat över tid

Svenska elever har haft den sämsta resultatutvecklingen av samtliga OECD-länder. År 2000 och 2003 var svenska 15-åringars resultat signifikant över OECD-genomsnittet i läsförståelse, matematik och naturvetenskap. År 2012 var det genomsnittliga resultatet signifikant lägre inom samtliga områden och under OECD-genomsnittet. De som har försämrat sina resultat mest är pojkar och lågpresterande elever. Skolverket gör bedömningen att resultaten inte bara gäller för de berörda ämnena utan tyder på mer systematiska brister i skolan.

⁵⁵ Inom ramen för PISA 2009 och 2012 gavs dessa prov både traditionellt med papper och penna och digitalt. Se Skolverket (2014a).

Figur 3.2 Resultatutvecklingen (poäng) i läsförståelse, matematik och naturvetenskap för svenska 15-åringar



Källa: Skolverket (2015d).

Resultaten från undersökningen av 15-åringarnas förmågor bekräftas även av en undersökning av vuxna svensks färdigheter i läsning, räkning och problemlösning med hjälp av dator, PIAAC 2012 (Gustafsson m.fl., 2014b). PIAAC står för *Programme for the International Assessment of Adult Competencies*. Syftet med PIAAC är att beskriva och jämföra grundläggande kunskaper och färdigheter hos vuxna i åldern 16–65 år. Sett till hela den vuxna befolkningen presterar Sverige bra i PIAAC. En jämförelse av PIAAC och PISA visar att resultatutvecklingen för årskullar som deltagit i PISA-undersökningarna överensstämmer med resultat-skillnaden för motsvarande åldersgrupper i PIAAC. Skillnaderna i PIAAC är lika stora som förändringarna i PISA, vilket pekar på att förändringar i skolresultaten vid 15 års ålder kvarstår oförändrade åtminstone upp till tolv år efter grundskolans slut. Författarna går vidare och använder det faktum att PIAAC-deltagarnas olika åldersgrupper har gått i skolan under olika tidsperioder för att undersöka resultatutveckling under en längre tidsperiod, och mer specifikt när resultatnedgången började. De drar slutsatsen att läsförmågan för 15-åringar började försämrast i inledningen av

1990-talet och resultatförsämringen i matematik i början av 2000-talet.

En annan studie som också försöker bestämma tidpunkten för nedgången i skolresultat kommer också fram till att det skedde tidigt på 1990-talet. Författarna drar slutsatsen baserat i första hand på utvecklingen av elevernas kognitiva förmågor vid 13 respektive 18 års ålder. De menar att det är svårare att tidsbestämma nedgången i ämneskunskaper med de internationella kunskapsundersökningarna TIMSS, PIRLS och PISA, men att utvecklingen av kognitiva förmågor och ämneskunskaper är likartad i flera, om än inte i alla undersökningar (Holmlund m.fl., 2014). Samma studie drar slutsatsen att resultatförsämringen sker redan innan barnen når högstadiet och att den förstärks i tonåren.

Ökad elevsortering i grundskolan – men familjebakgrundens betydelse verkar inte ha ökat

Skolan ska göra det möjligt för alla elever att tillgodogöra sig utbildning, och därmed minska skillnaderna i elevers resultat. Ett sätt att belysa likvärdigheten är genom att studera den totala variationen i resultat. I de internationella kunskapsundersökningarna varierar utvecklingen något beroende på vilket ämnesområde som analyseras. Den totala variationen bland svenska elever har ökat signifikant i läsförståelse (PISA) och naturvetenskap (PISA och TIMSS årskurs 8). I matematik däremot syns inga signifikanta förändringar i vare sig PISA eller TIMSS. För yngre elever har inte heller den totala variationen i läsförståelse förändrats (PIRLS årskurs 4) (Skolverket, 2014a). Den ökade resultat-spridningen i läsförståelse och naturvetenskap beror främst på att de lågpresterande eleverna försämrat sina resultat. Tidigare har de lågpresterande eleverna i Sverige haft bättre resultat i läsförståelse och naturvetenskap än lågpresterande elever i genomsnitt i OECD, men lågpresterandes resultat har blivit relativt sämre i Sverige och ligger nu under OECD-genomsnittet. I matematik är nedgången lika stor bland låg- och högpresterande elever.

Att barn till högutbildade föräldrar klarar sig bättre i skolan än barn till föräldrar med kortare utbildning är känt sedan länge. Det är mer oklart om familjebakgrundens betydelse förändrats över tid. Björklund m.fl. (2014) går igenom ett flertal studier av familje-

bakgrundens betydelse för skolresultaten under de senaste 25 åren och finner att det empiriska fältet är kluvet. Enligt några undersökningar har betydelsen av familjebakgrund minskat över tid, enligt andra är den oförändrad och enligt några studier har den ökat i betydelse. I översikten förklaras de olika resultaten med att analysmetoder och datamaterial delvis skiljer sig åt. Slutsatsen som dras i översikten är att elevers familjebakgrund inte fått ökad betydelse för elevernas resultat i grundskolan. Översikten analyserar också elevernas kognitiva förmågor (enligt UGU-undersökningen), vilket visar på en tendens till ökande spridning av elevernas verbala förmågor men en minskning av skillnaderna i logiskt tänkande mellan låg- och högpresterande elever. Författarnas helhetsintryck är att skillnaderna mellan låg- och högpresterande elever inte har förändrats nämnvärt.

En mycket tydlig utveckling är däremot att skillnaderna i skolresultat har ökat mellan skolor sedan början av 1990-talet. Skillnaderna förefaller nästan uteslutande bero på ökad elevsortering, dvs. att elever med olika studieförutsättningar i mindre utsträckning blandas på skolorna. Hälften av de ökade skillnaderna i elevförutsättningar mellan skolor kan förklaras av att boendesegregationen ökat (Böhlmark & Holmlund, 2011; Holmlund m.fl., 2014). Bedömningen är att skillnader i skolornas kvalitet eller så kallade kamrateffekter (elevers studieresultat påverkas av deras klasskamraters resultat) har mindre betydelse. Tidigare studier har dock funnit att kamrateffekten har betydelse för skolprestationerna, särskilt för lågpresterande elever (Skolverket, 2009a).

Behörighet till gymnasieskolan

Kraven för att vara behörig till gymnasieskolans nationella program höjdes 2011. Liksom tidigare måste eleven ha godkänt i engelska, matematik och svenska eller svenska som andraspråk, men numera krävs även godkänt i ytterligare ett antal ämnen. Andelen utan behörighet ökade något då kraven skärptes, från 11,8 till 12,3 procent. Denna förhållandevis låga ökning tyder på att det i allt väsentligt är problem med kärnämneskunskaperna (engelska, matematik och svenska eller svenska som andraspråk) som ligger

bakom svaga skolprestationer. I den årskull som senast (2014) slutade grundskolan saknade 13,1 procent behörighet till ett nationellt program.⁵⁶ Pojkar saknar behörighet i högre grad än flickor; 14,5 procent jämfört med 11,7 procent.

Elever med utländsk bakgrund saknar i hög grad gymnasiebehörighet, framför allt om de bott kortare tid i Sverige. Av dem som bott kortare tid än fyra år i Sverige och slutade grundskolan 2014 var 73 procent inte behöriga till ett nationellt program.

Det ämne som flest inte får godkänt betyg i är matematik. Av dem som saknade godkänt betyg i minst ett av ämnena engelska, matematik eller svenska/svenska som andraspråk var det drygt en fjärdedel som endast saknade godkänt betyg i matematik.

⁵⁶ Skolverkets officiella statistik, tabell 1C.

Tabell 3.2 Antal elever med ej godkänt betyg i årskurs 9 läsår 2013/2014

	Antal elever
Matematik	9 060
Kemi	7 460
Fysik	7 090
Idrott och hälsa	6 670
Biologi	6 310
Engelska	6 150
Historia	6 070
Geografi	5 790
Samhällskunskap	5 790
Religion	5 400
Teknik	4 820
Musik	4 010
Hem- och konsumentkunskap	3 920
Bild	3 450
Svenska	3 360
Svenska som andraspråk	3 260
Slöjd	3 060
Moderna språk, språkval	2 670
Modersmål	520
Moderna språk, elevens val	60

Anm. Antalet elever som avslutade årskurs 9 var 96 260.

Källa: Skolverket (2015a) och egna beräkningar.

3.3.4 Många förhållanden kan ha bidragit till grundskolans problem

I den obligatoriska och sammanhållna grundskolan läggs grunden för fortsatt lärande. Det är därför alarmerande att kunskaperna hos eleverna i grundskolan verkar ha minskat under en längre period. Resultatnedgången är påtaglig i PISA-undersökningarna, och den huvudsakliga bilden av försämrade kunskaper stöds av andra undersökningar. Resultatförsämringarna kvarstår lång tid efter avslutade studier.

Det är mer oklart hur resultaten mellan olika elevgrupper förändrats. Betygsskillnaderna har visserligen ökat, men mer objektiva mått på kunskaper visar inte entydigt på ökade skillnader. Däremot är det tydligt att skillnaderna mellan skolor har ökat. Det

kan i hög grad förklaras av att elevsammansättningen inom skolor blivit allt mer homogen. Skolval och etablering av friskolor har bidragit, men ökad boendesegregation kan svara för så mycket som hälften av de ökade skillnaderna.

Den nationella kunskapsuppföljningen brister

De uppenbara problemen med att bedöma kunskapsutvecklingen är anmärkningsvärda när skolan ska vara mål- och resultatstyrd och där staten behöver goda underlag för att bedöma den nationella likvärdigheten. Det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet måste ur det perspektivet betraktas som ett misslyckande. Det relativa systemet kunde användas för jämförelser över tid mellan skolor, kommuner och elevgrupper – men inte på nationell nivå. Det nya betygssystemet har uppenbara brister och betygsinflation inverkar menligt på möjligheten till jämförelser över tid.

Orsakerna till nedgången är flerdimensionella och svårbestämda

Det är svårt att finna några tydliga förklaringar till utvecklingen och sannolikt finns det inte endast en förklaringsfaktor. Flera förändringar har skett samtidigt som resultaten förändrats, vilket gör det svårt att isolera effekten av ett enskilt förhållande. Ett antal större reformer har genomförts, demografin har förändrats liksom det ekonomiska läget och samhällsklimatet. Decentraliseringen och kommunaliseringen har lyfts fram som orsaker till kunskapsnedgången, men de mest trovärdiga studierna tyder på att nedgången startade tidigare, även om det inte utesluter att 1990-talets reformer kan ha bidragit till utvecklingen.⁵⁷ Skolval och konkurrens har också förts fram som förklaring, men det är bara dessa reformers bidrag till den ökade resultatspridningen mellan skolor som kan beläggas. Det finns inga entydiga bevis för att skolval och

⁵⁷ IFAU fick 2012 i uppdrag att utvärdera 1990-talets stora skolreformer – decentraliseringen och kommunaliseringen av skolan, möjligheten att välja mellan skolor och fristående skolors etablering. I sin omfattande genomgång och analys studerade de även mål- och resultatstyrning, programgymnasiet och det målrelaterade betygssystemet (Holmlund m.fl., 2014). Samma år tillsattes också en offentlig utredning som skulle utvärdera eventuella kausala effekter av kommunaliseringen på elevernas studieresultat, lärarkretsens status, lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter, samt likvärdigheten i skolväsendet (SOU 2014:5).

konkurrens direkt bidragit till den generella kunskapsnedgången. Det är dock långtifrån säkert att skolval och konkurrens är den lämpligaste styrmodellen för skolan.⁵⁸ Som anges i inledningen faller dock en djupare analys av valfrihetssystemet och dess konsekvenser utanför ramen för denna rapport.

I samband med kommunaliseringen fick kommunerna ansvaret för resursfördelningen till och mellan skolor. Forskningen visar sammantaget att resurser har förhållandevis liten generell påverkan på elevernas resultat, men att de är viktigare för yngre elever och för elever med sämre studieförutsättningar och svagt stöd hemifrån. Både kostnaden per elev och lärartätheten varierar med årskullarnas storlek; när elevantalet ökar så minskar lärartätheten och kostnaden per elev och tvärtom när elevantalet minskar. Resurserna var stort sett desamma i början av 1990-talet som de var 2010, även om det under 1990-talet skedde en nedgång och på 2000-talet en återgång (Statskontoret, 2013). Resurserna fördelas åtminstone till viss del kompensatoriskt så att skolor med sämre elevförutsättningar får mer resurser. Det förefaller inte ha skett några stora förändringar i hur kommunerna fördelar resurserna. Dock visar en studie av 50 av de mest segregerade skolorna att kommunerna över tid i högre grad fördelat resurser efter skolornas socioekonomiska förutsättningar (Skolverket, 2011a). Fler studier har dock påpekat att mot bakgrund av de ökade skillnaderna i skolornas elevsammansättning så kan resursfördelningen i praktiken blivit mindre kompensatorisk (Holmlund m.fl., 2014).

Lärarna har stor betydelse för elevresultaten. Ett flertal problem med lärarnas situation har uppmärksammats. Läraryrkets status har minskat, den relativa lönen sjunkit och antalet sökande till lärarutbildningarna har minskat. Andelen behöriga lärare har sjunkit sedan början av 1990-talet och lärarnas kompetens (mätt med ålder, utbildning, betyg eller som mönstringsresultat) har försämrats relativt andra grupper på arbetsmarknaden (Holmlund m.fl., 2014).⁵⁹ Lärarutbildningen har förändrats ett antal gånger. Lärarnas

⁵⁸ För en utförlig kritik av konkurrens och vinstintresse som styrmodell för skolan, se Vlachos (2012).

⁵⁹ Som ett sammanvägt mått på lärarnas kompetens används förväntade löner skattade baserade på utbildningsnivå och ålder med hänsyn till om läraren är behörig eller inte. Skattningarna har gjorts separat för grundskolelärare och gymnasielärare och som referens används tre års eftergymnasial utbildning. Ålder antas spegla erfarenhet och har en positiv men avtagande betydelse för lönenivån.

förutsättningar att göra ett bra arbete har försvårats genom ökade administrativa bördor. Det är svårt att fastslå exakt vilka egenskaper som utgör lärarkompetens, men variationen i lärarkompetens tycks vara stor.

Nära kopplat till lärarna är undervisningen. Undervisningen i grundskolan har förskjutits mot ökad individualisering, där ansvaret förskjutits från lärare till elev. När elevens ansvar för det egna lärandet ökar så blir stödet hemifrån viktigare. Ökad individualisering har förts fram som en förklaring till de sämre resultaten för svagpresterande elever.

Samhället i vid mening har också förändrats. Föräldrarnas utbildningsnivå har höjts och allt fler föräldrar har en gymnasieutbildning eller högskoleutbildning. Sambandet med barnens skolresultat är dock förhållandevis stabilt och höjd utbildningsnivå borde snarare bidra till bättre skolresultat. Andelen utrikes födda barn har ökat och en större andel av dessa har varit kort tid i Sverige, vilket påverkar både de enskilda eleverna och skolans förutsättningar. Men analyser som gjorts visar att det endast bidrar marginellt till sämre resultat. Ny teknik har gett nya fritidsvanor och bidragit till att tiden för läsning av böcker minskat. Läsvanor är betydelsefulla och mindre tid för läsning kan ha bidragit till sämre läsförståelse. I vilken grad olika förmågor och kunskaper hänger samman med skolans undervisning respektive med elevers erfarenheter och liv utanför skolan, är givetvis svårt att säga rent allmänt. Vissa förmågor och ämnen kan i större utsträckning kompenseras av lärande utanför skolan. Det är dock vanskligt att påstå att denna typ av förändringar de senaste decennierna varit större i Sverige än i andra länder som lyckas bättre med skolresultaten. (Skolverket, 2009a).

Slutligen har även resultaten i PISA-undersökningen ifrågasatts. Bland annat har det förts fram att de svaga resultaten beror på att svenska elever inte är motiverade att anstränga sig på provet eftersom resultaten inte har någon betydelse för dem. Skolverket har undersökt de svenska elevernas sjunkande prestation i PISA och menar att eleverna visserligen anstränger sig mindre (lägre provmotivation), men drar slutsatsen att de sjunkande resultaten i PISA inte i någon högre utsträckning kan förklaras av detta. Svenska elever redovisade en låg provmotivation jämfört med elever i andra länder, lägre än i samband med nationella prov och

lägre än i tidigare PISA-undersökningar. Det finns ett positivt samband mellan rapporterad ansträngning och resultat, vilket är starkare i Sverige än i många andra länder. Skolverket konstaterar därför att provmotivation är en viktig faktor att hålla under uppsikt i samband med PISA-undersökningar. Motivation är viktig då motiverade personer tenderar att vara mer uthålliga och prestera bättre (Skolverket, 2015b). PISA-undersökningen har också ifrågasatts för att det är svårt att mäta resultatet av skolgången, att många ämnen inte ingår och att testen bara mäter delar av skolans uppdrag. Sammantaget är det svårt att se att svagheterna skulle vara starka nog för att ifrågasätta att kunskaperna har försämrats sett över tid.

Behov av förändringar

Tänkbara orsaker till resultatnedgången har diskuterats livligt, liksom möjliga lösningar. Till stora delar finns en samsyn – lärarnas betydelse, värdet av tidiga insatser, vikten av att fokusera på baskunskaper i läsning och matematik – som också ligger i linje med de forskningsresultat som finns kring dessa insatser. I andra fall ägnas tid och resurser åt faktorer vars effekter saknar stöd i forskningen, som exempelvis betyg. Att antalet barn som är födda utomlands och som bott kort tid i Sverige förväntas fortsätta stiga ökar vikten av en god undervisning för nyanlända unga. Skolinspektionens granskning visar dock på stora brister – otillräcklig anpassning efter elevernas skiftande erfarenheter, för starkt fokus på svenska med mindre tid för undervisning i olika ämnen och allt för starkt beroende av enskilda lärares insatser (Skolinspektionen, 2014).

Bland de områden som kan lyftas fram som särskilt viktiga för grundskolans del finns resursfördelningen, lärarutbildning och fortbildningsinsatser samt det nationella systemet för kunskapsbedömningar. Möjliga förbättringar på dessa områden diskuteras i det avslutande policykapitlet.

3.4 Gymnasieskola i förändring

Gymnasieskolan ska ge eleverna grundläggande kunskaper för yrkeslivet, för vidare studier och för deltagande i samhällslivet. Utbildningen ska också bidra till att försörja arbetslivet – nationellt och regionalt – med kompetens, och även rekrytera till högskolesektorn.

3.4.1 Bakgrundshistorik till gymnasieskolan

Det har funnits en sammanhållen gymnasieskola sedan 1970 då tre separata inriktningar – gymnasiet, fackskolan och yrkesskolan – fördes samman till en skolform. Gymnasieskolan har därefter förändrats på genomgripande sätt. Fokus har varit på en gymnasieskola för alla och till stora delar handlat om i vilken grad yrkesförberedande och studieförberedande studievägar ska särskiljas från varandra.

Dagens gymnasieskola – Gy 2011

Inom gymnasieskolan finns arton nationella program; tolv yrkesprogram och sex högskoleförberedande program. För eleverna på yrkesprogram är det i vissa fall möjligt att genomföra en större del av utbildningen i arbetslivet (som lärlingar). De som inte är behöriga till nationella program och de som vill skaffa sig behörighet till ett särskilt högskoleförberedande program, kan gå på något av de fem introduktionsprogrammen.⁶⁰ Alla nationella program är treåriga och omfattar 2 500 gymnasiepoäng. Programmen delas in i inriktningar som kan börja första, andra eller tredje året.

För att få börja på ett yrkesprogram krävs godkända betyg från grundskolan i engelska, matematik, svenska/svenska som andraspråk samt fem ämnen till. För behörighet till de studieför-

⁶⁰ Introduktionsprogrammen ska ge obehöriga elever möjlighet att komma in på ett nationellt program eller leda till arbete. Utbildningen är på heltid och eleven följer en individuell studieplan.

beredande programmen krävs godkänt i minst nio ämnen, utöver engelska, matematik, svenska/svenska som andraspråk.⁶¹

Elever som går på högskoleförberedande program kan ta en högskoleförberedande examen. För det krävs godkänt i minst 2 250 av de 2 500 gymnasiepoängen. Det finns även krav på att vissa ämnen ska vara godkända. En högskoleförberedande examen ger grundläggande behörighet till högskolan.

För de elever som går på yrkesprogram är det möjligt att ta en yrkesexamen. Även här är kravet minst 2 250 godkända gymnasiepoäng. En yrkesexamen ger inte automatiskt högskolebehörighet. Vissa av de kurser som behövs för behörigheten kan eleverna läsa som frivilliga val eller som utökad kurs (dvs. utöver de kurser som krävs för yrkesexamen).⁶² En elev med yrkesexamen har alltid rätt att läsa in dessa kurser i komvux senare i livet.

De elever som uppfyller kraven för en yrkesexamen eller en högskoleförberedande examen får ett examensbevis. De som fullföljer gymnasieskolan men utan att uppfylla kraven för ett examensbevis får i stället ett studiebevis.

Varje nationellt yrkesprogram har ett nationellt programråd som ska se till att yrkesutbildningen motsvarar arbetsmarknadens behov. Programråden infördes 2010 och ska stärka samarbetet mellan gymnasieskolan och arbetslivet genom att bistå Skolverket i arbetet med att utveckla och följa upp programmen.

Dagens gymnasieskola infördes 2011, vilket innebär att de första eleverna avslutade sina gymnasiestudier våren 2014.

Utvecklingen av gymnasieskolan – Lgy 70, Lpf 94 och Gy 2011⁶³

När gymnasieskolan bildades 1970 genom att föra samma olika utbildningsvägar var intentionen att de tidigare yrkesinriktade och

⁶¹ Under vissa villkor är det möjligt att vara behörig till nationella program utan godkänt betyg i engelska. För vissa högskoleförberedande program är det specificerat i vilka ämnen betyget måste vara minst godkänt. Exempelvis krävs det för behörighet till tekniskt program godkända betyg i biologi, fysik och kemi.

⁶² De kurser som krävs kan ingå i elevens utbildning på programmet, och eleven har alltid rätt att läsa kurserna inom det individuella valet eller som utökat program. Från och med 2013 ska alla nationella yrkesprogram kunna ge grundläggande högskolebehörighet inom programmets ordinarie 2 500 poäng.

⁶³ Förkortningarna avser de olika läroplanerna för gymnasieskolan; Läroplanen för gymnasieskolan 1970, läroplanen för de frivilliga skolformerna 1994 och gymnasieskola 2011.

studieförberedande utbildningarna skulle närma sig varandra. Därefter har gymnasieskolan reformerats vid två tillfällen, 1994 och 2011.⁶⁴ Fram till 1992 bestod gymnasieskolan av drygt 20 linjer, varav de flesta studieförberedande var treåriga och de yrkesinriktade var tvååriga, samt ett antal specialutbildningar.

Vid reformen 1994 infördes 16 nationella program och ett individuellt program för ungdomar utan godkända betyg från grundskolan. Ingångarna till gymnasieskolan blev färre, men valfriheten ökade genom frivilliga val, lokala kurser och lokala inriktningar och program. Gymnasieutbildningen skulle vara mer flexibel med ökade möjligheter för politiker, lärare och elever att utforma gymnasieskolan efter lokala behov (Prop. 1990/91:85).

Reformeringen syftade till att höja den allmänna utbildningsnivån och förbereda alla för ett livslångt lärande, där återkommande utbildning skulle bli allt vanligare (se t.ex. Skolverket, 2000b).⁶⁵ Förändringarna innebar att integrationen av yrkesinriktade och studieförberedande studievägar drevs ännu längre än när gymnasieskolan bildades. Även de yrkesinriktade studievägarna blev treåriga och alla nationella program skulle leda till allmän högskolebehörighet för alla elever. En viss mängd teoretiska ämnen blev obligatoriskt, vilket innebar en märkbar ökning för de praktiska studievägarna. Ambitionen att förena praktiska och teoretiska gymnasieutbildningar var långtgående, sett i ett internationellt perspektiv (Adman, 2014). Alla skulle kunna erbjudas en gymnasieutbildning. Genom det individuella programmet skulle ungdomar kunna erbjudas en gymnasieutbildning även utanför de nationella programmen. En lärlingsutbildning inom ramen för det individuella programmet infördes med Lpf 94, där ansvaret för yrkesutbildningen låg hos arbetsgivaren och ansvaret för undervisningen i kärnämnen låg på skolan.

⁶⁴ Beslut om en gymnasiereform fattades 1991 (prop. 1990/91:85). Den infördes successivt under läsåren 1992/93 till 1995/96. Beslutet om nästa stora gymnasiereform fattades 2009 (prop. 2008/09:199) och den tillämpas på utbildningar som startar fr.o.m. läsåret 2011/12. En något mindre, men ändå ganska omfattande, reformering av gymnasieskolan beslutades av riksdagen 2004 (prop. 2003/04:140), men frystes till stor del av den regering som tillträdde 2006.

⁶⁵ Gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning närmade sig varandra och fick en gemensam läroplan. En utbildning skulle ge samma kompetens oavsett om den genomfördes i gymnasieskolan eller i kommunal vuxenutbildning.

Under senare delen av 1990-talet ökade gymnasieavhoppen, liksom antalet elever som lämnade skolan med ofullständiga betyg, i synnerhet på yrkesförberedande program.

Den senaste gymnasiereformen 2011 innebär att skillnaden mellan yrkesprogram och studieförberedande program blivit tydligare igen, att behörighetskraven skärpts samt att möjligheterna att starta lokala kurser och specialutformade program (det lokala friutrymmet) har minskat. Alla nationella program är fortfarande treåriga, men det teoretiska inslaget på yrkesprogrammen har minskat. Antagningskraven till de nationella programmen har skärpts och är högre på de högskoleförberedande programmen än på yrkesprogrammen. En gymnasieexamen har införts (yrkesexamen och högskoleförberedande) efter att ha varit avskaffad sedan 1970. Bara högskoleförberedande examen ger automatiskt högskolebehörighet. Det lokala friutrymmet har stramats upp genom begränsade möjligheter att starta lokala kurser och specialutformade program. Det är fortfarande möjligt att inrätta särskilda varianter inom nationella program, men de måste godkännas av Skolverket som ska pröva både behovet och kvaliteten. Samtidigt har antalet nationella inriktningar inom programmen ökat kraftigt, vilket ska göra valet tydligare för eleverna och öka likvärdigheten över landet.

Syftena med reformen kan sammanfattas med att eleverna ska bli väl förberedda för yrkesverksamhet direkt efter gymnasieskolan eller för högskolestudier, att genomströmningen ska vara hög, att programmen ska vara tydliga och överblickbara, samt att det ska vara tydligt vad gymnasieskolan kvalificerar för (Skolverket 2011b).

Elevernas val styr i hög grad dimensioneringen av program

Ungdomars önskemål ska så långt som möjligt avgöra vilka program, och hur många platser, som erbjuds. Det är kommunens ansvar att erbjuda alla ungdomar en gymnasieutbildning. Programmen kan anordnas av kommunen själv eller av andra kommuner och landsting som kommunen samverkar med på utbildningsområdet (samverkansområde). Vid den senaste gymnasiestarten antogs 83 procent av de behöriga sökande till sitt förstahandsval.

Principen att elevernas val ska styra gymnasieskolans dimensionering fick allt större genomslag under 1970- och 1980-talet. Dessförinnan var det i högre grad staten som försökte förutsäga det framtida arbetskraftsbehovet och dimensionera utbildningsplatserna efter det (Skolverket, 2000a).

3.4.2 Högt deltagande i gymnasieskolan men många fullföljer inte

Gymnasieskolan är frivillig, men nästan alla elever som lämnar grundskolan fortsätter till gymnasieskolan. År 2012 var andelen som gick direkt från grundskolan till gymnasieskolan 98,5 procent. Andelen har ökat från 97,2 procent 2001. Av dem som inte börjar direkt efter grundskolan kommer de flesta till gymnasieskolan efter ett eller två år, så den totala övergången ligger kring 99 procent (Skolverket, 2014c). Övergången är marginellt större för flickor än för pojkar och något högre för elever med svensk bakgrund än för elever med utländsk bakgrund. Skillnaden beror på att nyinvandrade elever i lägre utsträckning går direkt till gymnasieskolan.

Majoriteten av nybörjarna börjar på ett nationellt program men nästan var tionde elev börjar på ett introduktionsprogram (tidigare individuellt program). Andelen ökade från 5 procent i början av 1990-talet och har sedan legat strax under 10 procent.

Genomströmning och fullföljande är låg och har minskat

Många elever behöver mer än tre år för att fullfölja gymnasieutbildningen, och många slutför den inte med fullt godkända resultat. Det gäller gymnasieskolan enligt såväl Gy 2011 som Lpf 94.

De första eleverna som gått i gymnasieskolan med Gy 2011 kunde avsluta sina studier våren 2014. Totalt fick 84 735 elever ett avgångsbetyg⁶⁶ (Skolverket, 2014b). Av dem fick 89 procent en gymnasieexamen medan övriga 11 procent fick ett studiebevis.

⁶⁶ Avgångsbetyg i Gy 2011 innebär att eleverna har läst och blivit betygsatta i kurser om 2 500 poäng (fullständig gymnasieutbildning).

Antalet elever som började i gymnasieskolan tre år tidigare var drygt 109 000, vilket innebär att många inte slutförde sina studier på tre år – andelen som fullföljde gymnasieutbildningen med ett avgångsbetyg var 70 procent. Av eleverna som började på ett nationellt program avslutade 79 procent gymnasieskolan inom tre år. De elever som byter utbildning, gör studieuppehåll eller börjar på ett introduktionsprogram behöver ofta ett fjärde studieår för att slutföra gymnasieskolan.

Nästan var sjunde elev byter studieinriktning i gymnasieskolan.⁶⁷ Av dem som började på nationellt program 2012 hade 9 procent bytt program i årskurs 3. Andelen som bytte från ett program varierade från 7 procent (från ekonomiska programmet) till 15 procent (från humanistiska programmet). Byte av program innebär ofta att studietiden förlängs genom att elever går om en årskurs. Det gäller framför allt elever som bytt från ett yrkesprogram och för elever som bytt från ett högskoleförberedande program till ett yrkesförberedande program. Däremot går elever som bytt mellan två högskoleförberedande program oftare i årskurs 2 det andra studieåret (Skolverket, 2014c). Det är betydligt vanligare att elever vars föräldrar har kort utbildning byter program, liksom att elever med utländsk bakgrund byter program. En förklaring är att fler av dessa elever började på ett introduktionsprogram. Av dem som började på introduktionsprogram bytte 52 procent program.

Genomströmningen i gymnasieskolan kan jämföras mellan elever som fått avgångsbetyg (Gy 2011) och elever som fått slutbetyg (Lpf 94) då det i båda fallen krävs att de blivit betygssatta i alla 2 500 gymnasiepoäng, men utan krav på minst betyget godkänt. Andelen med slutbetyg inom tre år varierade mellan 68 och 71 procent de sista tio åren. Genomströmningen för den första kullen ungdomar som lämnade Gy 2011 med avgångsbetyg skiljer sig därmed inte nämnvärt från tidigare årskullar (Skolverket, 2014b).

En uppföljning av nybörjarkullarna 2003–2008 visar att cirka 10 procent hoppade av gymnasieskolan innan årskurs 3 (Skolverket, 2014c). Kring 12–13 procent fick inget slutbetyg men gick ändå i

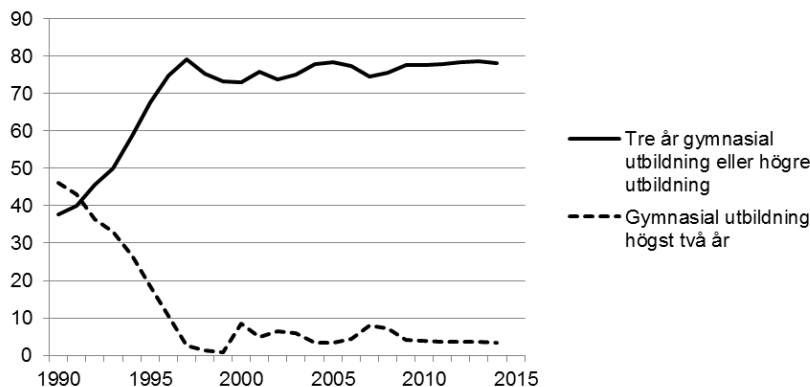
⁶⁷ Redovisningen baseras på Skolverkets officiella statistik: Tabell 6 B: Studieflöden mellan första och tredje studieåret i gymnasieskolan. Nybörjare i årskurs 1 ht 2012.

årskurs 3. Cirka 10 procent av nybörjarkullarna fick ett slutbetyg som inte ger behörighet till högre studier, och närmare 70 procent fick ett slutbetyg som ger behörighet.

Under 1990-talet ökade andelen elever utan slutbetyg från gymnasieskolan. Införandet av programgymnasiet, och framför allt det nya betygssystemet, fick stora konsekvenser för elever med låga betyg från grundskolan (Holmlund m.fl., 2014). På ett år ökade andelen med oavslutade studier med 10 procentenheter i gruppen bestående av tredjedelen med lägst grundskolebetyg. Nästan hela uppgången i andelen utan slutbetyg från gymnasieskolan är koncentrerad till denna grupp. Gruppens studietid i gymnasieskolan förlängdes också.

Antalet elever som fullföljer gymnasieskolan varierar framför allt med årskullarnas storlek men har legat strax under 100 000 elever per år sedan 2009 (Skolverket, 2015a). Andelen av nybörjareleverna som fick ett slutbetyg inom fem år ökade svagt trendmässigt under 2000-talet och ligger strax under 80 procent.

Andelen 20-åringar med en minst treårig gymnasieutbildning ökade kraftigt efter att gymnasieskolan reformerades 1992, från 46 procent till att under senare år ha legat strax under 80 procent.

Figur 3.3 Andel 20-åringar med fullföljd gymnasieutbildning

Anm.: Utbildningsregistrets kvalitet förbättrades 2000 vilket gör att jämförelser med tidigare årgångar av registret ska göras med stor försiktighet.

Källa: SCB, Utbildningsregistret.

3.4.3 Färre läser inriktningar mot yrkesprogram

Av dem som sökte till gymnasieskolan 2013 var förstahandsvalet ett högskoleförberedande program för 58 procent, ett yrkesprogram för 36 procent och ett introduktionsprogram 6 procent.⁶⁸ Av nybörjareleverna i årskurs 1 på nationella program studerade 92 procent på sitt förstahandsval.⁶⁹

Andelen som söker sig till yrkesprogram har minskat. Utvecklingen började redan före reformen, men har förstärkts sedan gymnasieskolan reformerades. En orsak till att en del ungdomar valt bort yrkesprogram i den reformerade gymnasieskolan är att dessa program inte längre automatiskt ger grundläggande högskolebehörighet (Skolverket, 2013c).

En tiondel av alla nybörjare i årskurs 1 gick på ett introduktionsprogram. Andelen av samtliga elever i årskurs 1 var ännu högre (18 procent). Andelen är något högre än den var på det individuella programmet i gymnasieskolan enligt Lpf 94. De höjda behörighets-

⁶⁸ Det är möjligt att söka till två av de fem introduktionsprogrammen på motsvarande sätt som de nationella programmen, programinriktat individuellt val och yrkesintroduktion. För programinriktat individuellt val finns behörighetskrav, men inte för yrkesintroduktion.

⁶⁹ Alla är inte behöriga till sina val. Andelen behöriga är 95 procent på studieförberedande program och 77 procent på yrkesförberedande.

kraven i Gy 2011 kan ha bidragit, men ökad invandring av ungdomar i gymnasieåldern spelar också in (Skolverket, 2013c).

Andelen flickor och pojkar är totalt sett jämn på nationella program, men flickorna var i majoritet på högskoleförberedande program (53 procent) och i minoritet på yrkesprogram (41 procent). På programnivå fanns betydande skillnader i könsfördelningen (se tabell 3.4).

Tabell 3.3 Sökande och nybörjarelever årskurs 1 läsår 2013/2014 och antal elever som avslutade gymnasieskolan läsår 2013/14. Antal och andel i procent.

	Förstahandsval 2013/2014		Nybörjarelever 2013/2014		Avslutade 2013/14	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Högskoleförberedande program	65 765	58	58 471	62	53 792	64
Yrkesprogram	41 065	36	27 155	29	30 943	36
Introduktionsprogram	6 641	6	9 225	10	-	-
Totalt	113 471	100	94 851	100	84 073	100

Anm.: Med avslutade avses elever som tagit gymnasieexamen eller ett studiebevis där eleven blivit betygssatt i kurser om minst 2 500 poäng enligt Gy 2011.

Källa: Skolverket (2015a).

De största programmen är samhällsvetenskap och naturvetenskap med cirka 20 000 respektive 15 000 nybörjare (något färre som slutför). Yrkesprogrammen är förhållandevis små i relation till de högskoleförberedande programmen och de största har färre än 6 000 nybörjare.

Yrkesprogrammen är i hög grad dominerade av endera könet. Flickorna är i tydlig majoritet på program med inriktning mot hantverk, vård och omsorg, hotell- och turism, naturbruk och barn och fritid, medan pojkarna är i majoritet på program med inriktning mot VVS, el- och energi och bygg och anläggning och industriteknik. Andelen pojkar som går på program med en tydlig dominans av flickor har ökat med ca 15 procentenheter mellan 1986 och 2013 (SCB, 2014c). Det har inte skett någon motsvarande ökning av flickor på program med tydlig dominans av pojkar.

Både efterfrågan på och utbudet av yrkesprogram har minskat i och med den reformerade gymnasieskolan 2011. Andelen elever som går på yrkesprogram har minskat trendmässigt men

minskningen förstärktes 2011. Antalet skolor med minst ett yrkesprogram minskade mer än antalet skolor med minst ett högskoleförberedande program. Förändringen var större för fristående skolor än för offentliga. Under den tid som Gy 2011 införts har ungdomskullarna minskat kraftigt medan utbudet av gymnasieutbildningar, framför allt i fristående skolor, hade ökat under lång tid. Det har inneburit en stor konkurrens om elever och att eleverna haft stora valmöjligheter (Skolverket, 2013c).

Tabell 3.4 Elever i årskurs 1 under läsår 2011/2012 och antal elever med avgångsbetyg läsår 2013/14

	2011/2012		2013/14	
	Antal elever	Andel flickor, %	Andel fristående skola, %	Antal med avgångsbetyg
Gymnasieskolan totalt	132 861	47	25	84 735
Yrkesprogram	41 725	42	28	30 943
Hantverk (HV)	3 917	91	51	2 732
Vård och omsorg (VO)	3 345	82	19	2 434
Hotell- och turism (HT)	1 566	79	27	1 170
Naturbruk (NB)	3 280	69	44	2 520
Barn och fritid (BF)	3 746	65	19	2 731
Handel o. administration (HA)	3 340	59	28	2 474
Restaurang o.livsmedel (RL)	2 940	54	17	2 138
Fordon och transport (FT)	4 098	14	18	2 970
Riksrekryterande utbildn.	345	13	19	243
Industri tekniska (IN)	2 051	10	30	1 555
Bygg och anläggning (BA)	5 923	9	20	4 704
El och energi (EE)	5 661	4	33	4 125
VVS och fastighet (VF)	1 513	2	31	1 147
Högskoleförberedande program	67 582	53	29	53 792
Humanistiska (HU)	1 181	81	14	886
Estetiska (ES)	10 120	65	39	7 698
Samhällsvetenskap (SA)	20 949	63	30	17 235
International Baccalaureate (IB)	1 146	60	8	662
Naturvetenskap (NA)	15 344	52	22	12 192
Ekonomi (EK)	9 893	50	33	8 356
Teknik (TE)	8 949	16	29	6 763
Introduktionsprogram	23 554	41	7	
Programinriktat individuellt val (IMPRO)	3 141	50	22	-
Preparandutbildning	2 834	46	6	-
Individuellt alternativ	5 524	42	4	-
Språkintröduktion (IMSPR)	7 586	39	1	-
Ej specificerat introduktionsprogram	1 064	37	0	-
Yrkesintroduktion (IMYRK)	3 405	34	12	-

Anm. Elever enligt Gy 2011. Programmen är sorterade efter andel flickor inom typ av program.

Källa: Skolverkets officiella statistik, tabell 1A och tabell 5A.

3.4.4 Brister i gymnasieskolans kvalitet

Bristerna i betygssättningen gör att betygen inte fullt ut kan användas som mått på de kunskaper eleverna fått. Det framgick av avsnittet om grundskolan och gäller även för gymnasieskolan. För gymnasieskolan finns det inga nationella och få internationella kunskapsutvärderingar.⁷⁰ För att få en uppfattning om hur väl gymnasieskolan fyller sina uppgifter att förbereda eleverna för yrkesverksamhet eller fortsatta studier kan avnämarestudier och olika mått på ungdomars verksamhet efter gymnasieskolan användas. Mer formella indikationer är de examensbevis som utfärdas och grundläggande högskolebehörighet (som baseras på betygen). En slutsats från en analys baserad på bland annat mönstringsdata tyder på att de försämrade kunskapsresultaten från grundskolan tycks förvärras ytterligare under gymnasietiden (Holmlund m.fl., 2014).

Få internationella kunskapsbedömningar

Antalet studier av gymnasieelevernas kunskaper är begränsade. Men de elever som går sista året på gymnasiet och läser de mest avancerade kurserna i matematik och fysik har undersökts vid hittills två tillfällen, 1995 och 2008.⁷¹

Svenska elever presterade på en låg nivå i matematik och på en genomsnittlig nivå i fysik jämfört med övriga länder som deltog 2008. Resultaten hade försämrats kraftigt sedan 1995 i både matematik och fysik. Det var för gruppen med relativt lågpresterande elever som resultaten försämrades mest. I matematik fördubblades andelen elever som inte nådde upp till medelgod kunskapsnivå i matematik, från 36 procent till 71 procent. Andelen elever som bedöms prestera på den mest avancerade kunskapsnivån

⁷⁰ Undersökningen av vuxnas färdigheter, PIAAC, och mönstringsresultat för män har använts för att bedöma resultaten i gymnasieskolan.

⁷¹ TIMSS *Advanced* organiseras av International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). En tredje undersökning görs 2015. De svenska kursplanerna täcker i stort sett de områden som testas i TIMSS *Advanced* 2008 enligt Skolverket. Målgruppen i matematik var samtliga elever på naturvetenskapligt program och drygt 60 procent av eleverna på tekniskt program. Målgruppen i fysik var drygt 80 procent av eleverna på naturvetenskapligt program och 53 procent av eleverna på tekniskt program. (Skolverket, 2009c).

minskade samtidigt från 6 procent till 1 procent. I fysik ökade andelen elever som inte når upp till medelgod nivå från 8 procent till 38 procent. Andelen fysikelever på den avancerade nivån minskade från 25 till 7 procent.

Andelen elever i Sverige som studerar avancerad matematik minskade mellan 1995 och 2008, men andelarna är ganska höga jämfört med de länder som presterade högst resultat. För Sverige var målgruppens andel av årskullen i matematik 12,8 procent 2008, vilken var den tredje största bland de deltagande länderna. Det är förhållandevis lättare att uppnå goda resultat när undersökningen snävas av till en mindre grupp, ofta relativt högpresterande elever.

Undervisningstiden är låg i jämförelse med övriga länder. Svenska matematikelever använder den största delen av undervisningstiden till att arbeta självständigt eller till att lösa problem tillsammans med andra elever. Även i de flesta andra länder är det den vanligaste aktiviteten, men inte i lika hög grad som i Sverige. I fysik är självständigt arbete inte lika dominerande och Sverige ligger på ungefär samma nivå som övriga länder.

Färre med högskolebehörighet på yrkesprogram

Av samtliga elever som 2014 fick ett avgångsbetyg från Gy 2011 hade 70 procent av eleverna en grundläggande högskolebehörighet (Skolverket, 2014b). Det går inte att direkt jämföra med tidigare elevkullar, eftersom kraven i Gy 2011 har skärpts och skiljer sig åt från kraven enligt Lpf 94. En principiell skiss över slutdokument från gymnasieskolan före och efter 2011 års reform finns i tabellen nedan. Av eleverna som började gymnasieskolan hösten 2010 och fick ett slutbetyg inom tre år hade 89 procent grundläggande behörighet.

Tabell 3.5 Slutdokument från gymnasieskolan före och efter 2011 års reform

Läroplan	Minst 90 % godkända kurspoäng, inklusive svenska, engelska och matematik	Slutförd utbildning, utan minst 90 % godkända kurspoäng inklusive svenska, engelska och matematik
Lpf 94	Slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet	Slutbetyg
Gy 2011	Avgångsbetyg med examensbevis: - <i>Högskoleförberedande examen</i> (ger grundläggande högskolebehörighet) - <i>Yrkesexamen</i> (ger inte automatiskt grundläggande högskolebehörighet)	Avgångsbetyg med studiebevis

Anm. Kriterierna för vad som krävs för högskolebehörighet och examen är dock inte identiska mellan Lpf 94 och Gy 2011. Omfattningen på kurserna i svenska, engelska och matematik skiljer sig åt. Dessutom krävs i Gy 2011 godkänt betyg i särskilda programgemensamma kurser på yrkesprogrammen.

På de *högskoleförberedande programmen* fick i genomsnitt 74 procent en högskoleförberedande examen 2014 inom tre år, och andelen varierade från 52 till 79 procent mellan de olika programmen (se tabell 3.6).

En högskoleförberedande examen innebär att eleven också har grundläggande behörighet att söka universitet och högskola.⁷²

⁷² För att uppnå grundläggande behörighet i Gy 2011 måste eleven förutom uppnådda krav för examen ha minst godkänt (betyget E) i kurserna matematik 1, engelska 5 och 6 samt svenska eller svenska som andraspråk 1, 2 och 3. I Lpf 94 krävdes från 2010 följande för att få grundläggande behörighet: Slutbetyg som omfattade 2 500 poäng varav 2 250 poäng skulle vara lägst betyget godkänt. Eleven skulle också ha lägst betyget godkänt i kurserna matematik A, engelska A samt svenska eller svenska som andraspråk A och B. I Gy 2011 krävs alltså sex godkända kurser om 600 poäng i matematik, engelska och svenska. I Lpf 94 krävdes fyra kurser om 400 poäng i matematik, engelska och svenska. I Gy 2011 ska även yrkeseleverna ha minst godkänt (betyget E) i 400 poäng i programgemensamma ämnen.

Tabell 3.6 Andel med gymnasieexamen och högskolebehörighet av nybörjare på högskoleförberedande program läsår 2011/12 (inom tre år)

	Andel med studiebevis	Andel med examen	Andel med grundläggande behörighet
Högskoleförberedande program	7	74	73
Ekonomi (EK)	7	77	77
Estetiska (ES)	9	69	68
Humanistiska (HU)	4	74	74
Naturvetenskap (NA)	4	79	78
Samhällsvetenskap (SA)	7	74	74
Teknik (TE)	9	70	69
International Baccalaureate (IB)	1	52	52

Källa: Skolverkets officiella statistik, tabell 3.

På *yrkesprogrammen* var det en lägre andel, i genomsnitt 67 procent, av nybörjarna som genomförde gymnasieskolan på tre år och tog en yrkesexamen våren 2014. Andelen varierar mellan 61 och 72 procent mellan olika yrkesprogram. Andelen som också hade en grundläggande behörighet till högskolan var i genomsnitt 29 procent. Andelen varierar kraftigt mellan program, från 8 procent på fordon och transportprogrammet till 51 procent på vård och omsorgsprogrammet.

Andelen med grundläggande behörighet till högskolan har minskat kraftigt jämfört med sista årskullen i den gamla gymnasieskolan. Där fick 66 procent av nybörjarna som gått ett yrkesförberedande program ett slutbetyg med högskolebehörighet (minst 90 procent godkända kurspoäng). Likaså fick en något större andel ett slutbetyg inom tre år (74 procent), (Skolverket, 2014b).

Tabell 3.7 Andel med studiebevis, gymnasieexamen och högskolebehörighet av nybörjare på högskoleförberedande program under läsåret 2011/12 (inom tre år)

	Andel med studiebevis	Andel med examen	Andel med grundläggande behörighet
Yrkesprogram	10	67	29
Barn och fritid (BF)	10	64	45
Bygg och anläggning (BA)	9	72	21
El och energi (EE)	8	68	29
Fordon och transport (FT)	11	61	8
Handel och administration (HA)	11	64	32
Hantverk (HV)	10	66	27
Hotell och turism (HT)	9	68	40
Industri tekniska (IN)	7	70	29
Naturbruk (NB)	11	66	39
Restaurang och livsmedel (RL)	12	63	21
VVS och fastighet (VF)	7	72	17
Vård och omsorg (VO)	10	66	51
Riksrekryterande utbildningar (RX)	16	62	47

Källa: Skolverkets officiella statistik, tabell 3 (2014b).

Introduktionsprogrammen ska leda till att eleverna går över till ett nationellt program eller etablering på arbetsmarknaden. Var fjärde nybörjarelev som gick på ett introduktionsprogram hösten 2011 gick ett år senare på ett nationellt program. På introduktionsprogrammen har inte mer än 5 procent av eleverna fått en examen inom tre år (Skolverket, 2014b).

Hur stor andel som tar en gymnasieexamen inom tre år varierar inte bara mellan de olika programmen, utan också beroende på kön, föräldrarnas utbildningsnivå och utländsk bakgrund. Flickor uppnår i högre utsträckning examen än pojkar, framför allt på de högskoleförberedande programmen. Där har i genomsnitt 77 procent av flickorna fått examen inom tre år jämfört med 70 procent av pojkarna (Skolverket, 2014b). På yrkesprogrammen är skillnaderna mindre tydliga och i genomsnitt har 67 procent av flickorna fått examen jämfört med 66 procent av pojkarna. Elever som har föräldrar med hög utbildningsnivå genomför oftare gymnasiestudierna med examen jämfört med andra elever. Av nybörjarna 2011 fick 73 procent av dem vars föräldrar hade

eftergymnasial utbildning examen inom tre år. För elever med föräldrar med gymnasial utbildning är andelen 60 procent och för elever med föräldrar med förgymnasial utbildning 34 procent. Elever med svensk bakgrund når examen inom tre år i större utsträckning (69 procent) än elever med utländsk bakgrund (43 procent).

Stora skillnader i etablering på arbetsmarknaden och fortsatta studier

Hur det går efter gymnasieskolan kan ge en indikation på hur väl gymnasieskolan förbereder för arbetslivet och för vidare studier. Skolverket har sedan 2014 ett regeringsuppdrag att årligen följa upp ungdomars verksamhet efter gymnasieskolan.⁷³ Det finns ännu inga resultat för dem som gått i gymnasieskolan enligt Gy 2011. Men resultaten för gymnasieskolan enligt Lpf 94 kan också visa hur det går för eleverna efter gymnasieskolan. Eleverna som slutade gymnasieskolan 2007–2009 har följts upp via registerstudier ett, tre och fem år efter avslutad gymnasieskola. Även jämnåriga som inte slutfört studierna ingår i uppföljningen (Skolverket, 2014d).

I vilken grad ungdomarna lyckats etablera sig på arbetsmarknaden eller studerar skiljer sig tydligt åt beroende på om man gått ett yrkesprogram eller ett studieförberedande program.

De som har grundläggande behörighet till högskolan studerade i hög utsträckning ett år efter gymnasieskolan, i genomsnitt 40 procent (se tabell 3.8). Skillnaden mellan yrkesprogram och studieförberedande program är stor. Av dem som slutfört ett studieförberedande program med högskolebehörighet studerade drygt hälften ett år efter gymnasieskolans slut, de flesta på högskolan (44 procent). Av de som slutförde ett yrkesprogram med högskolebehörighet studerade 13 procent på högskolan och 8 procent i annan utbildning. Andelen som studerar på högskolan ökar med tiden och är som störst efter tre år.

De som fått slutbetyg från ett yrkesförberedande program hade en starkare ställning på arbetsmarknaden ett år efter avslutade studier än de som fått slutbetyg från ett högskoleförberedande program. Av dem som fått slutbetyg från ett yrkesförberedande

⁷³ Skolverket och SCB har tidigare gjort liknande uppföljningar.

program med grundläggande behörighet hade 33 procent en etablerad ställning på arbetsmarknaden. Andelen varierar dock kraftigt mellan olika yrkesförberedande program, från 14 procent på medieprogrammet till 53 procent på fordonsprogrammet. Andelen med starkare ställning på arbetsmarknaden ökar efter två och tre år. Av de som avslutade yrkesförberedande program för två år sedan var andelen med stark etablering 47 procent, och 57 procent för dem som avslutade för tre år sedan.

Hur många årskurser man gått i gymnasieskolan och om man fått slutbetyg och högskolebehörighet har också stor betydelse för möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden och vidare studier. De som slutfört gymnasieskolan men utan behörighet studerar i lägre utsträckning och har svagare anknytning till arbetsmarknaden jämfört med de med högskolebehörighet. Det är även fler som varken studerar eller arbetar bland dem utan behörighet.

För dem som inte avslutat gymnasieskolan är mönstret tydligt att ju lägre årskurs man högst gått i, desto svagare är förankringen på arbetsmarknaden och desto vanligare är det att varken arbeta eller studera. Andelen som är etablerade på arbetsmarknaden ökar visserligen över tid även för dem som gått högst årskurs 1 eller 2 men är fortfarande mycket låg. Av dem som gått högst årskurs 1 var andelen etablerade var 8 procent efter ett år, 14 procent efter tre år och 23 procent efter fem år. Av dem som gått högst årskurs 2 var andelen etablerade var 9 procent efter ett år, 17 procent efter tre år och 27 procent efter fem år. En stor andel, mellan 23 och 34 procent, studerar fortfarande på annat än högskola. I grupperna med kort gymnasietid har en större andel enbart gått individuellt program.

Tabell 3.8 Etableringsstatus 2012 för dem som slutade gymnasieskolan 2011 och jämnåriga som inte avslutade påbörjade gymnasiestudier

	Arbetsmarknaden			Studier		Ej arbete eller studier
	etablerad	osäker	svag	högskola	övrigt	
Med slutfärdig utbildning och behörighet						
Yrkesförb. program	33	15	28	13	8	4
Fordon	53	16	19	2	6	4
Bygg	52	19	21	3	3	2
Energi	49	15	22	5	6	3
Industri	40	16	18	14	7	4
Omvårdnad	34	14	24	22	5	1
El	34	11	23	15	11	5
Hotell och restaurang	31	15	37	6	6	4
Handel och administration	27	14	36	12	8	4
Livsmedel	26	15	38	4	11	5
Naturbruk	25	13	31	17	8	5
Hantverk	23	19	37	9	8	4
Barn och fritid	22	13	32	23	7	3
Medie	14	10	36	24	11	6
Studieförb. program	14	7	22	44	10	3
Samhällsvetenskap	17	9	26	37	8	3
Teknik	14	7	17	50	10	3
Estetiska	10	7	30	27	22	4
Naturvetenskap	9	4	15	63	6	3
Waldorf	9	7	31	28	20	5
International Baccalaureate	4	13	42	42	32	7
Samtliga med slutfärdig utbildning och behörighet	22	10	25	31	9	3
Slutfärdig utbildning utan behörighet	23	13	41	2	12	9
Årskurs 3	15	9	34	2	24	15
Högst årskurs 2	9	5	28	1	34	24
Högst årskurs 1	8	5	26	1	23	38

Anm. Förekomsten av studier är baserat på svenskt register över deltagande i utbildning. Etableringsstatus är ett grovt mått som används av flera aktörer och indelningen baseras i huvudsak på individernas årsinkomst samt förekomst av studier och arbetslöshet.

Källa: Skolverket (2014d).

Arbetsmarknadsetableringen för grupper med olika bra betyg från grundskolan har följts upp i en studie med avseende på deras gymnasieprestationer (Holmlund m.fl., 2014). Där dras slutsatsen att den ökande andelen elever utan gymnasiebetyg inte märkbart tycks ha påverkat arbetsmarknadsetableringen. Förändringarna av sysselsättningen och arbetslösheten bland studiesvaga elever var relativt små för personer i åldern 20–22 år födda på 1970- och 1980-talen. En förklaring som förs fram är att elever utan slutbetyg kan verifiera sina studieresultat i form av ett samlat betygsdokument, och att arbetsgivare möjligen är mer förlåtande mot frånvaro än vad betygssystemet är. En annan förklaring som förs fram är att studiesvaga elever oftare kan ha okvalificerade arbeten med mindre behov av gymnasieutbildning. I studien framgår dock att gruppen med lägst grundskolebetyg har haft en sämre utveckling än gruppen med medelhöga betyg.

Arbetsgivarna förhållandevis nöjda

När arbetsledare med egen erfarenhet av unga medarbetare i en undersökning från 2005 fick bedöma ungdomarnas förhållnings-sätt, förkunskaper och färdigheter bedömde de i stort att ungdomarna i stor utsträckning hade de efterfrågade färdigheterna (Skolverket, 2005). Ungdomarnas förmåga att samarbeta, följa regler, använda datorer och hålla tider bedömdes vara goda. Något sämre var ungdomarna på att ta egna initiativ och lösa problem, enligt arbetsledarna. I vissa näringsgrenar påpekade arbetsledaren brister gällande någon enskild förmåga. Drygt var tredje arbetsledare uppgav att de unga medarbetarna i dag var bättre rustade än för 5–10 år sedan. Nästan lika många svarade att de unga var sämre rustade i dag.

Arbetsledarna fick även ange hur viktiga olika förmågor var för att klara arbetsuppgifterna. Högst rangordnade arbetsledarna ordningssinne, men även engagemang och initiativförmåga framhölls som viktiga. Förmågan att samarbeta och att kunna arbeta självständigt bedömdes också som viktiga. Lägst var krav på förmågor som var knutna till skolämnen, t.ex. kunskaper i engelska och matematik.

Högskolan är mer kritisk

Lärarna i högskolan ser brister i studenternas förkunskaper och många menar att förkunskaperna har blivit sämre. I en undersökning från 2009 gör lärarna bedömningen att gruppen med otillräckliga kunskaper blivit större och att skillnaderna i kunskaper och förmågor mellan de riktigt bra och de lågpresterande har ökat (Högskoleverket, 2009a). Lärarna anser att det är vanligt att dagens studenter har svårare än gårdagens att uttrycka sig skriftligt och att de ofta även har sämre kunskaper i matematik och ytliga kunskaper i engelska. Deras uppfattning är också att studenternas motivation och ambition brister. Många studenter kräver alltför mycket hjälp och service och tar, enligt lärarna, inte ansvar för sina studier. Men det finns även positiva förändringar enligt lärarna: studenterna har i allmänhet blivit bättre på att tala inför andra, samarbeta och hantera datorer.

Även i en tidigare undersökning bedömde en stor andel, 54 procent, av högskolelärarna att studenternas förkunskaper och färdigheter inom lärares ämne försämrats de senaste 5–10 åren (Skolverket, 2005). En tiondel av lärarna ansåg dock att studenternas förkunskaper och färdigheter hade förbättrats. I samma undersökning ställdes frågan om vilka förmågor som var viktiga för att lyckas med studierna. Av de förmågor som lärarna bedömde vara viktigast var det endast studenternas motivation och intresse för studierna som lärarna var relativt nöjda med. När det gäller de övriga förmågorna var skillnaden mellan deras betydelse och studenternas förmåga stor, med störst skillnad när det gällde studenternas förmåga att analysera och problematisera.

3.4.5 Fortsatta problem med fullföljande i nya gymnasieskolan

När gymnasieskolan reformerades för drygt 20 år sedan var ambitionen att utbildningsnivån skulle höjas. Så har också skett, fler ungdomar har i dag en minst treårig gymnasieutbildning än för 25 år sedan. Men en större andel av dem som påbörjar en gymnasieutbildning fullföljer den inte. Det har hänt efter att de tidigare tvååriga yrkesinriktade gymnasieutbildningarna förlängts med ett år, att behörighetskrav för att få börja ett nationellt

program har införts och att kraven för att få ett avgångsbetyg från gymnasieskolan har höjts. Såväl förlängningen av den yrkesinriktade gymnasieutbildningen som kraven i det nya betygssystemet förefaller ha haft negativa konsekvenser. Sammanfattningsvis tar det för flera elever längre tid att slutföra gymnasieutbildningen, en mindre andel slutför utbildningen, och i vissa fall går det sämre på arbetsmarknaden. Det är främst elever med låga grundskolebetyg som påverkats.

Effekterna av det tredje studieåret har studerats baserat på en omfattande försöksverksamhet med treåriga yrkeslinjer som gjordes innan gymnasieskolan reformerades. Resultaten visar på en ökad sannolikhet att avbryta gymnasiet för elever med låga slutbetyg från grundskolan (8,3 procentenheter lägre sannolikhet) och som kommer från icke-akademiska hem (Hall, 2012). Övergången till högskolestudier ökade inte, vilket var en av ambitionerna med gymnasiereformen, men möjligen kan förlängningen av yrkesutbildningarna ha lett till högre inkomster på längre sikt. Risken för arbetslöshet verkar inte heller ha minskat, och för elever med låga grundskolebetyg verkar risken snarare ha ökat (Hall, 2013).

Kraven i det nya betygssystemet i gymnasieskolan tycks ha bidragit till att en lägre andel tog examen på normaltid, framför allt för elever på yrkesförberedande program och för dem med låga grundskolebetyg. Även andelen som fullbordade minst tolv skolar minskade något (Björklund m.fl., 2010). Analysen baseras på en jämförelse mellan de sista eleverna som sökte till gymnasieskolan med relativa betyg och de första eleverna som sökte med mål- och kunskapsrelaterade betyg. För yrkeseleverna ledde den genomsnittligt lägre utbildningsnivån och förlängda studietiden till lägre inkomst (till följd av att färre hade en inkomst).

Det kan noteras att andelen som påbörjade en gymnasieutbildning ökade från knappt 90 procent till nästan 100 procent när gymnasieskolan reformerades i början av 1990-talet, vilket innebär att det tillkom en grupp med elever som troligen hade svaga studieresultat från grundskolan. Det kan sannolikt bidra till att förklara att en mindre andel lyckas fullfölja gymnasieskolan. De som saknade tillräckliga kunskaper för att direkt kunna börja på ett nationellt program kunde påbörja ett individuellt program med förhoppningen om att senare gå över till ett nationellt program.

Inledningsvis började ca 5 procent av eleverna på individuellt program, men när behörighetskravet på godkänt i engelska, matematik och svenska/svenska som andraspråk infördes, ökade andelen till närmare 10 procent, dvs. en lika stor andel som tidigare inte påbörjade en gymnasieutbildning. Efter att behörighetskraven höjdes ytterligare i Gy 2011 har andelen som går på ett introduktionsprogram ökat ytterligare. Genomströmningen från introduktionsprogrammen är låg. Av nybörjareleverna 2011 gick ungefär hälften av eleverna kvar på samma introduktionsprogram efter ett år. Efter två år gick en femtedel kvar på samma program, närmare en tredjedel fanns inte alls kvar i gymnasieskolan och endast drygt en tredjedel hade övergått till studier på nationellt program (Skolverket, 2014f). Unga utrikesfödda som har invandrat under tonåren saknar ofta behörighet till gymnasieskolan, och det är en grupp som är överrepresenterad på introduktionsprogrammen. Gruppen har vuxit under en längre tid och förväntas enligt SCB:s befolkningsprognos öka ytterligare kommande år.

Gymnasieskolan har haft svårt att klara förväntningarna på att vara en skola för alla. Utmaningarna att kunna hantera elevgrupper utan tillräckliga förkunskaper för att komma in på nationella program kommer inte att minska framöver. Till detta kommer trenden att färre elever väljer yrkesprogram och fler väljer högskoleförberedande program, vilket kan få följder för matchningen mot arbetsmarknadens efterfrågan, men också leda till fler sökande än platser till eftergymnasiala utbildningar. Mindre könsbundna val av gymnasieprogram skulle också kunna underlätta matchningen. Möjliga förändringar för att öka andelen som fullföljer en gymnasieutbildning och för att valen av gymnasieinriktning ska stämma överens med arbetsmarknadens efterfrågan diskuteras i det avslutande policykapitlet.

3.5 Komvux ska ge vuxna en andra chans att få kunskaper på grundläggande och gymnasial nivå

Den kommunala vuxenutbildningen, komvux, erbjuder sedan 1968 studier på grundläggande och gymnasial nivå för vuxna.

Syftet med den grundläggande nivån är att ge vuxna kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i samhälls- och

arbetsliv. Fortsatta studier ska också möjliggöras. Den gymnasiala nivån syftar till att ge vuxna kunskaper och färdigheter motsvarande de som ungdomar får i gymnasieskolan. De som fått minst utbildning ska prioriteras.⁷⁴ De som studerar på komvux kan ansöka om studiemedel.

Det finns en rättighet att delta i komvux på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret man fyller 20 år om man saknar sådana färdigheter som normalt uppnås i grundskolan. På gymnasial nivå finns en rättighet för personer som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan men inte grundläggande behörighet till högskolestudier, om syftet är att uppnå högskolebehörighet. För övrig utbildning på gymnasial nivå ska kommunerna sträva efter att erbjuda utbildning i den omfattning som svarar mot efterfrågan och behov. Kommuner och landsting är huvudmän, men de kan uppdra åt andra att anordna utbildningen.

Det generella statsbidraget som infördes när sektorsbidragen avskaffades omfattar även komvux. Staten har dock under långa perioder kompletterat med ett riktat statsbidrag för komvux. Mellan 1997 och 2003 pågick Kunskapslyftet, vilket var en satsning inriktad på att höja utbildningsnivån bland kortutbildade och att möjliggöra ett livslångt lärande. Ett övergripande mål var att bidra till halveringen av den öppna arbetslösheten.⁷⁵ Det riktade bidraget förlängdes i ett par omgångar till dess att det 2007 reducerades och fördes över till det generella statsbidraget.⁷⁶ Sedan 2009 finns åter ett riktat statsbidrag för komvux; yrkesvux. Yrkesvux är en satsning på yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå som syftar till att motverka brist på personer med yrkesutbildning. Målgrupperna är de som saknar gymnasieutbildning med yrkesinriktning, och de som har en gymnasial yrkesutbildning som behöver kompletteras.

⁷⁴ Målet för vuxenutbildningen 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. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar (SFS 2010:800, kap. 20).

⁷⁵ Arbetslösa erbjöds samtidigt heltidsstudier med ett ekonomiskt stöd motsvarande a-kassan. Studier på komvux för arbetslösa hade öppnats upp redan 1993–1996 genom statsbidrag för komvuxplatser för arbetslösa.

⁷⁶ Statsbidraget planerades att lyftas in i det generella statsbidraget 2009, men regeringen beslutade 2006 att lyfta in statsbidraget i det generella statsbidraget redan 2007.

Komvux reformerades 1 juli 2012, med bl.a. en betoning på individualisering och flexibilitet i utbildningen. Betygssystemet ändrades samtidigt.

3.5.1 Antalet elever i komvux varierar kraftigt över åren

Antalet elever i komvux varierar kraftigt över åren, inte minst beroende på de olika statliga satsningarna. År 2013 studerade knappt 200 000 elever i komvux. Läsåret 1998/99, vilket utgjorde Kunskapslyftets kvantitativa höjdpunkt, deltog över 350 000 elever.

De flesta elever studerar på gymnasial nivå. År 2013 var andelen 82 procent, medan övriga 18 procent studerade på grundläggande nivå. Både på grundläggande och på gymnasial nivå är nästan två tredjedelar av eleverna kvinnor. På grundläggande nivå är 91 procent av eleverna födda utanför Sverige, på gymnasial nivå 32 procent. Elevernas utbildningsbakgrund varierar stort. På grundläggande nivå har nästan 30 procent högst en grundskoleutbildning sedan tidigare, medan 36 procent har högskoleutbildning. På gymnasial nivå är det 20 procent som har högst grundskoleutbildning och 17 procent som har högskoleutbildning.⁷⁷ De som har en högskoleutbildning är i de allra flesta fall födda utomlands. Drygt 60 procent har tidigare gymnasieutbildning men mindre än en termins högskolestudier.

Komvux anordnas i form av kurser. Varje elev studerade i genomsnitt fyra kurser, vilket innebar att det gavs ca 750 000 kurser 2013. De största ämnena sett till utbildningsdeltagande är kurser i gymnasiets kärnämnen och i vård- och omsorgsrelaterade ämnen. På grundläggande nivå läste 40 procent av kursdeltagarna svenska som andraspråk.

3.5.2 Drygt två tredjedelar av kurserna vid komvux slutförs

Studieresultaten för komvux kan redovisas på olika sätt. För det första finns uppgifter för både grundläggande och gymnasial nivå om hur många kursdeltagare som under året har slutfört eller avbrutit sin kurs. För komvux på gymnasial nivå finns också

⁷⁷ Denna beskrivning bygger på Skolverket (2014e).

uppgifter om betygsfördelning. De kommer att redovisas här, men de har samma problem som betygsuppgifter i övrigt. Sedan hösten 2011 finns även uppgifter om gymnasieexamen från komvux på gymnasial nivå, vilka dock ännu utfärdats bara i liten utsträckning.

Runt 70 procent av kursdeltagarna slutför den kurs som påbörjats under året, något färre på grundläggande och något fler på gymnasial nivå. Av kursdeltagarna avbryter 18 procent, medan 12 procent antas fortsätta nästkommande år. Andelen kursdeltagare som slutfört sin kurs har varit relativt oförändrad under ett antal år.

Betygsfördelning finns enbart för kurser på gymnasial nivå. År 2013 fick de flesta betyg i kurser enligt det nya systemet. Av dessa fick 87 procent ett godkänt betyg (lägst betyget E) och 13 procent fick ett betyg som innebar ej godkänt (betyget F). Det var 9 procent som fick det högsta betyget.

Man kan få ett slutbetyg från komvux på gymnasial nivå, även om det är få som får det. För slutbetyg krävs att man slutför samtliga kärnämneskurser och andra kurser, delkurser eller projektarbete som krävs samt inte har ett slutbetyg sedan tidigare. Totalt utfärdades drygt 3 563 slutbetyg i komvux på gymnasial nivå 2013. En fjärdedel hade enbart kurser från komvux i slutbetyget och övriga hade kurser från både komvux och gymnasieskolan i betyget.

Vuxenutbildning har under senare årtionden blivit viktigare i många länder och Sverige är i det avseendet ett föregångsland. De ekonomiska effekterna av vuxenutbildningen är trots detta lite studerade. De studier som finns av effekterna på deltagarnas inkomster brottas med selektionsproblem, och redovisar varierande resultat, ibland positiva och ibland inga effekter (Björklund m.fl., 2010). Det är vanligt att resultaten skiljer sig åt mellan olika grupper. Avkastningen på yrkesinriktade kurser tycks vara högre än på teoretiska kurser och utbildning för svagare grupper större än breda satsningar. Avkastningen verkar vara högre för kvinnor än för män. De långsiktiga effekterna kan också skilja sig från de kortsiktiga (Stenberg, 2015).

3.5.3 Det bör vara lätt att komplettera tidigare utbildningar

Det finns starka effektivitets- och fördelningsskäl för att det i ett utbildningssystem ska vara lätt att komplettera tidigare utbildning och byta spår.

Ungdomar kan av olika skäl göra utbildningsval de senare ångrar. Det är rimligt och effektivt att det finns möjlighet för en person som i tonåren inte orkade med gymnasiet, eller valde en studieförberedande utbildning, att senare skaffa sig en yrkesutbildning. Det är också rimligt att den som läste en yrkesförberedande gymnasieutbildning ska kunna skaffa sig behörighet för den högskoleutbildning hon vill gå.

De problem som skulle kunna uppstå är när komplettering på komvux blir en mer attraktiv väg att gå än den ordinarie. Den risken förefaller i dag vara överhängande bara för dem som använder komvux för att konkurrenskomplettera sina betyg, dvs. att skaffa sig högre betyg än de fått i gymnasieskolan, genom studier eller prövning på komvux. I avsnitt 3.7 om högskolan diskuteras den frågan mer ingående.

3.6 Yrkeshögskolan är en ny organisation

Eftergymnasiala utbildningar som svarar mot arbetslivets behov och drivs i nära samarbete med arbetslivet, men inte främst vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund, samlades 2009 i yrkeshögskolan. Yrkeshögskoleutbildning får anordnas av privata eller offentliga aktörer som beviljats tillstånd av Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH).

3.6.1 Yrkeshögskolan samlar eftergymnasiala utbildningar utanför högskolan

Yrkeshögskolan etablerades 2009 för att samla eftergymnasiala yrkesutbildningar utanför högskolan. Den största av dem som då existerade var den så kallade kvalificerade yrkesutbildningen, KY, som inleddes som försöksverksamhet 1996. År 2008 hade den kommit att samla runt 30 000 studerande. Utöver KY fanns så kallade kompletterande utbildningar, bland annat inom konst och

kultur, samt påbyggnadsutbildningar inom den kommunala vuxenutbildningen. Det gemensamma regelverket för yrkeshögskolan ska "säkerställa att eftergymnasiala yrkesutbildningar inom yrkeshögskolan som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd, att statens stöd för utbildningarna fördelas effektivt och att utbildningarna håller hög kvalitet" samt att "inom smala yrkesområden tillgodose behov av eftergymnasiala yrkesutbildningar som avses leda till förvärvsarbete för de studerande, eller till en ny nivå inom deras yrke" (Prop. 2008/09:68, s.1).

Kunskap från arbetslivet ligger till grund för yrkeshögskoleutbildning

I likhet med högskolan och huvuddelen av annan eftergymnasial utbildning är yrkeshögskolan finansierad av det offentliga (med undantag för vissa möjligheter att ta ut avgifter). Däremot är den inte huvudsakligen organiserad av det offentliga, utan främst av privata aktörer.

Enligt lagen om yrkeshögskolan (SFS 2009:128) ska utbildningen bland annat "ha sin grund i kunskap som genererats dels i produktionen av varor och tjänster, dels i vetenskap och utformas så att en hög kvalitet och yrkesrelevans nås" samt "utvecklas och bedrivs i samverkan mellan arbetsliv och utbildningsanordnare".

Det första av dessa kriterier utgör i huvudsak avgränsningen mot högskolan. De övergripande riktlinjer för verksamheten som ges av lagen om yrkeshögskolan utvecklas i förordningen om yrkeshögskolan, som reglerar utbildningens uppläggning och ledning, tillträdesregler, finansiering m.m.

Utbildningen anordnas av offentliga och privata aktörer utifrån arbetsmarknadens behov

Utbildning inom yrkeshögskolan får anordnas av offentliga aktörer (universitet och högskolor, kommuner samt landsting) eller privata aktörer.

Myndigheten för yrkeshögskolan beslutar efter ansökan om en utbildning ska ingå i yrkeshögskolan. Konkurrensen om att få starta nya yrkeshögskoleutbildningar är relativt stor. MYH får in fler ansökningar än vad den har resurser att bevilja. Myndigheten

beviljar normalt att varje utbildning får starta två gånger, varefter utbildningen åter får ansöka.

MYH beslutar också om hur många årsplatser en utbildning inom yrkeshögskolan ska omfatta. Dimensionerande för myndighetens beslut är bland annat följande:

- Utbildningarna ska svara mot ett verkligt behov på arbetsmarknaden, ha stark arbetslivsanknytning och utformas i nära samarbete med representanter för arbetslivet.
- Utbildningarna ska leda till en tydlig yrkesroll, men får inte utformas till nytta för endast ett specifikt företag.
- Utbildningen ska inte kunna erbjudas inom ramen för någon annan utbildningsform, till exempel inom gymnasieskolan eller inom universitet och högskola.

Antagningen till yrkeshögskolan är tänkt att huvudsakligen bygga på de kunskaper som ges i gymnasieskolan. Generell behörighet ges av gymnasieutbildning eller motsvarande. En sökande utan gymnasieutbildning har rätt att få sin reella kompetens prövad för behörighet. Utöver den generella behörigheten kan utbildningsanordnare ställa krav på särskilda kunskaper från gymnasieskolan eller yrkeserfarenheter. Om inte alla behöriga kan beredas plats får anordnaren göra ett urval, ett särskilt prov, baserat på betyg, tidigare utbildning och yrkeserfarenhet.

Yrkeshögskolan har två examina

I yrkeshögskolan finns två examina – yrkeshögskoleexamen och kvalificerad yrkeshögskoleexamen. Yrkeshögskoleexamen omfattar minst ett års heltidsstudier. För att leda till kvalificerad yrkeshögskoleexamen ska en utbildning omfatta minst två års heltidsstudier och ett självständigt arbete, samt till minst en fjärdedel bestå av lärande i arbete, dvs. arbetsplatsförlagd utbildning eller praktik. De flesta utbildningar är mellan ett och två år långa. De flesta innehåller också lärande i arbete.

Utbildningarna ersätts enligt schablon

Utbildningsanordnaren finansieras med ett schablonbelopp per studerande. Det finns viss möjlighet till högre ersättning efter prövning. Schablonbeloppen delas in i prisgrupper beroende på undervisningens utformning och kapitalbehov. Prisgrupperna A–E varierar 2015 mellan 54 000 och 75 800 kronor per studerande om utbildningen omfattar minst 20 studerande, eller något högre belopp om grupperna är mindre. Den statliga finansieringen till yrkeshögskoleutbildningar var 2013 knappt 1 500 miljoner kronor, eller i snitt 60 000 kronor per årsplats.

Studerande i yrkeshögskolan omfattas av samma studiestöds-system som högskolestudenter, vilket beskrivs i motsvarande avsnitt om högskolan.

3.6.2 Yrkeshögskolan utexaminerar över 10 000 per år

År 2014 antogs kring 18 000 till yrkeshögskolan.⁷⁸ Antalet utbetalda årsplatser i yrkeshögskolan är ungefär 25 000 de senaste åren. Antalet examinerade i yrkeshögskolan har legat mellan 10 000 och 12 000 varje år. Examensgraden, dvs. andelen examinerade bland de antagna, ligger i genomsnitt på 72 procent. Den är betydligt högre för kvinnor än för män (76 respektive 66 procent) och varierar mellan utbildningsområden (kring 90 procent för pedagogik mot 60 procent för data/IT).

Av de drygt 11 000 examinerade 2013 var 54 procent kvinnor och 46 procent män. 87 procent var födda i Sverige och 13 procent utomlands. 59 procent av de examinerade var under 30 år.

3.6.3 Yrkeshögskolans inriktningar attraherar olika studerandegrupper

Yrkeshögskolan indelas i 15 utbildningsområden, varav ekonomi, administration och försäljning är störst med över 11 700 studerande och 3 000 examinerade år 2013. Andra större områden är teknik och tillverkning (1 815 examinerade år 2013), hälso- och

⁷⁸ Uppgifterna bygger i hög grad på Myndigheten för yrkeshögskolan (2015b).

sjukvård samt socialt arbete (1 377), samhällsbyggnad och byggteknik (1 148) samt data/IT (948). Utbildningarna inom områdena kan dock vara mycket olika sinsemellan. Antalet utbildningar varierar från en handfull vid mindre områden till uppåt 200 vid de största.

I maj 2015 erbjöds 759 utbildningar med start läsåret 2015/16, varav runt 280 vardera i Stockholms och Västra Götalands län, och inga på Gotland. Flera utbildningar erbjuds på olika orter av samma utbildningsanordnare.

Könsfördelningen är ojämn mellan studerande inom olika utbildningsområden, med runt 80 procent män inom tekniska områden och närmast omvänt inom områden relaterade till ekonomi/administration/försäljning, vård och omsorg samt hotell/turism/restaurang. Även åldersprofilen är ojämn. Av dem som examineras inom områden kopplade till vård, omsorg och pedagogik är de flesta över 30 år. Inom hotell/turism/restaurang och kultur/media/design är andelen under 30 år långt högre än genomsnittet för alla yrkeshögskoleutbildningar.

3.6.4 87 procent av de examinerade har ett arbete, 65 procent är etablerade på arbetsmarknaden

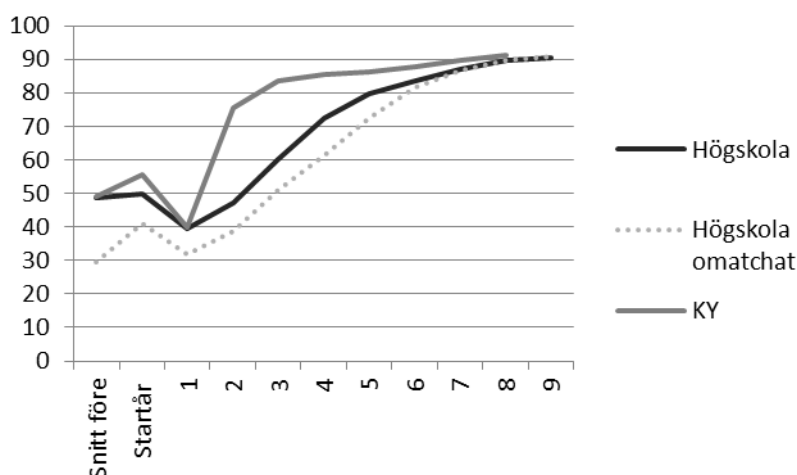
Någon genomgripande utvärdering av yrkeshögskolan och dess föregångare KY har veterligen inte skett.

Den mest ambitiösa genomgången har nyligen gjorts på IFAU efter ett regeringsuppdrag från februari 2014 (Lind & Westerberg, 2015). Uppdraget var att kartlägga sammansättningen av studenter vid yrkeshögskolan och analysera studie- och arbetsmarknadsutfall. Ett särskilt fokus i studien skulle läggas på de studerandes sysselsättning och inkomster före, under och efter utbildningen och i vilken grad de efter examen får relevanta jobb sett utifrån utbildningens syfte.

Studien följer studenter som antagits till KY- och yrkeshögskoleutbildningar från 2006 med avslut senast 2010. Den finner att sysselsättningsgraden bland dem som antas stiger från 60–70 procent före utbildningen till 80–90 procent efter. Tack vare högre lön och en större andel heltidsarbete stiger medianinkomsten från ungefär 100 000 till 250 000 kronor. Eftersom de flesta är i en tidig fas av arbetslivet beror dock inkomstökningen delvis på en arbets-

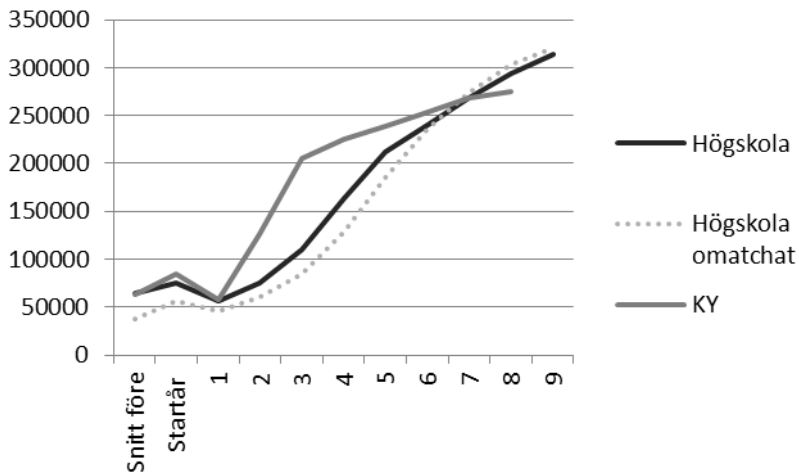
marknadsetablering som skett ändå. I en jämförelse av KY-studerande med ett matchat urval högskolestuderande⁷⁹ förefaller den förra gruppen snabbare etablera sig på arbetsmarknaden (främst eftersom utbildningen är kortare), men på sikt är sysselsättningsgraden lika hög i bägge grupperna. Utvecklingen illustreras i Figur 3.4. Gruppen högskoleutbildade har i slutet av uppföljningsperioden (sju år efter utbildningsstart) något högre genomsnittsinkomster, cirka 15 000 mer per år, vilket visas i Figur 3.5.

Figur 3.4 Sysselsättningsgrad (procent) före, under och efter utbildningen för antagna till KY och till högskolan (matchat respektive omatchat urval)



⁷⁹ Urvalet högskolestudenter är matchat för att i så stor utsträckning likna gruppen KY-studerande, sett till observerbara karakteristika som utbildnings- och arbetsmarknadsbakgrund, val av utbildningsområde och så vidare.

Figur 3.5 Medelinkomst (kronor per år) före, under och efter utbildningen för antagna till KY och till högskolan (matchat respektive omatchat urval)



De uppmätta skillnaderna kan dock inte direkt tolkas som en effekt. En meningsfull jämförelse mellan olika utbildningsformers arbetsmarknadsresultat kräver en noggrann studie av vad som karakteriserar de studerande redan innan utbildningen påbörjas. IFAU-studien gör en noggrann matchning utifrån relevanta observerbara variabler, exempelvis grundskolebetyg, utbildningsområde, kön och andra arbetsmarknadsrelaterade och socioekonomiska data. För att skillnaderna skulle kunna tolkas kausalt skulle man dock behöva ta hänsyn till andra faktorer. I förhållande till högskolestuderande kan de studerande i yrkeshögskolan i högre utsträckning tänkas välja utbildning efter arbetslivsintresse (vilket talar för att yrkeshögskolans bidrag till arbetsmarknadsetablering överskattas) men också innehålla en grupp för vilken högskolestudier aldrig varit ett relevant alternativ (vilket talar för att yrkeshögskolans bidrag till arbetsmarknadsetablering underskattas). Dessutom tillkommer behovet av att ta hänsyn till olikheter mellan utbildningar.

Flera studier har tidigare gjorts av i vilken utsträckning tidigare studerande etablerat sig på arbetsmarknaden (Myndigheten för yrkeshögskolan, 2011; 2014b; 2015a; Lindell, 2004). Definitionen på arbetsmarknadsetablering skiljer sig dock mellan olika under-

sökningar. De enkäter om arbetsmarknadsetablering som redovisas här baseras på dem som examinerats.

Baserat på en enkät hösten 2014 bland dem som examinerats har 87 procent ett arbete, 4 procent är studerande och 7 procent arbetsökande eller i arbetsmarknadspolitiskt program. Motsvarande siffror för perioden före utbildningen är 66 procent i arbete, 17 procent studerande och 13 procent arbetssökande eller i arbetsmarknadspolitiskt program. Siffrorna är i linje med dem som den ovan refererade IFAU-studien finner. Andelen som hade arbete var högst bland dem med examen från områdena vård, pedagogik, transport och ekonomi/administration, och lägst bland dem som studerat teknik och data/IT. Det senare kan delvis förklaras av att det var färre på dessa utbildningar som hade arbete före utbildningen.

Tabell 3.9 Sysselsättning före och efter utbildning för examinerade från yrkeshögskolan 2013, samt examensgrad, fördelat per utbildningsområde, procent

	Andel i arbete före utbildning	Andel i arbete efter utbildning	Andel arbetslösa före utbildning	Andel arbetslösa efter utbildning	Andel studerande före utbildning	Andel studerande efter utbildning	Examens- grad
Samtliga	66	87	13	7	17	4	72
Data/IT	42	77	21	13	31	8	59
Ekonomi, administrat- ion och försäljning	71	90	11	6	13	3	75
Hotell, restaurang och turism	71	86	8	6	16	6	78
Hälsa- och sjukvård samt socialt arbete	73	92	13	4	9	2	75
Kultur, media och design	47	84	12	8	34	5	83
Lantbruk, djurvård, trädgård, skog och fiske	67	87	12	6	15	4	64
Pedagogik och under- visning	79	93	12	-	3	-	90
Samhälls- byggnad och byggteknik	74	89	11	7	12	3	68
Teknik och tillverkning	57	83	16	10	24	5	66
Transport- tjänster	71	91	14	5	10	2	76

Källa: Myndigheten för yrkeshögskolan (2014a; 2014b).

Andelen av dem med arbete som uppger att jobbet är helt eller till större delen överensstämmande med utbildning är runt 60 procent. Även detta är i linje med vad IFAU-studien finner. Inkluderar man

dem som uppger att arbetet till viss del överensstämmer med jobbet är siffran strax under 90 procent.

I en äldre studie av KY kring 2000 ansåg runt 75 procent av de svarande att utbildningarna motsvarade det som krävdes i deras nuvarande arbete. Kring 65 procent menade att utbildningen lett till att de fått intressantare arbetsuppgifter och 55 procent till att de fått högre lön.

En registerstudie av dem som examinerats från yrkeshögskolan och KY under 2010 visar att 65 procent är etablerade på arbetsmarknaden, med den definition Universitetskanslersämbetet (och tidigare Högskoleverket) använder.⁸⁰ 12 procent hade en osäker och 11 procent en svag ställning på arbetsmarknaden. 3 procent befann sig utanför arbetsmarknaden och 9 procent studerade. I en jämförelse med dem som genomgått stora delar av en utbildning men inte tagit examen visas att 51 procent av den senare gruppen är etablerad.

En studie som jämför etableringsgrad i olika undersökningar visar på betydligt lägre etableringsgrad från yrkeshögskolan än från högskolan (78 mot 58 procent för examinerade 2009), men menar också att mätillfällena riskerar att snedvrida jämförelsen till yrkeshögskolans nackdel (Göteborgs universitet, 2014). Jämförelsen tar heller inte hänsyn till att de studerande kan skilja sig åt i form av arbetsmarknadsförutsättningar oavsett vald utbildningsform, vilket redan diskuteras.

3.6.5 Yrkeshögskolan behöver en genomgripande utvärdering

I förhållande till högskolan är yrkeshögskolan en liten utbildningsform. Den är dock inte obetydlig; exempelvis är det i storleksordningen tre gånger fler varje år som tar examen från yrkeshögskolan än från forskarutbildningen (ca 2 500 doktorer och 800 licentiater), eller som genomgår den frivilliga grundläggande militärutbildningen, GMU (ca 4 000 personer).

⁸⁰ För att ha en etablerad ställning på arbetsmarknaden måste personen ha en årlig arbetsinkomst på minst 209 100 kronor (enligt 2012 års inkomstgränser), vilket motsvarar en månadsinkomst på närmare 17 500 kronor. Personen ska ha varit sysselsatt och får inte heller ha studerat eller varit arbetslös under uppföljningsåret.

Om man jämför de billigaste utbildningarna vid yrkeshögskolan är de något dyrare per studerande och år än de högskoleutbildningar som har lägst ersättning. Å andra sidan är yrkeshögskoleutbildningarna kortare, vilket innebär en lägre direkt offentligfinansiell kostnad per genomgången utbildning, och ett lägre produktionsbortfall.

För att göra en rättvis bedömning av yrkeshögskolans bidrag till ekonomisk tillväxt, i synnerhet i jämförelse med andra utbildningsformer, skulle mer information behövas. Genomgången yrkeshögskola förefaller bidra till etablering på arbetsmarknaden – mer för vissa utbildningsområden än andra – men det saknas pålitliga jämförelser med alternativen, i synnerhet på längre sikt.

3.7 Högskolan utbildar nästan hälften av varje årskull

Högre utbildning är i Sverige till överväldigande delen organiserad och finansierad av det offentliga. För studenter från Sverige och EES-området är studierna avgiftsfria.

De övergripande målen för högskoleutbildning är att ge studenterna ”förmåga till självständig och kritisk bedömning, förmåga att självständigt lösa problem, förmåga att följa kunskapsutveckling och beredskap att möta förändringar i arbetslivet.” Utbildningen bör också ”utveckla studenternas förmåga att söka och värdera kunskap på vetenskaplig nivå”. För de olika examina finns dessutom specifika mål.⁸¹

Högskoleutbildningen är i likhet med grundskolan och gymnasieskolan en central samhällsinstitution. Närmare hälften av en årskull bedriver vid något tillfälle högskolestudier. Även de offentliga utgifterna för högskoleutbildning och studiestöd är betydande.

⁸¹ Dessa mål uttrycks i Högskolelagen (SFS 1992:1434) och återfinns även i högskoleförordningens bilagor om examensbeskrivning. Högskolelagen gäller för alla universitet och högskolor i Sverige. Lagen ger övergripande riktlinjer för verksamheten vid universitet och högskolor, bland annat för högskolornas organisation, akademiska yrkesgrupper, samt studenternas rättigheter och skyldigheter. Högskoleförordningen (1993:100) gäller för alla statliga universitet och högskolor. Förordningen reglerar mer i detalj de områden som högskolelagen behandlar, bland annat vad avser utbildningar och examina.

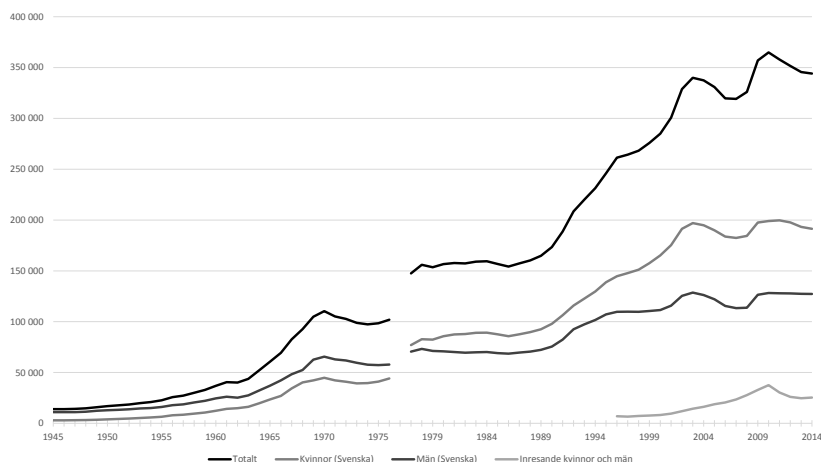
Den historiskt höga andelen högskoleutbildade i varje årskull innebär att andelen i arbetskraften som helhet kommer att fortsätta växa under överskådlig framtid. Hur högskoleutbildningen utformas för att nå sina syften och bidra till ekonomins utveckling är därmed en viktig fråga för hela samhället.

3.7.1 Högskolan har vuxit kraftigt över tid

Vid slutet av andra världskriget fanns runt 15 000 studenter i hela Sverige. Den högre utbildningen bedrevs vid universiteten i Uppsala och Lund, vid högskolorna i Göteborg och Stockholm, samt vid fackhögskolor.⁸² Antalet studenter steg under efterkrigstidens första decennier och var i början av 1960-talet ungefär 40 000. Under 1960-talet var studenttillväxten mycket snabb, och antalet studenter nästan tredubblades under decenniet. Nya universitet och universitetsfilialer tillkom under 1960- och 70-talen. 1977 års högskolereform överförde stora utbildningsgrupper, inklusive sjuksköterske- och lärarutbildningarna, till högskolan. Omdefinitionen ledde till en ökning av antalet högskolestuderande med runt 50 procent. Samtidigt organiserades nästan all högskoleutbildning i nationellt reglerade och dimensionerade utbildningslinjer. Antalet studenter var ungefärligen konstant kring 150 000 till slutet av 1980-talet. Därefter har antalet högskolestuderande återigen mer än fördubblats. Höstterminen 2014 omfattade den svenska högskolan runt 350 000 studenter på grundnivå och avancerad nivå. Den långsiktiga utvecklingen illustreras i figuren nedan.

⁸² Skillnaden mellan universitet och högskola har traditionellt varit att endast universitet fått utfärda examina på forskarnivå. I dag får dock högskolor göra det inom vissa områden, efter tillstånd från Universitetskanslersämbetet.

Figur 3.6 Långsiktig utveckling av antalet studenter vid universitet och högskolor 1945–2014

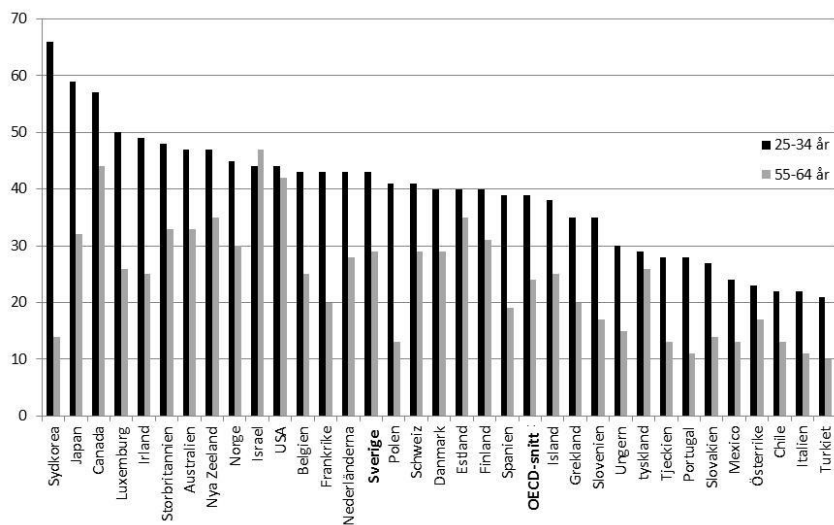


Källa: Högskoleverket (2006); Universitetskanslersämbetet (2015a).

Under 1980- och 1990-talen tillkom flera högskolor, och flera förutvarande högskolor har blivit universitet. 1993 års högskole-reform avskaffade de allmänna utbildningslinjerna och överlät åt lärosätena att själva organisera utbildningarna. Examensordningen omfattade tre generella examina: högskoleexamen (två års normalstudietid), kandidatexamen (tre år) och magisterexamen (fyra år). Under 1990-talet växte ett samarbete fram mellan europeiska länder, syftande till en harmonisering av ländernas utbildningssystem, bland annat vad gäller examensstruktur. Som resultat av den så kallade Bolognaprocessen modifierades den svenska examensstrukturen 2007. Högskolans grundutbildning delades i två nivåer, och en masterexamen med fem års normalstudietid infördes. Sedan dess är generella examina kandidatexamen (med tre års normalstudietid), magisterexamen (fyra år, varav ett på avancerad nivå) och masterexamen (fem år).

En tillväxt av volymen högskolestuderande liknande den i Sverige har också skett i andra länder. Jämfört med liknande länder ligger Sverige ungefär i mitten vad gäller högskoleutbildade i den yngre arbetskraften.

Figur 3.7 Högskoleutbildade som andel av befolkningen i åldersintervallen 25–34 och 55–64 år, 2013



Källa: OECD (2014).

Antagningen till högskolan baseras i huvudsak på betyg och högskoleprov

Antagning till högskoleutbildning sker i huvudsak genom en anonym antagning där studenter konkurrerar med betyg från gymnasieskolan och med resultat från högskoleprovet. Minst en tredjedel ska antas på vardera betyg och högskoleprov.

Till varje utbildning finns behörighetskrav, som anger vilka gymnasiekurser den sökande måste ha klarat av – det vill säga fått ett E eller högre i betyg – för att kunna antas till utbildningen. Lärosätena har också skyldighet att pröva om sökande har tillräckliga förutsättningar att klara av utbildningen och därmed ska ges behörighet, även om vederbörande inte uppfyller behörighetskraven från gymnasieutbildning. Antalet platser på utbildningar är bestämt av lärosätet på förhand. Om antalet behöriga sökande är större än antalet platser sker ett urval i konkurrens. I urvalet till utbildningar som antar nybörjare konkurrerar de sökande i regel med sina gymnasiebetyg och sina eventuella resultat från högskoleprovet. Om det finns tillräckligt många behöriga sökande tillsätts alla platser. Lärosätet kan i denna fas inte välja sina

studenter. Det som ibland kallas antagningspoäng är indirekt bestämt av antalet platser och meriterna hos de sökande, och alltså ingenting som direkt beslutas av högskolan.

Till vissa utbildningar sker urval baserat på arbetsprover eller intervjuer. Framför allt gäller det konstnärliga utbildningar, men även en andel av studenterna på vissa utbildningar inom exempelvis medicin och psykologi antas efter intervjuer.

Högskoleutbildning delas upp i olika utbildningsformer och leder till olika examina

I Sverige delas högskoleutbildning upp i utbildningsformerna yrkesprogram, konstnärliga program, allmänna program och fristående kurser. Yrkesprogram leder till yrkesexamina, som sjuksköterskeexamen, juristexamen eller civilingenjörsexamen. Allmänna program leder till generella examina, som kandidatexamen eller masterexamen. Generell examen kan också nås genom att kombinera fristående kurser.

Högskolans utbildning – utöver forskarutbildningen – delas i grundnivå och avancerad nivå. Den generella examen på grundnivå benämns kandidatexamen. På avancerad nivå utgör masterexamen och magisterexamen de generella examina. En masterexamen ska omfatta två års heltidsstudier utöver grundnivå och magisterexamen ett års heltidsstudier utöver grundnivå. Yrkesprogram avslutas med yrkesexamen (sjuksköterskeexamen, juristexamen, civilingenjörsexamen etc.) vilka, beroende på program, ligger på antingen grundnivå (exempelvis sjuksköterskeexamen eller högskoleingenjörsexamen) eller avancerad nivå (exempelvis specialist-sjuksköterskeexamen eller juristexamen). I alla examina ska examensarbete ingå. För studier på avancerad nivå krävs i regel en relevant examen på grundnivå. Många program som avslutas med examen på avancerad nivå integrerar dock studier på bägge nivåerna och antar således högskolenybörjare. För att utfärda en examen måste en högskola ha tillstånd av Universitetskanslersämbetet, som också har möjlighet att dra in rätten att ge en viss examen.

Högskoleutbildning finansieras med resurser efter deltagande och fullföljande

Högskoleutbildningen finansieras till allra största delen med offentliga medel. Det statliga anslaget till högskoleutbildning beslutas i riksdagen efter regeringens förslag i budgetpropositionen.

De statliga utgifterna för högskoleutbildning är drygt 20 miljarder kronor årligen. Lärosätenas anslag styrs dels av per capita-ersättningen, dels av lärosätets takbelopp. Per capita-ersättningen delas i helårsstudenter (förkortat HåS eller HST) och helårsprestationer (HåP eller HPR). Helårsstudenter definieras som det antal högskolepoäng studenter registrerat sig för dividerat med 60 (antalet högskolepoäng som motsvarar ett års heltidsstudier). Helårsprestationer definieras som det antal högskolepoäng studenter examinerats för dividerat med 60. För varje lärosäte sätts också ett takbelopp, vilket utgör den i princip maximala ersättningen lärosätet kan få för utbildning under året. Dock finns en viss flexibilitet att spara icke-utnyttjat utrymme under takbeloppet, liksom överproduktion. Marginalen är ± 10 procent.

Ersättningsbeloppen till lärosätena varierar mellan olika utbildningsområden. Beloppens storlek framgår av tabell 3.10 nedan. Lärosätena förfogar sedan över dessa resurser, och bestämmer hur mycket av dem som ska gå till institutionerna respektive hur mycket som behövs för andra verksamheter.

Tabell 3.10 Ersättningsbelopp för olika utbildningsområden 2015, kronor

Utbildningsområde	Ersättning för helårsstudent	Ersättning för helårsprestation
Humaniora, teologi, juridik, samhällsvetenskap	29 140	19 777
Naturvetenskap, teknik, farmaci	51 753	43 644
Vård	55 020	47 654
Odontologi	45 500	53 002
Medicin	61 483	74 786
Undervisning	32 837	38 673
Verksamhetsförlagd utbildning*	43 099	50 758
Övrigt**	41 563	33 762

* Avser verksamhetsförlagd utbildning inom lärarutbildning.

** Avser journalistutbildning, bibliotekarieutbildning samt praktiska och estetiska kurser inom lärarutbildning.

Anm. Tabellen omfattar inte ersättningar till konstnärliga ämnen, vilka varierar men är betydligt högre; i storleksordningen 200 000–500 000 kronor totalt årligen.

Källa: Prop. 2015:1.

Per capita-ersättningarna och takbeloppen är de huvudsakliga instrumenten med vilket det offentliga styr högskoleutbildningars dimensionering och inriktning. Även om resurstilldelningen är det viktigaste verktyget har det, särskilt på senare år, kompletterats med en mer detaljerad styrning från regering och riksdag.⁸³

Högskolestudier berättigar till studiemedel under sex år

Personer som antagits till högskolestudier (eller andra former av vuxenutbildning, som yrkeshögskolestudier) är berättigade till offentligt studiemedel under maximalt sex år à 40 studieveckor.

Studiemedlet är skattefritt. Det delas upp i en bidragsdel och en lånedel, omfattande ungefär 3 000 respektive 7 500 kronor i månaden. Mer pengar kan beviljas till exempel studenter med barn och äldre studenter som haft tidigare arbetsinkomst. Räntan på studielånet baseras på statens upplåningskostnader. För att få studiemedel måste som regel en student ha klarat av 75 procent av de högskolepoäng hon fått studiemedel för. Studiemedlet räknas

⁸³ För mer ingående beskrivningar, se till exempel TCO (2014) och Universitetskanslersämbetet (2015b).

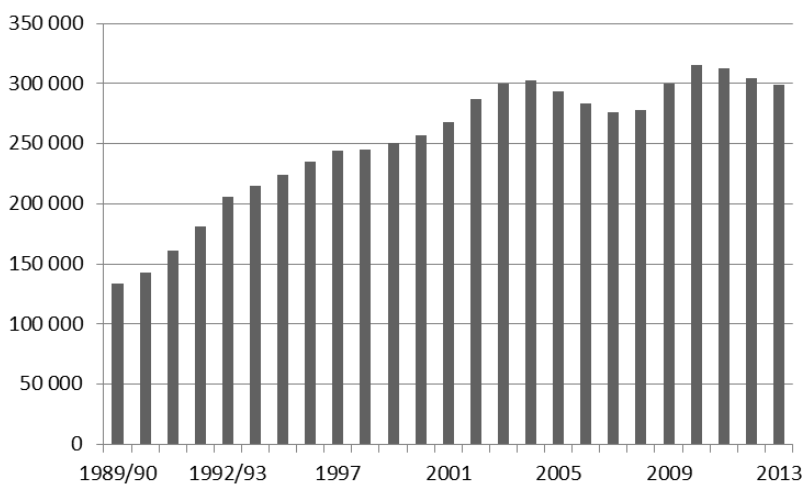
ner mot inkomster överstigande det så kallade fribeloppet, som 2015 uppgår till ungefär 170 000 kronor per år.

Statens utgifter för studiemedel som kan hänföras till eftergymnasiala studier och utlandsstudier är ungefär 17 miljarder kronor per år, det vill säga något lägre än, men i samma storleksordning som, de direkta utgifterna för undervisning.

3.7.2 Fler studenter studerar allt längre

Som beskrivs i avsnitt 3.7.1 har deltagandet i den svenska högskolan ökat över tid. År 2013 omfattade den svenska högskolan runt 300 000 helårsstudenter på grundnivå och avancerad nivå. Det är mer än en fördubbling jämfört med situationen för 25 år sedan. Ökningen av antalet studenter beror på både fler studenter och att studenter läser längre.

Figur 3.8 Antalet helårsstudenter 1989/90–2013

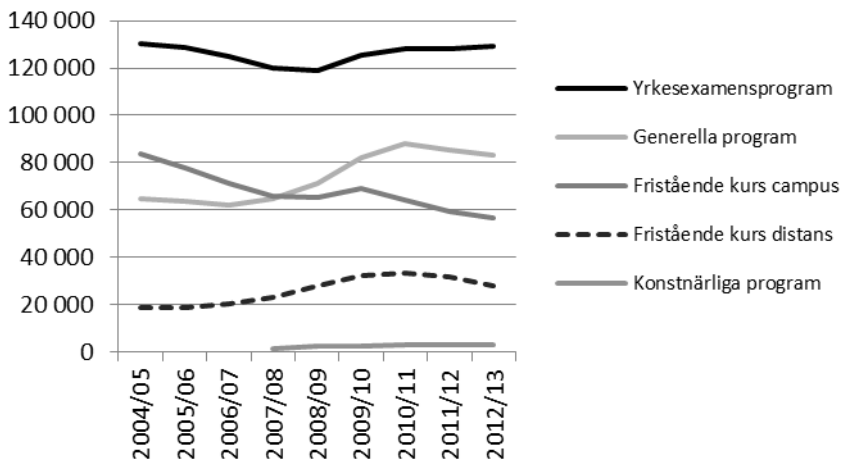


Källa: Universitetskanslersämbetet (2014).

Som framgår av figur 3.9 nedan studerar motsvarande runt 125 000 helårsstudenter på yrkesexamensprogram. De största yrkesprogrammen är lärarprogram, civilingenjörsprogram och sjuksköterskeprogram. De konstnärliga programmen samlar några tusental studenter. Strax under 90 000 helårsstudenter finns på generella program. Ungefär 100 000 studerar på fristående kurser,

varav runt 70 000 på campusförlagda kurser och drygt 30 000 på distanskurser. Efter att Bolognasystemet genomfördes (se ovan) har fler utbildningar organiserats i program, varigenom andelen studenter på generella program ökat.

Figur 3.9 Antalet helårsstudenter i olika utbildningsformer



Källa: Universitetskanslersämbetet (2014).

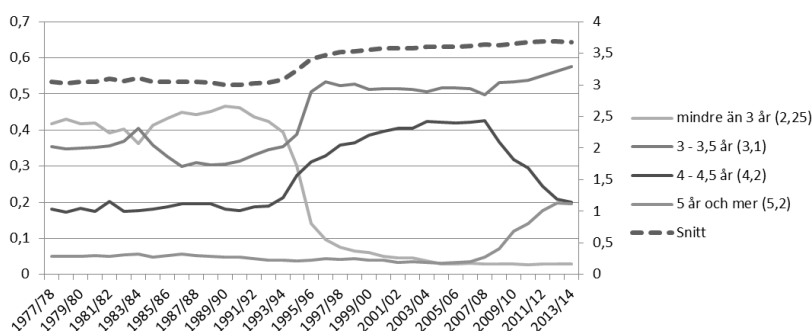
Högskolans expansion beror i hög grad på längre utbildningstider

Cirka 90 000 studenter påbörjade läsåret 2012/13 högskolestudier som nybörjare. Siffran kan jämföras med drygt 50 000 läsåret 1990/91. Den trendmässiga ökningen av sökande och nybörjare varierar med årskullsvolymer och arbetsmarknadsläget, liksom med hur många platser lärosätena erbjuder. Toppåret 2009/10 var antalet nybörjare runt 107 000. Nedgången sedan dess beror på färre platser, inte färre sökande. Examen utfärdas till ungefär 75 000 personer per år.

Antalet studenter i utbildning påverkas också av hur långa utbildningarna är. 1990-talets expansion av högskolan förklaras i nästan lika hög grad av längre utbildningar som av att fler tar examen. Medan antalet personer som tog examen ökade med 25 procent under 1990-talet förlängdes den genomsnittliga normal-

studietiden för examen med 23 procent.⁸⁴ Som resultat av det tidiga 1990-talets reformer ökade normalstudietiden för de examina som utfärdas av högskolan brant under 1990-talet, från knappt tre år i början av decenniet till över tre och ett halvt vid sekelskiftet. Bara mellan läsåren 1993/94 och 1996/97 ökade genomsnittslängden från 3,0 till 3,5 år. Därefter har genomsnittslängden ökat ytterligare något. 2007 års examensreform har främst ökat andelen femåriga examina och minskat andelen fyraåriga.

Figur 3.10 Utvecklingen av högskolans grundutbildning 1977/78–2013/14, fördelat efter andelen examina med olika normalstudietider



Källa: SCB (2014a) och egna beräkningar.

Dessutom är många studenter registrerade för studier utöver normalstudietid för examen. 37 procent av studenterna som var nybörjare i slutet av 90-talet var registrerade i minst tio terminer, medan endast 4 procent av avlagda examina hade en så lång normalstudietid (Högskoleverket, 2012a). Det avspeglar bland annat att omstarter är vanliga. De studenter som läser på program har beräknats i genomsnitt börja på 1,7 utbildningsprogram (SOU 2009:28). Studier utöver normalstudietiden påverkas delvis av hur väl studenter klarar av sina poäng och examina, dvs. genomströmningen.

⁸⁴ Under 1990-talet förlängdes många högskoleutbildningar med ett år. Att andelen studenter på långa utbildningar skulle öka var ett politiskt mål i början på 1990-talet. Samtidigt infördes dagens resurstilldelningssystem. Systemet med helårsstudenter och helårsprestationer bidrog med all sannolikhet till att förlänga de genomsnittliga högskoleutbildningarna i Sverige. Se Sonnerby (2012) för vidare diskussion.

Genomströmningen varierar mellan olika utbildningsformer

Genomströmningen mäts med olika mått, vart och ett med sina problem.⁸⁵ De samvarierar dock, och ger en sammantagen bild av en tydlig rangordning mellan olika utbildningsformer vad gäller att ta de poäng man registrerat sig för, att hålla nere bruttostudietiden och att ta ut sin examen. För alla gäller generellt att kvinnor i dessa avseenden presterar bättre än män. Genomströmningen kan rangordnas från högst till lägst genomströmning:

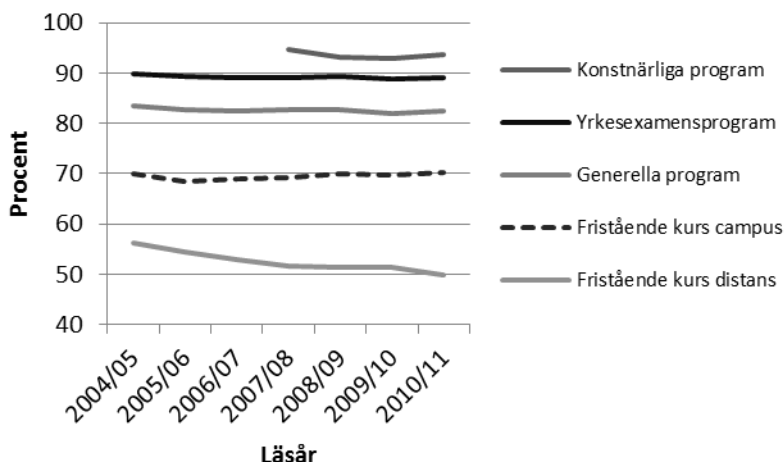
1. Yrkesprogram med legitimation
2. Yrkesprogram utan legitimation
3. Generella program
4. Fristående kurser på campus (med fysisk närvaro)
5. Fristående kurser på distans

I figur 3.11 nedan illustreras utvecklingen för ett av genomströmningsmått – prestationsgraden, dvs. hur stor andel av de poäng studenter registrerat sig för som avklarats.⁸⁶

⁸⁵ Se Högskoleverket (2009b) för en mer ingående diskussion.

⁸⁶ Det kan vara värt att notera att med avklarade poäng avses även poäng som ges efter omtentamina. En student som behöver tre tentamensförsök på varje kurs, men lyckas till sist varje gång, kommer alltså att inte att bidra till en lägre prestationsgrad.

Figur 3.11 Prestationsgrad för helårsstudenter läsåren 2004/05–2010/11, uppdelat på studieform



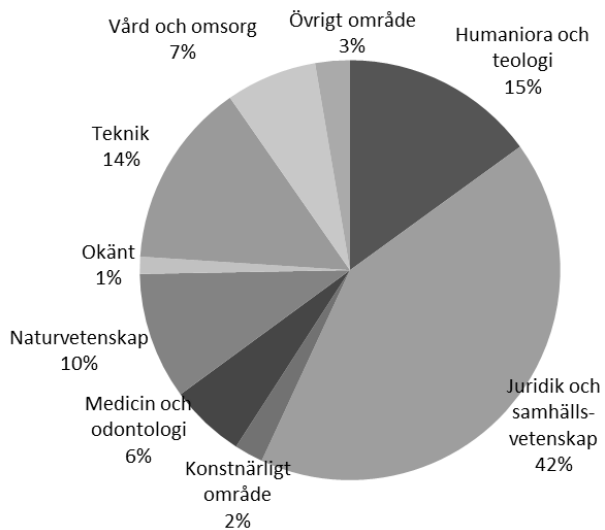
Källa: Universitetskanslersämbetet (2014).

3.7.3 Högskolans utbildningsutbud styrs i hög grad av studenters efterfrågan

Universitet och högskolor bär ansvaret för utbudet av utbildningar, både vilka som ska ges och hur de ska utformas. Eftersom lärosäten inte får resurser för tomma utbildningsplatser styrs i praktiken utbudet i hög grad av studenters efterfrågan.

Ämnena vid svensk högskola indelas i sju ämnesområden och ett övrigt område. Det överlägset största området är samhällsvetenskap och juridik, vilket är nästan tre gånger större än de näst största områdena humaniora och teologi respektive teknik.

Figur 3.12 Fördelning av helårsstudenter mellan olika ämnesområden läsåret 2012/13



Källa: Universitetskanslersämbetet (2014).

Tabell 3.11 Nybörjare på generella program och på de 15 största yrkesexamensprogrammen läsåret 2012/13

	Antal nybörjare	Kvinnor/män, procent
<i>Generella program</i>		
Högskoleexamen	3 200	
Kandidatexamen	25 800	
Magisterexamen	3 800	
Masterexamen	11 300	
<i>Yrkesexamensprogram</i>		
Civilingenjörsexamen	7 200	(29/71)
Sjuksköterskeexamen	5 200	(86/14)
Högskoleingenjörsexamen	4 400	(26/74)
Förskollärarexamen	3 400	(93/7)
Ämneslärarexamen	3 400	(54/46)
Grundlärarexamen	3 300	(80/20)
Socionomexamen	2 600	(84/16)
Specialistsjuksköterskeexamen	2 100	(85/15)
Civilekonomexamen	2 000	(50/50)
Juristexamen	1 800	(57/43)
Läkarexamen	1 600	(54/46)
Gamla lärarexamen	1 000	(72/28)
Psykologexamen	680	(65/35)
Sjukgymnastexamen	670	(67/33)
Yrkeslärarexamen	640	(63/37)

Källa: Universitetskanslersämbetet (2014).

Lärosätena ska emellertid enligt regleringsbrev ta hänsyn till arbetsmarknadens behov. För den uppgiften får de stöd från Universitetskanslersämbetet med ett planeringsunderlag. Baserat på prognoser från SCB identifierar underlaget utbildningar där det råder brist respektive överskott på utbildade. Balans definieras som när beräknat utbud ligger mellan 80 och 120 procent av beräknat behov.

Tabell 3.12 Prognos för arbetsmarknadsläget när de som börjar studera 2015 kommer ut på arbetsmarknaden

Brist	Balans	Överskott
Yrkeslärare	Arbeterapeuter	Högskoleingenjörer
Fritidspedagoger	Tandhygienister	Ekonomer
Ämneslärare	Sjukgymnaster	Apotekare
Tandläkare	Receptarier	Naturvetare
Specialistsjuksköterskor	Läkare	Personal- och beteendevetare
Biomedicinska analytiker	Datautbildade	Konstnärlig utbildning
Barnmorskor	Arkitekter	Humanister
Grundlärare	Teologer	Journalister och medievetare
Speciallärare och specialpedagoger	Agronomer och hortonomer	
Förskollärare	Biblioteks- och informationsvetare	
Veterinärer	Civilingenjörer	
	Sjuksköterskor, grundutbildade	
	Samhällsvetare	
	Psykologer	
	Jurister	
	Sociologer	

Källa: Universitetskanslersämbetet (2015c).

3.7.4 Kvaliteten i högskolan kan bedömas på flera olika sätt

Kvaliteten i högskolan kan bedömas på olika sätt, inte minst med ett tillväxtperspektiv. Ett första sätt är att se på genomströmningen, som diskuterats ovan. Två andra sätt är att försöka bedöma hur högskolan stärker kvaliteten på studenters kunskaper, eller hur väl studenter lyckas etablera sig på arbetsmarknaden efter sina studier. Att rättvisande mäta kunskapskvalitet och arbetsmarknadsframgång är förstås svårt, och det finns heller inget uppenbart sätt att säga var gränserna för bra och dåliga resultat går.

Det som vanligen avses när man diskuterar kvalitet i högskolan är studenters kunskaper i slutet av utbildningen, eventuellt i jämförelse med deras förkunskaper. Det kommer här att kallas kunskapskvalitet. Det system för kvalitetsutvärdering som beslutades 2010 lägger stor vikt vid att jämföra examensarbeten mellan olika utbildningar. Systemet har fått kritik, främst för sitt

starka fokus på bara ett resultatutfall. Det självständiga arbetet går att påverka från högskolornas sida genom prioritering av stöd till de studenter som skriver uppsats. Det passar som resultatmätt bäst på generella program. Dessutom är det i hög grad beroende av de kunskaper och förmågor studenter har redan innan de börjar på högskolan. Förslag på ett nytt system för kvalitetsutvärdering av utbildningar är våren 2015 på remiss (Utbildningsdepartementet, 2015).

Hur det går för studenter på arbetsmarknaden efter utbildningen, är samhällsekonomiskt förstås ett högst relevant mått. En stor del av utbildningens nytta ligger i att den kan omsättas på arbetsmarknaden. En misslyckad etablering kan medföra stora kostnader för individ och samhälle. Däremot kan inte mått över arbetsmarknadsetablering – varken från högskolan eller från andra utbildningar – direkt tolkas som orsakssamband. En person kan ha ett jobb och en lön som inte främst, eller knappt alls, beror på den utbildning hon genomgått. Denna typ av kausalitetsfrågor diskuteras i kapitel 1.

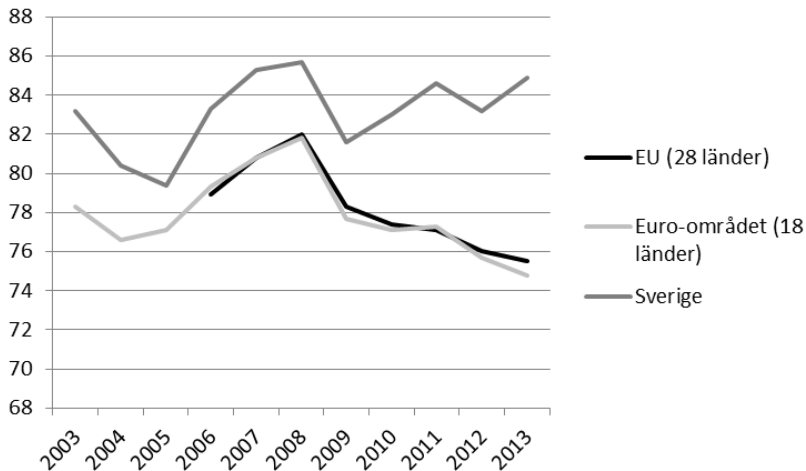
Studier över arbetsmarknadsetableringen publiceras regelbundet av Universitetskanslersämbetet och tidigare av Högskoleverket. Ämbetet definierar personer som etablerade på arbetsmarknaden om de under det studerade året (1–1,5 år efter examen) är sysselsatta, tjänar minst en viss summa pengar (203 500 kronor år 2011), inte studerar och inte uppvisar andra indikationer på arbetslöshet. UKÄ studerar endast personer som tagit examen, vilket ofta är ett trubbigt mått på hur många som genomgått och dragit nytta av en utbildning.

Den senaste etableringsundersökningen finner att 78 procent av de utexaminerade etablerat sig på arbetsmarknaden (Universitetskanslersämbetet, 2013). De högsta siffrorna finns i ämnesområdena vård och omsorg samt teknik; de lägsta inom konstnärligt område, följt av humaniora och teologi. Skillnaden mellan män och kvinnor är knappt 2 procentenheter, vilket förklaras av att kvinnor är överrepresenterade i utbildningsområden med lägre etableringsgrad.

De svenska siffrorna över etablering efter högskolestudier är högre än EU-genomsnittet. I EU:s uppföljning av hur många högskoleutbildade 20–34-åringar som fått arbete inom tre år efter examen har Sverige under 2000-talet legat kring intervallet 80–85

procent. Fram till finanskrisen 2008–2009 låg Sverige stadigt 3–5 procentenheter högre än i EU som helhet. Sedan 2009 har skillnaden vidgats till nästan 10 procentenheter i samband med den ekonomiska krisen i Europa.

Figur 3.13 Andel av högskoleutbildade 20–34-åringar med anställning senast tre år efter examen, 2003–2013



Källa: Universitetskanslersämbetet (2015a).

3.7.5 I högskolan finns problem med studenters kunskaper och arbetslivsförberedelse

Andelen med högskoleutbildning i den yngre arbetskraften är i Sverige ungefär lika stor som i jämförbara länder. Intresset för högskolestudier beror delvis på konjunkturen, men har trendmässigt stigit. Om det ökade intresset beror på högre värde av högskoleutbildades humankapital, ökad vikt av utbildning som signal eller något annat är oklart.

Från ett samhällsekonomiskt perspektiv kan några viktiga utmaningar för högskolan listas. Genomströmningen varierar kraftigt och är bitvis låg. I förening med långa normalstudietider leder låg genomströmning till att studietiderna ibland är utdragna. Det är oklart hur kunskapskvaliteten utvecklats och hur den prioriteras av utbildningsanordnarna. Vägen till arbetsmarknads-

etablering är också varierande och bitvis svår för dem som inte går yrkesutbildningar.

Genomströmningen varierar kraftigt mellan olika utbildningsformer. Om den generellt är god eller inte är en bedömningsfråga. Det kanske inte är anmärkningsvärt att 10 procent av poängen på yrkesexamensprogram inte klaras av. Mer uppseendeväckande är möjligen att bara runt 70 (på campus) respektive 50 procent (på distans) av poängen klaras av för fristående kurser. En analys av orsakerna till låg genomströmning visar att det snarare handlar om låg motivation, svaga förkunskaper eller lite stöd, eller en kombination av dessa, än om för höga krav.⁸⁷

Som vi ska se i avsnitt 4.3.4 verkar många generella högskoleutbildningar i samhällsvetenskap, humaniora och naturvetenskap ge en svag samhällsekonomisk avkastning i form av högre sysselsättning och lön. Detsamma gäller flera yrkesutbildningar inom pedagogik och beteendevetenskap.

Vägar till förbättrade möjligheter till sysselsättning och lön på arbetsmarknaden kan ses ur två perspektiv. För det första kan studenter, givet sina utbildningsval, bättre förberedas för arbetsmarknaden. För det andra kan matchningen mellan studenters utbildningsval och arbetsmarknadens behov förbättras. Bägge dessa synvinklar behandlas i nästa kapitel.

Problem med såväl långsam genomströmning och långa utbildningstider som bristande arbetsmarknadsförberedelser har många och komplexa orsaker. I det följande ska diskuteras tre möjliga förbättringsområden – förkunskaper, utbildningskvalitet och studieintensitet.

Svaga förkunskaper kan delvis bero på gymnasieskolans prioritering

Ur högskolans perspektiv är det önskvärt att studenter är väl förberedda för sina studier. Svaga förkunskaper kan leda till sämre kvalitet på högskoleutbildningen, lägre genomströmning eller till och med ett behov av att förlänga utbildningen. Flera studier och omfattande anekdotisk evidens pekar på att dagens studenter har

⁸⁷ Analysen finns fördjupad i Sonnerby (2012).

sämre kunskaper än tidigare generationer (Skolverket, 2005; 2009c; Höskoleverket, 2009a).⁸⁸

Som framgår också av avsnitt 3.4.4. verkar kunskapsnedgången främst gälla kärnämneskunskaper, som förmåga till matematiska och logiska resonemang, liksom läsförståelse. Även kunskaper i naturvetenskap och historia verkar vara fallande. Studenterna kan också ha blivit mer heterogena, vilket förefaller rimligt eftersom de blivit fler. Spridningen i kunskaper och studieförmåga förefaller ha ökat. Höskolelärarna pekar i första hand på förändringar i gymnasieskolan. I andra hand anser de att höskolans expansion breddat rekryteringen och nu innefattar fler med lägre betyg och sämre meriter.

Försämringen ligger till viss del i gymnasieutbildningen, men i ljuset av internationella kunskapsmätningar av 15-åringar (se avsnitt 3.3.3.) är det osannolikt att hela förklaringen till sämre förkunskaper hos studenter återfinns där (Holmlund m.fl., 2014).

Dagens elever på studieförberedande program har inte mindre undervisning i svenska än elever i början på 1990-talet. Däremot förefaller matematiken prioriteras lägre i gymnasieskolans tidsanvändning. (Som beskrivs i 3.4.4 är tiden för undervisning i matematik låg också i ett internationellt perspektiv.) Om man jämför obligatorisk matematik i gymnasieskolans höskoleförberedande program med vad som gällde på de studieförberedande linjerna före 1994 framgår att det relativa omfånget på matematikundervisningen krympt med mellan 23 och 30 procent. I sammanhanget ska man även ha i minnet att elever också i grundskolan får lite undervisning i matematik (OECD, 2015).

⁸⁸ Se även Erlingsson (2012) för en diskussion med referenser till såväl studier som mer anekdotisk evidens.

Tabell 3.13 Utveckling av andelen obligatorisk matematik i gymnasieskolans högskoleförberedande utbildningar, före 1994 (enligt Lgy 70) och enligt Gy 2011, procent

Linje/program	Andel matematik enligt Lgy 70	Andel matematik enligt Lgy 2011	Skillnad
Humanistisk	5,2	4	-23
Samhällsvetenskaplig och ekonomisk	11,5	8	-30
Naturvetenskaplig och teknisk	15,6	12	-23

Källa: Skolöverstyrelsen (1970), Skolverket (2013a) samt egna beräkningar.

Programstrukturen i dagens gymnasieskola kan inte direkt översättas i undervisningstimmar. Det relativa omfånget av den obligatoriska matematikundervisningen kan alltså vara både större och mindre än vad som anges här. (En sådan heterogenitet underlättar dock inte för högskolan.) Mot beräkningarna kan också invändas att många högskoleutbildningar har högre krav för behörighet, och att många elever inom ramen för programfördjupning och individuella val läser mer matematik. Det kan dock i sig vara ett problem att gymnasieutbildningen inte automatiskt ger behörighet till viktiga närliggande högskoleutbildningar, utan avkräver 15–16-åringar långa planeringshorisonter. Exempelvis kräver högskolans ekonomiprogram mer matematik än vad som är obligatoriskt på ekonomisk och samhällsvetenskaplig gymnasieutbildning, och civilingenjörsprogram mer än det som är obligatoriskt på teknisk och naturvetenskaplig gymnasieutbildning. Samtidigt kan högskoleutbildningar som konkurrerar om studenter se sig tvungna att anpassa sina förkunskapskrav till ämnets obligatoriska omfattning i gymnasieskolan.

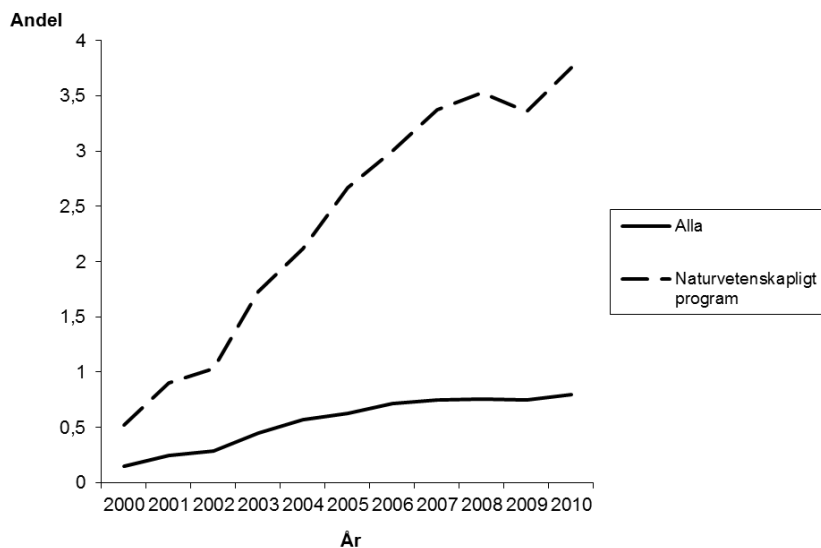
Särskilt anmärkningsvärt är att den största minskningen av matematikens prioritering gjorts inom samhällsvetenskap och ekonomi. På högskolenivå har dessa ämnen de senaste decennierna snarast blivit mer beroende av goda matematiska och statistiska färdigheter.

Svaga förkunskaper kan också bero på omfattande brister i antagningssystemet

Vilka förkunskaper studenter skaffar sig i gymnasieskolan styrs till stor del av högskolans antagningssystem. Systemet påverkar också vilka studenter som antas till högskolan. Att betyg och andra meriter är rättvisande är centralt för en effektiv och rättvis antagning. Dagens antagningssystem uppvisar flera brister. Betygsinflation, bristande likvärdighet i betygssättningen, tillåtande av konkurrenskomplettering samt högskoleprovets omfattande roll som antagningsgrund kan alla orsaka dels att gymnasieelever inte skaffar sig tillräckliga kunskaper, dels att antagningen till högskolan inte väljer ut de mest meriterade.

Den omfattande betygsinflationen är det tydligaste exemplet på att betygssystemet (åtminstone före 2011 års reform) är sämre än det tidigare relativa betygssystemet för att användas vid antagning till högre utbildning. Som visas nedan är det dock bättre än högskoleprovet. Andelen med toppbetyg (20,0 i det nya systemet) låg 2010 runt 8 promille, att jämföras med en motsvarande andel om 1 promille i mitten på 1990-talet (då 5,0 var toppbetyg) (Vlachos, 2010; Skolverket, 2011c). Andelen gymnasieelever med toppbetyg mer än femdubblades mellan 2000 och 2010. På naturvetenskapligt program var ökningen ännu snabbare, trots att elevernas kunskaper i matematik och fysik har försämrats över alla delar av kunskapsfördelningen (Skolverket, 2009c). Orsakerna till detta diskuteras i avsnitt 3.4.4. Den troligaste förklaringen till betygsinflationen är kombinationen av att generös betygssättning är ett enkelt konkurrensmedel och att betygen inte förankras i externa bedömningar.

Figur 3.14 Andel av gymnasieelever med 20,0 i slutbetyg, 2000–2010



Källa: Skolverket (2011c).

Utöver betygsinflationen är den bristande likvärdigheten i betygssättningen ett allvarligt problem för en rättssäker och effektiv antagning. Ett exempel är skillnaden i internt och externt bedömda resultat på nationella prov. Skillnaderna i bedömning mellan generöst och strikt rättande skolor är i samma storleksordning som skillnaderna i genomsnittsbetyg för elever med och utan högtbildade föräldrar.

Tabell 3.14 Spridning i avvikelse mellan internt och externt rättade prov, samt mellan generöst och strikt rättande skolor

	Antal skolor	Spridning (standard- avvikelse)	Skillnad i meritpoäng mellan generösa och strikt skolor	Jämförelse
<i>Åk 9</i>			Max 320	
Genomsnitt		0,256	38	Barn till hög- utbildade
Svenska	141	0,250	37,5	presterar ca 40
Engelska	136	0,172	26	meritpoäng
Matematik	125	0,155	23	bättre än andra
Biologi	43	0,293	44	
Fysik	37	0,333	50	
Kemi	36	0,547	82	
<i>Gymnasiet</i>			Max 20	
Genomsnitt		0,262	2,0	Barn till hög- utbildade
Svenska B	71	0,365	2,7	presterar ca 1,8
Engelska A	95	0,228	1,7	meritpoäng
Matematik A	89	0,191	1,4	bättre än andra

Källa: Vlachos (2013).

Det tycks också finnas en systematik i att fristående skolor tenderar att rätta nationella prov mer generöst än kommunala skolor. Skolinspektionen sammanfattar en undersökning:⁸⁹

”Fristående skolor sätter i genomsnitt högre provbetyg än de kommunala skolorna, relativt de externa bedömningarna. Denna skillnad föreligger både i gymnasiet och i högstadiet. För högstadiet är avvikelsen i bedömning så stor att den kan förklara en betydande del av det resultatförsprång som fristående skolor i andra undersökningar uppvisat gentemot kommunala skolor. Detta bekräftar slutsatsen från föregående rapport.” (Skolinspektionen, 2013, s. 90)

En tredje tänkbar förklaring är att konkurrenskomplettering av godkända betyg tillåts. Konkurrenskompletterade betyg är ett sämre mått på vidare studieframgång (Gustafsson m.fl., 2014a). Delvis kan det bero på att ett system som tillåter konkurrens-

⁸⁹ Tabellen publicerades dock inte i rapporten.

komplettering kan leda till att elever anstränger sig mindre under gymnasieskolan i förhoppning att de kan skaffa sig bättre kunskaper och betyg genom komplettering om det behövs för att konkurrera.

Betyg skulle kunna vara det bästa verktyget vid antagning till vidare utbildning, vilket diskuteras i avsnitt 6.3. Att åtgärda de brister som redovisats här skulle bidra till större rättvisa och effektivitet i högskoleantagningen, utöver att förbättra studenternas förkunskaper. Med 2011 års gymnasieskola har ett nytt betygssystem införts. Det nya systemet har kritiserats hårt för att lägga orimligt stor vikt vid elevers sämsta prestationer, vilket kan verka såväl stressande som omotiverande, och göra att betygen förlorar i prognoskraft. Det återstår att se om systemet kan göra betygen mer rättvisande än tidigare. Utan extern förankring i betygssättningen är det dock oklart om ett skolsystem som bygger på konkurrens om elever kan komma till rätta med betygsinflation och bristande likvärdighet.

En ytterligare tänkbar förklaring till sämre förkunskaper är högskoleprovets viktiga roll vid antagningen. Dagens regler bygger på att högskoleprovet är ett lika bra prognosinstrument som betyg för att förutsäga studieframgång, vilket inte är fallet (Björklund m.fl., 2010; Gustafsson m.fl., 2014a). Trots de brister dagens betygssystem uppvisar är betygen betydligt bättre. Högskoleprovet förefaller ha en närmast obefintlig förmåga att förutsäga framtida studieprestationer, med hänsyn tagen till gymnasiebetygen. Provet gynnar personer, främst män, med stark socioekonomisk bakgrund. Reglerna för högskoleprovet försämrar incitamenten i gymnasieskolan och riskerar att försena högskolestudier.

Att stärka högskolestudenters förkunskaper är viktigt. Sammantaget verkar det finnas skäl att se över hur gymnasieskolan prioriterar bland olika ämnen, och hur antagningen till högre utbildning ser ut. Förbättrade förkunskaper skulle också bidra till en stärkt kunskapskvalitet i högskolan.

Kunskapskvaliteten står inte alltid i centrum

Det har gjorts få systematiska jämförelser av studenters kunskaper. Det kvalitetsutvärderingssystem som beskrivs ovan är ett undantag,

och det finns några till (t.ex. Härnqvist, 1999). Det bristande historiska underlaget, särskilt vad avser mätningar av studenters kunskapsutveckling under sin studietid, gör det svårt att säga om högskolorna i dag är bättre eller sämre än förr på att förmedla kunskaper. Studier tyder emellertid på att förutsättningarna att förmedla kunskap har försämrats (TCO, 2013).

Risken för bristande kvalitet i ljuset av de starka incitamenten att godkänna även svaga studentprestationer diskuterades redan när dagens resurstilldelningssystem infördes (Prop. 1992/93:169). Som beskrivits tilldelas lärosäten närmare hälften av per capita-resurserna när en student fått godkända poäng. Då den andra hälften tilldelas redan när studenter registrerar sig har den underliggande tanken varit att konkurrensen om studenter skulle leda till att högskolor själva prioriterar kunskapskvalitet och arbetsmarknadsförberedelse. Åtminstone på kort sikt har dock lärosäten och institutioner kraftiga incitament att godkänna så många studenter som möjligt. Incitamenten föreligger även på lång sikt, om inte det stora flertalet studenter själva prioriterar kvaliteten i utbildningen högt. Riksrevisionen har i en granskning uppmanat regeringen att se över resurstilldelningssystemet:

”Enlig[t] Riksrevisionens bedömning finns i dag en rad faktorer som skapar risker för att kurser och program inom högskolan inte alltid genomförs med de krav på hög kvalitet och god resursnivå som bör ställas. Styrningen skapar drivkrafter mot likriktning samtidigt som den inte stödjer forskningsanknytning av grundutbildningen. Systemet för ersättning för olika utbildningsområden är i stora drag baserat på förutsättningar som rådde 1993 och tillförda anslagsmedel omfördelas inte inom lärosätena. Detta kan innebära att vissa utbildningar i dag är underfinansierade och andra överfinansierade.” (Riksrevisionen, 2012c, s. 11).

När dagens resurstilldelningssystem infördes förlitade sig regeringen på de akademiska lärarnas professionalitet och den kvalitetspeng som var tänkt att införas. Kvalitetspengen kom emellertid inte att genomföras av senare regeringar och riksdagsmajoriteter förrän 2010. Med det ovan beskrivna kvalitetsutvärderingssystemet kom dock en liten del av resurstilldelningen att baseras på systemets kvalitetsmätning. Ursprungligen var tanken att kvalitetsutvärderingssystemet även skulle ta hänsyn till åsikter från tidigare studenter. Att förverkliga det i praktiken stötte dock på problem. Det kvalitetssäkringssystem som nu är på remiss

föreslår att resurstilldelningen inte ska fördelas på grundval av kvalitetsutvärderingar.

Det förekommer också att kraven för godkända prestationer sänks (Högskoleverket, 2009a). De uppenbara incitamenten att godkänna även svaga prestationer, i kombination med indikationer på att kunskapskvaliteten inte alltid sätts i centrum, gör att stärkt kunskapskvalitet utgör en central utmaning för svensk högskola.

Det förefaller rimligt att på något sätt balansera de starka incitamenten som ges av resurstilldelning efter helårsprestationer, i syfte att ge utbildningsanordnaren en stark drivkraft att bry sig om kunskapskvaliteten.

Högskolornas arbete med anställningsbarhet kan förbättras

Även om den rena kunskapskvaliteten är det viktigaste uppdraget för en akademisk utbildning verkar det finnas utrymme också för att underlätta studenters arbetsmarknadsetablering genom att stärka anställningsbarheten i snävare bemärkelse.

En omfattande granskning av universitetens och högskolornas arbete med studenternas anställningsbarhet från 2009 drog, vid tiden för undersökningen, följande slutsatser (Riksrevisionen, 2009):

- Det finns stora skillnader mellan olika utbildningsprogram när det gäller i vilken utsträckning högre utbildning arbetslivsanknyts och är arbetsmarknadsrelevant. Vissa utbildningsprogram saknar i stort sett helt arbetslivsanknytning.
- Tre av fyra lärosäten har övergripande mål och strategier för att främja studenternas anställningsbarhet, men bara hälften följer upp hur man arbetar för att uppnå målen.
- Tre av fyra lärosäten följer på central nivå upp hur det har gått för deras tidigare studenter efter examen, men dessa alumnuppföljningar är en ny företeelse och görs sällan systematiskt.
- Studenterna får otillräcklig information om arbetsmarknaden. Lärosätena presenterar oftare information om vilken arbetsmarknad en utbildning ger tillgång till än vilka kontakter med

arbetslivet som finns och vilka kompetenser som studenterna utvecklar under utbildningen.

- Frågor om studenternas anställningsbarhet och utbildningarnas arbetslivsanknytning är inte i fokus i (det dåvarande) Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar.

Viktiga rekommendationer i granskningen är att lärosätena för samtliga utbildningsprogram överväger hur arbetsmarknadsrelevans och arbetslivsanknytning ska beaktas i utbildningen, att lärosätena följer upp arbetet med anställningsbarhet, liksom att Högskoleverket i sitt kvalitetssäkringssystem bör inkludera bedömningskriterier med koppling till arbetslivsanknytning.

Mer balanserade incitament för lärosätena skulle kunna öka utbytet av studier genom att höja kunskapskvaliteten och förstärka anställningsbarheten. Det skulle i sin tur förmodligen fordra, och samtidigt bidra till, ökad studieintensitet i många högskoleutbildningar.

Många studenter bedriver långa och lågintensiva utbildningar

En fråga med bäring på alla de ovan diskuterade faktorerna – varierande genomströmning, bitvis svår väg till arbetsmarknads-etablering, kunskapskvaliteten, anställningsbarhet och förhållandevis utdragna studietider – är studieintensiteten. Studenter vid svenska högskolor befinner sig som vi sett längre i utbildning i dag än före 1990-talets reformer. Samtidigt är studieintensiteten låg inom många utbildningsområden, i synnerhet inom dem med relativt låg statlig finansiering per student. I en europeisk undersökning från 2009 anger svenska studenter i medeltal att de har tolv timmar lärarledd undervisning i veckan och ägnar 20 timmar åt självstudier (Eurostudent IV, refererad i Högskoleverket, 2012a). Särskilt i humaniora och samhällsvetenskap upplever en majoritet av studenterna att heltidsstudier inte utgör en heltidssysselsättning.

En övergripande bild är att medianstudenten i alla områden lägger 15–20 timmar i veckan på självstudier. Med den låga undervisningsintensiteten som finns på många utbildningar i humaniora och samhällsvetenskap (5–10 timmar i veckan) hamnar

den totala studietiden inom dessa områden ofta snarare kring 25 timmar i veckan (Göteborgs universitet, 2013; TCO, 2013). Lågintensiva utbildningar har en stor och delvis dold samhälls-ekonomisk kostnad. Produktionsbortfallet står för större delen av de samhällsekonomiska utbildningskostnaderna. Också i en försiktig kalkyl kan produktionsbortfallet av en student beräknas till 200 000 kronor per år, vilket alltså överstiger det offentliga genomsnittliga kostnad för utbildning och studiestöd. Om man tar hänsyn till skatter och studiestöd är ungefär hälften av detta belopp synligt för studenterna.⁹⁰ Lärosätena bär ingen del av kostnaden för studenternas produktionsbortfall. Att studier medför ett betydande produktionsbortfall säger förstås inte att de är olönsamma. Däremot poängterar det vikten av att se individers utbildningstid som en resurs att utnyttja effektivt.

Produktionsbortfallet begränsas delvis av att många studenter arbetar vid sidan om studierna. Det tycks gälla ungefär hälften av studenterna, beroende på undersökning (Högskoleverket, 2010; CSN, 2015). Andelen är minskande, sannolikt på grund av en svårare arbetsmarknad, ökade ersättningsbelopp i studiestödet och en yngre studentpopulation. De flesta av de heltidsstudenter som förvärvsarbetar arbetar i regel färre än 10 timmar i veckan. Om lågintensiva studier kombinerades med mer intensivt lönearbete skulle produktionsbortfallet för den typen av studier vara ett mindre problem. Det tycks dock inte finnas något direkt samband mellan nedlagd tid på studierna och det antal timmar som studenten lägger på förvärvsarbete.⁹¹ Störst andel studenter som anger att de inte arbetar under en normal vecka finns visserligen inom de mest studieintensiva utbildningsområdena, men även inom utbildningsområden med minst resurser och undervisningstid är det runt hälften av studenterna som inte förvärvsarbetar under en normal vecka (Högskoleverket, 2010).

En större studieinsats leder, allt annat lika, till att studenter lär sig mer, vilket förstås är studiernas huvudsakliga syfte. Det leder till att fler klarar av studierna på utsatt tid (eller kortare) och skaffar sig mer kunskaper, vilket gör dem mer värdefulla på arbetsmarknaden. Det innebär också en bättre förberedelse för den

⁹⁰ Beräkningar finns i Sonnerby (2012).

⁹¹ Se Sonnerby (2012) för en översikt som bygger på Högskoleverket (2007).

40-timmarsvecka som är norm i svenskt arbetsliv. De medborgare som finansierar studentens utbildning och uppehälle kan också i allmänhet tänkas ha förväntningar på att helfartsstudier också innebär en arbetsinsats som liknar den för ett heltidsarbete.

Att stödja och motivera studenter till sådan större studieinsats kan också kräva att lärosäten och det offentliga ändrar arbetssätt och prioriteringar. En sådan policy skisseras i rapportens sista kapitel.

4 Humankapitalet på arbetsmarknaden

Föregående kapitel beskrev hur det svenska utbildningssystemets stora delar är organiserade för att bygga befolkningens humankapital i form av kunskaper och färdigheter, och hur väl de olika delarna förefaller lyckas.

Detta kapitel studerar hur utbildningssystemet matchar dessa kunskaper och färdigheter med arbetsmarknaden. Det är i huvudsak på arbetsmarknaden det människor lär sig under utbildningen omsätts i produktion och välbefinnande. Avkastningen på humankapitalet beror därmed i hög grad på hur väl individer kan etablera sig på arbetsmarknaden och finna användning för sina kunskaper och färdigheter.

Utbildningens betydelse för arbetsmarknaden är av långsiktig karaktär. Det tar lång tid innan de som i dag deltar i olika utbildningar kommer ut på arbetsmarknaden, och när de väl börjat arbeta kommer de att befinna sig på arbetsmarknaden i flera decennier. De människor som i dag finns på arbetsmarknaden har gått i utbildningar som ofta ligger många år tillbaka i tiden. De kan även ha utvecklat sitt humankapital genom lärande i arbetslivet och andra sammanhang, men förmågor som inte använts kan också förlorats.

Osäkerheten om framtidens arbetsmarknad är stor. Arbetsmarknadens behov bestäms av den allmänna ekonomiska utvecklingen, där det i ett långsiktigt perspektiv är stora och djupgående förändringar som är av störst intresse. Arbete och tillväxt skapas också av humankapital i en bredare bemärkelse och individers intresse. Utbildning kan vara pådrivande och utvecklande och påverkar morgondagens arbetsmarknad genom växelverkan mellan utbildning och arbetsliv.

Generella kompetenser behövs för flexibilitet och underlättar omställning. Men i ett kortsiktigt perspektiv kan arbetsgivare främst efterfråga den arbetskraft som behövs för tillfället. Personer med arbetsmarknadsanpassade utbildningar kan ha enklare att etablera sig på arbetsmarknaden. Mer specialutbildad arbetskraft kan snabbare uppnå produktivitet och därmed bidra till ekonomisk tillväxt. Fördelarna med en snävt arbetsgivaranpassad utbildning kan dock bytas till sin motsats när ekonomin hamnar i kris och förnyas.

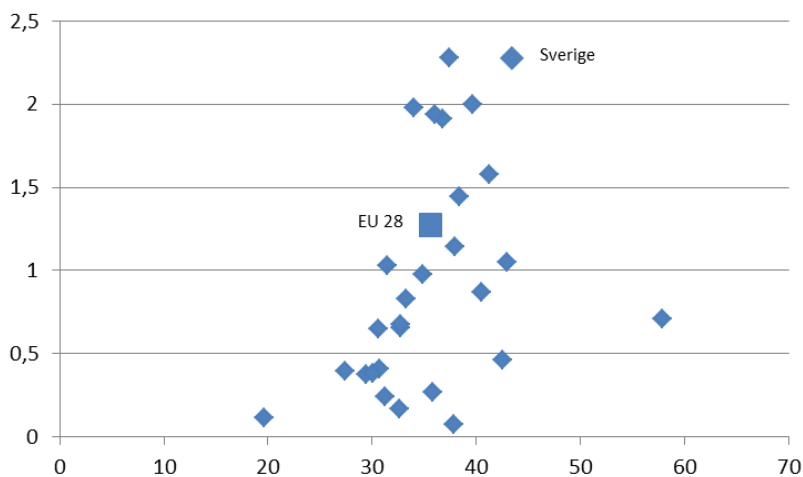
I det här kapitlet beskrivs dels hur utbudet och efterfrågan möts på arbetsmarknaden, dels hur utbudet av humankapital uppstår. Utbudet av arbetskraft kan ses som en konsekvens av många val, bland annat hur mycket och vilken slags utbildning en individ skaffar sig. Inledningsvis beskrivs kortfattat den svenska arbetsmarknadens karaktär ur ett humankapitalperspektiv.

4.1 Sverige är en kvalificerad kunskapsekonomi

I internationell jämförelse är Sverige en kvalificerad kunskapsökonomi, med en relativt hög och jämn kunskapsfördelning.

Sverige har hög andel människor sysselsatta i kunskapsintensiva arbeten, och näringslivet satsar mycket på forskning och utveckling. Den vuxna befolkningen presterar högt på tester av läs-, räkne- och problemlösningsförmåga.

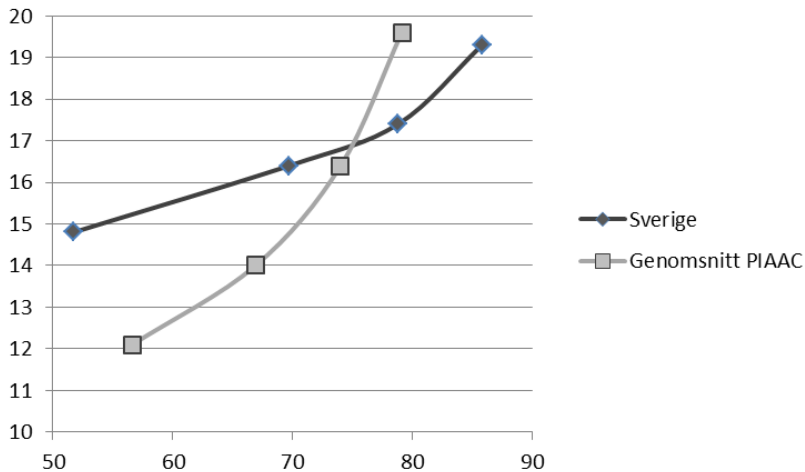
Figur 4.1 FoU i näringslivet som andel av BNP (y-axel, procent) och andel sysselsättning i kunskapsintensiv verksamhet (x-axel, procent) i EU-länder



Källa: Eurostat.

Internationellt sett har Sverige också en sammanpressad lönestruktur. Liksom i andra nordiska länder är den privata avkastningen på högre utbildning ganska låg. Löneavkastningen på kunskaper (mätt som resultat på PIAAC:s tester av läs-, räkne- och problemlösningsförmåga) är också låg. Däremot sjunker risken för arbetslöshet eller att stå utanför arbetskraften kraftigt ju högre kunskaper en individ har – mer i Sverige än i OECD som genomsnitt.

Figur 4.2 Lön (y-axel, köpkraftsjusterade USD) och sysselsättning (x-axel, procent) som andel av grupper efter resultat i PIAAC



Markeringarna indikerar i stigande ordning medianlön och mediansysselsättning för personer som nått högst nivå 1, nivå 2, nivå 3 respektive nivå 4 eller 5 i PIAAC.

Källa: OECD (2013).

4.2 På arbetsmarknaden möts utbud och efterfrågan av humankapital

Hur väl arbetsmarknadens matchning av utbud och efterfrågan av humankapital går bestäms av flera faktorer: hur bra arbetets kvalifikationskrav stämmer överens med utbildningsnivå, hur väl yrken och utbildningsinriktningar matchar varandra och i vilken grad utbildningarna förbereder studenterna för arbetsmarknaden (det som ofta kallas anställningsbarhet). Dessutom tillkommer förstås geografiska, sociala och individuella faktorer liksom mer slumpmässiga omständigheter.

4.2.1 Balans på arbetsmarknaden för de flesta utbildningsgrupper, men brister och överskott förekommer också

Hur väl utbildningars nivå och inriktning matchar arbetsmarknadens behov bedöms i olika undersökningar. Ofta utgörs undersökningarna av prognoser om huruvida det kommer att råda ett överskott, underskott eller balans på människor med en viss

utbildning i förhållande till den beräknade efterfrågan. Sådana prognoser görs regelbundet av exempelvis Arbetsförmedlingen, SCB och Saco. Universitetskanslersämbetet använder sig av material från SCB som underlag till lärosätenas planering av utbildningsutbudet.

Det är i regel lättare att bedöma arbetsmarknadsutsikterna för utbildningar som ger direkta fackkunskaper än att bedöma samhällets behov av mer allmän utbildning. Därför omfattar bedömningar och prognoser snävare utbildningsgrupper för tydliga yrkesexamina än för generella examina, liksom för gymnasieskolans yrkesprogram än för de studieförberedande programmen. Samtidigt ska man minnas att många yrkesutbildade jobbar inom andra yrken än inom dem som ligger närmast utbildningen.

I dag motsvarar utbud och efterfrågan mer eller mindre varandra för de flesta utbildningsgrupper, särskilt för yrkesutbildade, enligt SCB:s material. Men samtidigt finns det stora överskott för grupper med endast grundskoleutbildning, studieförberedande gymnasieutbildning samt för högskoleutbildade i humaniora och konst.⁹² Det finns också områden där det råder brist på utbildade, inte minst vad gäller personal i skolan. I fler fall förväntas bristerna kvarstå (se tabell 4.1 där även långsiktiga prognoser för dessa grupper redovisas).

⁹² Endast grundskoleutbildning (90 000 personer, 15 procent av gruppen med enbart grundskoleutbildning), studieförberedande gymnasieutbildning (50 000 personer, 8 procent) samt högskoleutbildade i humaniora och konst (7 000 respektive 2 000 personer, 7 och 8 procent).

Tabell 4.1 Utbildningsgrupper där det i dag råder brist på utbildade och långsiktiga prognoser för respektive grupp

Grupp med brist i dag	Långsiktsprogno
<i>Gymnasieutbildning</i>	
Bygg	Balans
Industri	Brist
Naturbruk	Balans
<i>Högskoleutbildning</i>	
Datautbildade	Brist
Fritidspedagog	Brist
Förskollärare	Brist
Grundskollärare tidiga år	Brist
Ämneslärare matematik/naturvetenskap	Brist
Receptarie	Brist
Sjuksköterska	Oklar
Specialistsjuksköterska	Brist
Speciallärare	Oklar
Tandsköterska	Brist
Teologer	Balans
Yrkeslärare	Brist

Källa: SCB (2014b).

Arbetsförmedlingen gör en bedömning utifrån yrken, som är mer finfördelad än SCB:s uppdelning. Sammantaget visar bilden att det råder brist på högskoleutbildade inom vård, utbildning och vissa tekniska områden, liksom på gymnasieutbildade inom mer tekniska ämnen. Den visar också på svårigheter att hitta jobb med rätt inriktning för personer som inte genomgått yrkesutbildning i gymnasieskolan eller en högskoleutbildning, samt för dem som genomgått humanistiska eller konstnärliga utbildningar.

Tabell 4.2 Yrken där det i dag råder brist respektive överskott på sökande

Yrken på eftergymnasial nivå där det råder störst brist på sökande (minst konkurrens om jobben) under 2015

Ingenjörer och tekniker inom gruvteknik och metallurgi	Sjuksköterskor inom akutsjukvård
Läkare	Mjukvaru- och systemutvecklare
Sjuksköterskor, psykiatrisk vård	Specialpedagoger
Civilingenjörer, bygg och anläggning	Byggnadsingenjörer och byggnadstekniker
Civilingenjörer, gruvteknik och metallurgi	Civilingenjörer, elkraft
IT-arkitekter	VVS-ingenjörer
Operationssjuksköterskor	Distriktssköterskor
Geriatrisksjuksköterskor	Barnmorskor
Testare och testledare	Barnsjuksköterskor
Förskollärare	Civilingenjörer, elektronik och teleteknik

Yrken på eftergymnasial nivå där det råder störst överskott på sökande (hårdast konkurrens om jobben) under 2015

Fotografer	Informatörer
Journalister	Handläggare/utredare, offentlig förvaltning
Fartygsbefäl	Fritidsledare
Flygledare	Banktjänstemän

Yrken inom övriga utbildningsnivåer där det råder störst brist på sökande (minst konkurrens om jobben) under 2015

Kockar	Murare
Byggnadsplåtslagare	Glasmästare
Lastbilmekaniker	Isoleringsmontörer
Golvläggare	Installationselektriker
VVS-montörer	Bilmekaniker
Betongarbetare	Verktygsmakare
Bagare/konditorer	Anläggningsarbetare
Styr- och reglertekniker	Maskinreparatörer
Medicinska sekreterare	Distributionselektriker
Telefonförsäljare	Fastighetstekniker

Yrken inom övriga utbildningsnivåer där det råder störst överskott på sökande (hårdast konkurrens om jobben) under 2015

Matroser	Lagerarbetare
Försäljare, fackhandel	Barnskötare
Administratörer och sekreterare	Grovarbetare inom bygg och anläggning
Försäljare, dagligvaror	Vårdbiträden
Vaktmästare	Truckförare

Källa: Arbetsförmedlingen (2015).

4.2.2 Anställningsbarhet är mer än utbildning

En annan aspekt på arbetsmarknadsetableringen är hur väl förberedd individen är på övergången från utbildningssystemet till arbetslivet, vilket ofta benämns anställningsbarhet. Det kan vara särskilt viktigt för studenter inom utbildningsområden där det råder överskott på utbildade, och utexaminerade kanske får vara beredda att ta jobb utanför sin specialisering. Att vara förberedd på arbetslivet är dock självfallet bra även för alla.

Att döma av studier av såväl gymnasieskolans avgångselever som nyexaminerade högskolestudenter verkar förberedelserna ibland brista, inte minst inom de utbildningar där ämnet i sig inte tillhör de mest efterfrågade.

Karaktärsförmågor är viktiga för arbetsgivare

Flera undersökningar har frågat arbetsgivare vilka faktorer de ser som viktiga när de ska anställa. Karaktärsförmågor (icke-kognitiva egenskaper) framstår i undersökningarna som centrala. Det gäller dem som går ut på arbetsmarknaden från såväl gymnasieskolan som högskolan. I en undersökning av faktorer som är viktiga när högskoleutbildade anställs hörde samarbetsförmåga, initiativförmåga och förmåga att uttrycka sig i tal och skrift till de viktigare (Lärarförbundet, SFS & TCO, 2007).⁹³ I undersökningen framkom också att arbetsgivarna oftast är nöjda med studenterna vad gäller att uttrycka sig i tal och skrift, att arbeta i grupp samt att arbeta självständigt. Många tyckte dock att nyutexaminerade saknar praktiska kunskaper, branschkännedom och ledarkunskaper. Oavsett om det rör sig om kognitiva eller icke-kognitiva färdigheter, är de mest efterfrågade egenskaperna sådana som tränas eller kan tränas inom alla utbildningsinriktningar vid högskolan, med undantag för faktorn yrkesinriktad utbildning.

Karaktärsförmågor framstår som mycket viktiga även i intervjuer med nästan 1 000 arbetsledare för unga (19–21 år) som nyligen gått i gymnasieskolans yrkesprogram (Skolverket, 2005).

⁹³ I rangordning efter hur stor andel som angett respektive aspekt som "mycket viktig") var faktorerna: samarbetsförmåga, referenser, initiativförmåga, förmåga att uttrycka sig i tal och skrift, yrkesinriktad utbildning, arbetslivserfarenhet, analytisk förmåga och goda kunskaper i engelska.

Viktigast i undersökningen är färdigheter relaterade till ordningssinne (hålla tider, följa regler, vara noggrann), liksom engagemang, initiativförmåga, samarbetsförmåga och självständighet. Arbetsledarna bedömer att ungdomarna i hög grad hade dessa färdigheter. Minst viktiga är förmågor knutna till skolämnen. De största bristerna finns i förmågan att planera sitt arbete. För verksamma inom byggverksamhet identifieras brister i matematik; för handel och reparationer brister i serviceinriktning.

Arbetslivserfarenhet är också meriterande

För att den som ska ut på arbetsmarknaden efter sin utbildning ska ha fått träning i och bevis på dessa efterfrågade förmågor framstår viss arbetslivserfarenhet som viktig, vilket också framgår av den tidigare refererade studien av vad arbetsgivare efterlyser. Det finns tecken på att många studenter i högre utbildning underskattar värdet av arbetslivserfarenhet (Sonnerby, 2012). Därför kan det finnas en viktig roll för universiteten och högskolorna i att stärka studenters anställningsbarhet genom att arbetslivsanknyta utbildningen. En stärkt arbetsplatsanknytning på gymnasieskolans yrkesförberedande program lyfts fram som den enskilt viktigaste åtgärden för att förbättra ungdomarnas arbetsmarknadssituation genom reformer inom yrkesutbildningen (Lindahl, 2010). Rekommendationen återfinns även i Långtidsutredningen 2011.

Praktik eller annat arbetslivsanknutet moment under utbildningen rangordnas som den överlägset viktigaste meriten för arbetssökande med högskoleutbildning enligt en undersökning till företag (Svenskt Näringsliv, 2013). Det är mer än dubbelt så många som anger att det är viktigt eller mycket viktigt i förhållande till andra meriter som extraarbete under studier, slutförda studier, uttagen examen eller höga betyg. Svenska arbetsgivare är inte ensamma om att högt värdera arbetslivserfarenhet hos dem som ska anställas. Tvärtom framstår det som ännu viktigare i andra europeiska länder, inklusive relativt viktiga arbetsmarknader för svenskar som Danmark, Norge och Storbritannien (Europeiska kommissionen, 2010).

4.2.3 Många arbetstagare har mer kvalificerad utbildning än vad arbetsuppgifterna kräver

En person kan i olika bemärkelser ha för mycket eller för lite utbildning i förhållande till sitt arbete. Det kan röra sig om att utbildningen inte passar arbetsuppgifterna, eller att utbildningen är för högt eller lågt kvalificerad i förhållande till vad som krävs för att få jobbet. När den faktiska utbildningen är högre än vad som krävs för yrket eller arbetsuppgifterna kan man tala om överutbildning. Det råder oenighet kring hur man ska se på begreppet överutbildning, hur omfattningen kan och ska skattas vilka policyslutsatser som kan och bör dras.

Å ena sidan kan över- och underutbildning ses i ett neutralt och statistiskt perspektiv, exempelvis som att den anställde har minst två år kortare eller längre utbildning än vad som krävs för att kunna utföra jobbet. Med det synsättet kan man konstatera att en stor och växande del av arbetskraften förefaller överutbildad. Mått som använder detta synsätt kommer typiskt sett fram till överutbildningssiffror på 30–50 procent av arbetskraften, varav en stor del är minst gymnasieutbildade som utför jobb som i sig inte kräver den sortens utbildning (le Grand m.fl., 2013).

Å andra sidan kan en sådan beräkning uppfattas som för statisk och orealistisk. Kraven på utbildning för att få ett jobb kan vara betydligt högre än för att kunna utföra det. Vi har redan sett att det är svårt för unga utan avslutad gymnasieutbildning att över huvud taget etablera sig på arbetsmarknaden. Personer med högre utbildning än arbetsuppgifterna kräver kan befinna sig i karriärsutveckling och vara på väg mot mer krävande jobb. Deras formella överutbildning kan också vara av nytta för att göra dem mer produktiva i jobbet. Med en sådan analys beräknas andelen överutbildade vara betydligt lägre, kanske under 10 procent (TCO, 2009). Ett sådant synsätt är dock svårare att fånga upp och beräkna kvantitativt.

I den refererade undersökningen av högskoleexaminerade som arbetar utanför sitt examensområde anger drygt hälften att de inte ser någon nytta av utbildningen när det gäller karriärmöjligheter och lön. Detta indikerar att åtminstone en stor del högskoleutbildade som arbetar utanför sitt huvudsakliga studieområde anser sig överutbildade, eller att deras utbildningsnivå underutnyttjas av

arbetsgivaren. Det rimmar också med forskningsresultat som visar att avkastningen på utbildningsår som inte krävs för arbetet i genomsnitt är betydligt lägre än på de utbildningsår som efterfrågas (Saco, 2010).

En större andel personer med högre utbildning kan, givet att efterfrågan inte ändras, också föra med sig att högskoleutbildade som inte får ett arbete som kräver denna utbildning tar ett arbete som gymnasieutbildade tidigare hade. Gymnasieutbildade kan i sin tur få ta arbeten som är okvalificerade, vilket kan innebära fler arbetslösa bland personer utan gymnasieutbildning. Det leder till att utbildningsnivån ökar i många yrken och de lägst utbildade riskerar att bli arbetslösa (se t.ex. Sloane, 2003).

Sammanfattningsvis verkar beräkningar tyda på att det är ganska vanligt att personer på arbetsmarknaden har en högre utbildning än vad som krävs för att utföra sina arbetsuppgifter, dvs. är överutbildade enligt en bred definition. Andelen riskerar att stiga med ett ökat utbud av längre utbildade. Denna breda definition underskattar dock förmodligen förekomsten av individer som på lång sikt skulle gynnas av sin gymnasie- eller högskoleutbildning.

Utifrån förekomsten av överutbildning kan man dock inte dra slutsatsen att utbildningsnivån generellt skulle vara för hög och borde minska. Det kan lika gärna handla om att fler arbetsuppgifter skulle kunna anpassas till arbetstagarens utbildningsnivå. Det finns goda skäl att eftersträva en hög genomsnittlig utbildning i befolkningen, även hos dem med svaga skolresultat. En politik mot överutbildning måste också ta hänsyn till risken för diskriminering och se möjligheter att fylla enklare arbetsuppgifter med mer kvalificerat innehåll.

4.2.4 Arbetsgivaren har en viktig roll

Arbetsgivare har givetvis en viktig roll i samspelet mellan utbildning och arbetsliv. Deras agerande påverkar dels vilka utbildningar studerande väljer, dels hur övergången från utbildning till arbetsliv går. Arbetsgivare kan också bidra till att påverka utbildningars innehåll och upplägg och de kan bistå med praktikplatser. Allt detta är viktigt för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden.

Som framgår ovan går övergången mellan utbildning och arbetsmarknad ofta bra. Arbetsgivare är i hög grad nöjda med vad blivande arbetstagare lärt sig i utbildningar, även om de också konstaterar vissa brister.

Det är viktigt att notera att arbetsgivarens intresse inte helt sammanfaller med samhällets. En arbetsgivare kan vilja se referenser från tidigare arbetsplatser – men någon arbetsgivare måste förstås vara personens första. En arbetsgivare kan vilja ha en person vars utbildning är skraddarsydd för de uppgifter hon ska syssla med, och ta mindre hänsyn till personens möjligheter att utvecklas på sikt, kanske hos andra arbetsgivare.

Samtidigt ska inte denna motsättning överdrivas. Som intyg på karaktärsförmågor kan ofta referenser från tidigare, mindre kvalificerade jobb duga. Att en individ får ett första jobb och kan göra ett bra arbete där är ofta en förutsättning för vidare karriärutveckling. Studenters erfarenheter från praktik eller arbetsplatser är också av värde för den utbildningsanordnare som vill utveckla sin verksamhet.

Vad gäller arbetsgivares inflytande över vilka utbildningar studerande genomgår finns möjligen större motsättningar.

Hur attraktiv en utbildning är bestäms till stor del av villkoren i de yrkesområden den leder till. Att erbjuda goda villkor är därmed centralt för att kunna rekrytera till områden med brist på arbetskraft. En enskild arbetsgivare kan dock, åtminstone på kort sikt, vilja hålla ned sina kostnader exempelvis genom låga löner. På längre sikt kan det riskera rekryteringen till vissa utbildningar och leda till bristsituationer, vilket drabbar alla arbetsgivare och samhället i stort.

Ett svårare dilemma är möjligen om arbetsgivare tillämpar en alltför snäv rekrytering (Ds 2002:47). Det kan vara rationellt för en enskild arbetsgivare att hålla ned sin arbetsbörda genom att rekrytera personer bara från vissa utbildningar som man tycker håller hög kvalitet. Det kan gå ut över individer med högre kvalifikationer men med annan bakgrund. En besläktad synpunkt är att en arbetsgivare kan vilja ha en selektiv antagning till viss utbildning i syfte att höja genomsnittskvaliteten på dem som genomgår den. Så länge tillräckligt många kvalificerade utexamineras är det för arbetsgivaren sällan något problem att inte fler antas. Samhället i stort måste dock se till alternativen för alla

sökande. De som sällas bort från en utbildning genom selektiv antagning kan behöva annan utbildning för att beredas plats på arbetsmarknaden.

En slutsats från samhällets perspektiv är att det finns skäl att bygga ut de utbildningar arbetsgivare finner attraktiva. Samtidigt är det viktigt att när det är rimligt skapa möjligheter för dem med annan bakgrund att genom påbyggnad skaffa sig den mer attraktiva examen.

4.3 Utbildningsmarknaden

Vilken utbildning som uppnås i befolkningen beror på vilka möjligheter människor har att välja utbildning, och de typer av utbildning de väljer att genomgå.

Principiellt kan man tänka sig två diametralt skilda strategier för dimensionering: centrala beslut om utbildningsplatser baserade på prognoser och annan bedömd nytta, eller att erbjuda utbildningsplatser baserat på elevernas och studenternas intresse. Som framgått har utvecklingen under de senaste decennierna, främst under 1990-talet, tydligt gått i riktning mot den senare principen.

4.3.1 Utbildningsplatser bestäms till stor del av efterfrågan

Huvuddelen av de utbildningar som erbjuds är offentligt finansierade. Det finns flera skäl till att samhället vill öka tillgängligheten till utbildning så att fler studerar och att utbildning blir jämnare fördelad i befolkningen (se avsnitt 2.3).

I och med den offentliga finansieringen och regleringen anger politiken på nationell och lokal nivå ramar för hur många utbildningsplatser som kan erbjudas och hur långa utbildningarna ska vara (se kapitel 2). I huvudsak tas dock beslut om dimensionering av utbildningsanordnarna – för gymnasieskolan kommuner och andra huvudmän, för högskolan av lärosätena – vilka i hög grad konkurrerar med varandra.

Hur många av utbildningsplatserna som tas i anspråk beror sedan på hur många studerande som är intresserade och behöriga. Är det fler än antalet platser sker urval, som beskrivits ovan.

Antalet studerande på en utbildning bestäms därmed av det *lägsta* av faktorerna (i) antalet platser, (ii) studerandes intresse och (iii) de sökandes förkunskaper. Mellan dessa finns förstås ett samspel. I praktiken anpassas utbudet till stor del efter den efterfrågan som finns från de studerande eftersom det, för det offentliga, inte finns någon stor poäng att erbjuda platser som inte efterfrågas. Efterfrågan kan i sin tur påverkas genom åtgärder för att stärka intresset (vilket kan omfatta reklam såväl som mer långsiktiga åtgärder) eller genom att sänka förkunskapskraven (vilket dock kan leda till sämre utbildningskvalitet eller behov av längre utbildning). I synnerhet på kort sikt och för nya utbildningar kan dock efterfrågan från de studerande vara osäker och varierande.

4.3.2 Efterfrågan på utbildning styrs av en mängd faktorer

För den studerande utgör utbildningsbeslutet en mängd olika frågor: att skaffa sig utbildning eller inte, inriktning och längd på utbildningen, och kanske också studieort eller land. För de flesta rör det sig om flera beslut som tas efterhand.

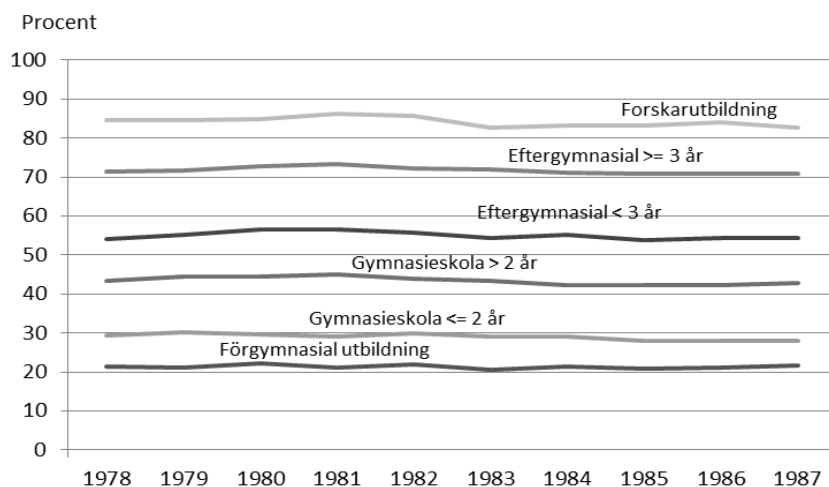
Dessa beslut styrs av flera faktorer – individuella ämnesintressen, arbetsmarknadsutsikter, tillgång till information och sociala faktorer. Utan att bortse från vikten av alla dessa kommer denna rapport att fokusera på arbetsmarknadsfaktorer – främst sannolikheter för sysselsättning och högre lön. En diskussion om individers utbildningsval skulle dock vara ofullständig utan hänsyn till betydelsen av social bakgrund och trender i det omgivande samhället.

Individers utbildningsval uppvisar ett starkt statistiskt samband med deras sociala bakgrund. I nästan alla yrkesgrupper är personer med föräldrar som arbetar i liknande jobb överrepresenterade. Enligt en undersökning har var tionde svensk samma yrke som en förälder (Du&jobbet, 2011). Gymnasievalet påverkas i hög grad av social bakgrund och, särskilt för yrkesförberedande program, av kön. I viss mån spelar födelselandet roll.⁹⁴

⁹⁴ En sammanställning av studier, främst inom sociologi och pedagogik, kring svenska ungdomars gymnasieval finns i Skolverket (2012b).

Sannolikheten att välja studieförberedande gymnasieprogram och att påbörja högskolestudier är mycket högre för en studerande med föräldrar som läst på högskolan, som visas i figuren nedan. Kvinnor är betydligt mer benägna att söka till högskolan än män (kvinnor står för strax under 60 procent av de nya sökande). Personer med två utrikes födda föräldrar, liksom utrikes födda som kommit till Sverige före 7 års ålder, har lika stor sannolikhet som svenskfödda personer med svenskfödda föräldrar att påbörja högskolestudier. Andelen som påbörjat en svensk högskoleutbildning senast vid 25 års ålder är runt 45 procent. Bland dem som kommit till Sverige efter 7 års ålder är andelen dock betydligt lägre, omkring 35 procent.

Figur 4.3 Andel av befolkningen i födelsekullarna 1978–1987 som påbörjat en svensk högskoleutbildning senast vid 25 års ålder, fördelad efter föräldrarnas utbildningsnivå



Källa: Universitetskanslerämbetet (2014).

Sett över flera decennier har efterfrågan på högskoleutbildning och teoretisk gymnasieutbildning ökat trendmässigt. Det beror inte på större ungdomskullar, utan på att en större andel av varje årskull söker sig till studieförberedande gymnasieutbildning och går vidare från gymnasieskolan till högre utbildning. Detta är också ett resultat av politiska beslut om utbyggnad.

Den stigande trenden går igen i de flesta OECD-länder. I olika takt har högskolan byggts ut, och andelen högskoleutbildade i arbetskraften har ökat.

Den snabbaste utvecklingen av högskoleutbyggnad i Sverige skedde under 1960-talet och under 1990-talet. I det första fallet var det en följd av att allt fler ungdomar tog studenten och att den ekonomiska standarden började medge längre studietider för fler. I det andra var det ett resultat av en politiskt beslutad expansion, som också skedde samtidigt som gymnasiets studieförberedande program expanderade och de yrkesförberedande programmen förlängdes för att ge högskolebehörighet.

Vad som gör att fler ungdomar i dag än för 20, 30 eller 40 år sedan vill skaffa sig teoretisk gymnasieutbildning och högskoleutbildning är inte klart. Det kan bero på att arbetsmarknaden i allt högre grad ställer krav på kunskaper och färdigheter som en högskoleutbildning ger, eller att ungdomar genom att skaffa sig längre eller mer teoretisk utbildning vill visa arbetsgivare att de är attraktiv arbetskraft. Denna diskussion rör sig i hög grad kring humankapital- och signaleringsteorierna som diskuteras i kapitel 2.

Till dessa förklaringar kan läggas möjligheten att fler ungdomar ser tillvaron som studerande under några år som ett attraktivt alternativ till yrkesverksamhet. Med det perspektivet är utbildningens betydelse för framtida yrkesliv underordnad både det sociala sammanhang som studenten ingår i och de relativa villkoren mellan studenter och yngre yrkesarbetande. Men även med en sådan syn kommer sannolikt studenters utbildningsval, åtminstone indirekt, att påverkas av vilka arbetsmarknadsutsikter olika utbildningar ger.

Individens intresse för högskolestudier påverkas av andra personers beslut. Rimligen är det för en person som är osäker på om hon ska söka till högskolan mer attraktivt att läsa ju fler jämnåriga som gör det. Den sociala aspekten tyder därför på att intresset för högskolestudier ytterligare förstärks av andra personers intresse. Den ekonomiska aspekten är mindre entydig. Om humankapitalteorin gäller och arbetslivets efterfrågan på den typ av kunskaper och färdigheter som högskoleutbildning ger är konstant, bör lönepremien för högskoleutbildade (och därmed intresset för högskoleutbildning) dämpas när antalet växer. Om en högskoleexamen däremot används för att sortera arbetskraft, kan

fler känna sig tvungna att skaffa högskoleutbildning ju fler i deras omgivning som har det. Hur individers ekonomiska incitament att välja utbildningsnivå och utbildningsinriktning påverkar studievalet diskuteras i det kommande.

4.3.3 Individers lång- och kortsiktiga incitament kan skilja sig åt

Om en individ känner till och bryr sig om hur sannolikt det är att en utbildning leder till en anställning eller till högre lön kommer hon att vara mer benägen att välja en utbildning med bättre arbetsmarknadsutsikter än en med sämre. För många studerande är ekonomiska faktorer viktiga när de fattar beslut, i alla fall huruvida utbildningen ger goda chanser till ett jobb inom det område individen vill arbeta.

Möjligheter till sysselsättning och bra lön blir med all sannolikhet viktigare ju närmare arbetslivsinträdet beslutet ligger. Den som väljer en studieförberedande gymnasieutbildning ser därför förmodligen mindre till arbetsmarknadsutsikterna än en person som väljer yrkeshögskoleutbildning eller masterutbildning. I slutet av en utbildning är studerande som regel bättre informerade om och mer intresserade av arbetsmarknaden än nybörjare. De är också mer mogna och därmed bättre på att fatta långsiktiga beslut än vad de var några år tidigare.⁹⁵ Många av dem som får jobb utanför sitt examensområde är också missnöjda och ångrar sitt utbildningsval (se avsnitt 5.5.).

Den privatekonomiska avkastningen beror också förstås i hög grad på lönebildnings-, skatte- och socialförsäkringssystemen. Denna studie tar dock i huvudsak lönebildning, skatter och socialförsäkringar för givna. I allmänhet kommer skatter och transfereringar att påverka hur mycket en individ tjänar på en viss utbildning, men mer sällan rangordningen mellan hur mycket de olika utbildningarna lönar sig. Skatter och transfereringar kan dock påverka om det lönar sig att studera vidare efter gymnasieskolan. Avkastningen beror också på utbildningssubventioner, vilka

⁹⁵ Människans förmåga att göra intertemporala avvägningar (val mellan nutid och framtid) förefaller utvecklas fram till åtminstone 25 års ålder. En lättillgänglig beskrivning av människans neurologiska mognadsprocess finns exempelvis i Klingberg (2011).

diskuteras i kapitel 2. Den i Sverige starkt subventionerade utbildningen kommer att göra längre utbildningar mindre kostsamma (och därmed mer lönsamma) för individen.⁹⁶

Parallellt med arbetsmarknadsfaktorer är personliga och sociala faktorer förstås viktiga. Särskilt för utbildningar tidigare i livet och längre från arbetsmarknaden är besluten sannolikt oftare beroende av personligt intresse och sociala sammanhang än av beräkningar av nettolivslöner.

För högskolans del finns indikationer på att många studenter vid val av utbildningsinriktningar antingen inte verkar särskilt motiverade av arbetsmarknadsutsikter eller inte är väl informerade om i vilken utsträckning utbildningen leder till en god arbetsmarknadsetablering. En studie visar att andelen med välbetalda jobb efter en utbildning bara har ett svagt samband med söktrycket till denna inriktning (avspeglar i genomsnittsbetyget från gymnasieskolan hos dem som tog denna examen) (Åslund m.fl., 2006). En annan studie visar att studenter inom olika utbildningsinriktningar är olika känsliga för prognoser över framtida inkomst (SOU 2008:69). Studenter inom naturvetenskap, teknik, samhällsvetenskap/juridik/ekonomi förefaller bry sig mer om framtida inkomster än de inom pedagogik, humaniora och konst.

En möjlig följd av att långsiktiga arbetsmarknadshänsyn inte alltid vägs in i individers utbildningsbeslut är att studerande efter utbildningen, eller mot slutet av den, känner att de valt fel. Att då börja om kan vara såväl privatekonomiskt som samhällsekonomiskt kostsamt. Att människor emellanåt ångrar sina val är förstås oundvikligt. Inte desto mindre kan säkerligen några felval förebyggas genom att individen informerar sig om hur arbetsmarknadsutsikterna ser ut.

4.3.4 Avkastningen på utbildning varierar kraftigt mellan olika inriktningar

Genom att analysera historiska data kan man beräkna hur mycket högre lön och större sannolikhet för sysselsättning en genom-

⁹⁶ Ett fördjupat resonemang finns i Saco (2011).

snittlig individ har efter att ha genomgått en utbildning än vad hon skulle haft utan den. Den främsta utmaningen i en sådan analys är att ta reda på hur stor del av sådana skillnader i lön och sysselsättning som *beror* på utbildningen i sig. Prognoser över hur efterfrågan och utbudet på olika grupper av utbildade kommer att utvecklas är en kompletterande metod. Den är mer framåtblickande än avkastningsstudier, men förstås mindre precis. Sådana prognoser diskuteras i nästa kapitel.

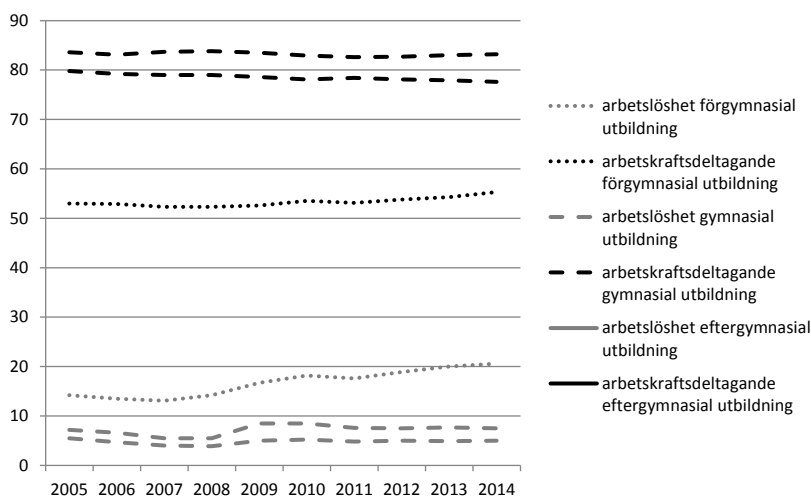
Den generella utbildningspremien i Sverige har stigit sedan mitten av 1980-talet. I en rapport från 2010 finns en omfattande genomgång av forskningen kring den monetära avkastningen på utbildning i Sverige (Björklund m.fl., 2010). Rapporten redovisar ett samband mellan lön och ytterligare ett år i utbildning (så kallad lönepremie) år 2005 på cirka 5,5 procent, att jämföras med 4,5 procent 20 år tidigare. Siffran gäller alla utbildningsstadier. Fram till 1970 var motsvarande siffra dock betydligt högre, uppemot 8 procent. Det är värt att notera att lönepremien också steg under 1990-talets stora högskoleutbyggnad. Ungefär hälften av lönepremien bedöms i studien vara en kausal effekt av utbildning, medan den andra hälften är förknippad med egenskaper som samtidigt leder till högre utbildning och högre inkomster. Dessa siffror gäller för det svenska utbildningsväsendet i genomsnitt – såväl grundskola och gymnasieskola som högskola.

Enkla samband mellan lön och utbildningslängd överskattar därmed utbildningens avkastning, eftersom personer som genomgår längre utbildningar också tenderar att redan från början ha goda arbetsmarknadsförutsättningar. Till exempel visar en studie av personer födda före 1977 att lönepremien från en treårig teoretisk gymnasieutbildning i förhållande till en icke-studieförberedande gymnasieutbildning, i genomsnitt varit minst lika stor som värdet av en minst tvåårig högskoleutbildning i förhållande till studieförberedande gymnasieutbildning (Gottfries, 2010). Sysselsättningspremien (den större sannolikheten att vara sysselsatt) är nästan lika stor. Detta tyder på att inriktning på, samt självselektion och urval till, gymnasieutbildning varit lika viktiga för individers arbetsmarknadsutfall som huruvida individen genomgår en högskoleutbildning.

Att ha genomgått gymnasieutbildning är en mycket viktig faktor för etablering på arbetsmarknaden. Medan arbetskrafts-

deltagandet för (enbart) gymnasieutbildade är runt 5 procentenheter lägre än för högskoleutbildade är den runt 35 procentenheter högre än för dem utan gymnasieutbildning. Risken för arbetslöshet följer ett liknande mönster.

Figur 4.4 Arbetskraftsdeltagande och arbetslöshet 2005–2014, fördelade efter högsta uppnådda utbildning, procent



Källa: SCB (2015a) och egna beräkningar.

För yrkeshögskolan finns, såvitt vi vet, inga bedömningar av avkastningen på utbildning.

Björklund m.fl. (2010) drar slutsatsen att avkastningen på högskoleutbildning i allmänhet är mellan 1,5 och 2 procent per år, vilket internationellt sett är lågt. Siffran 1,5–2 procent per år, döljer i sig dock en stor variation – i någon mån mellan lärosäten men framför allt mellan olika utbildningsinriktningar. Även individens socioekonomiska bakgrund spelar roll för avkastningen på högre utbildning. Studiens beräkningar av hur varje utbildningsår bidrar till högre sannolikhet för sysselsättning och högre inkomster redovisas i tabell 4.3. Dessa skillnader mellan olika utbildningsinriktningar är förmodligen ganska konstanta över tid.⁹⁷

⁹⁷ Åslund m.fl. (2006) visar att utbildningsinriktningar som ledde till välbetalda jobb 1985 också gjorde det 1998.

Tabell 4.3 Beräkningar av sysselsättnings- och inkomstförbättringar (procent) per studieår för olika inriktningar

Inriktning	Sysselsättning (%)	Inkomster (%)
Förskollärare/fritidspedagog	2,1	-4,9
Grundskollärare	3,3	-3,8
Ämneslärare	2,5	-2,9
Läkare/tandläkare	2,8	6,0
Civilingenjör	1,3	3,4
Biolog/kemist/fysiker	0,3	-0,6
Systemutvecklare/programmerare	2,0	4,8
Jurist	1,9	5,0
Psykolog/socionom	2,8	-2,1
Samhällsvetare/kulturvetare	1,1	0,1
Civilekonom	1,2	5,6

Källa: Björklund m.fl. (2010).

Den socioekonomiska bakgrunden har också betydelse för avkastningen på utbildning. En studie av avkastningen på högskoleutbildning för män visar att den är högst för studenter från familjer i botten och toppen av inkomstfördelningen, liksom för studenter som bor närmast respektive längst från en högskola (Öckert, 2012). Avkastningen är runt 5 procent (4–6 procent) per år för dem i fördelningarnas ändrar, mot 2–3 procent som lägst. Avkastningen på högre utbildning är närmast monotont stigande som funktion av gymnasiebetyg – från noll eller rentav negativ för dem med lägst gymnasiebetyg till 10 procent för dem med högst. (Den senare siffran är jämförbar med avkastningen på college-utbildning i USA.)

Det verkar därmed vara samhällsekonomiskt lönsamt att minska trösklarna till högskoleutbildning för studenter från socioekonomiskt svag bakgrund, och att locka dem med höga gymnasiebetyg att studera vidare. Därmed finns en roll att spela för tydlig information till dessa grupper.

4.3.5 Rationella utbildningsval förutsätter lättillgänglig och rättvisande information

För att personer ska göra upplysta val behöver de information. Effekten av förbättringar av utbildningsprogram eller individers

incitamentsstrukturer kommer att begränsas om inte rättvisande och lättillgänglig information når dem som potentiellt berörs av förändringarna. Omvänt kommer inte konkurrens om studerande att verka kvalitetsdrivande om förbättringar inte blir kända av potentiella sökande. Informationen kommer självfallet aldrig att bli perfekt, men bristande information torde försvåra individers utbildningsval. Sådana brister sänker effektiviteten i utbildningssystemet och på arbetsmarknaden generellt. Bristerna slår hårdast mot dem med svag socioekonomisk bakgrund. En studie som följt tidigare gymnasieelever i Nederländerna finner att samtal med studie- och yrkesvägledare minskar risken att ångra sitt utbildningsval med cirka 9 procent (från 22 till 20 procent) (Borghans m.fl., 2013). Redan den effekten kan anses vara ganska stor i förhållande till den relativt låga insatsen. Dessutom verkar information främja dem som i genomsnitt har svårast i skolan och på arbetsmarknaden. För dem med lägre utbildade föräldrar, för pojkar och för elever på de kortaste och minst teoretiska utbildningarna skattas effekten av vägledning till ungefär det dubbla.

Flera andra studier har uppmärksammat att det saknas stöd för studerandes karriärplanering och lättillgänglig information om förväntade utfall av olika utbildningsval, såväl i grund- och gymnasieskolan som inom högskolan (SOU 2006:102; SOU 2008:69; Geschwind & Larsson, 2008; Skolverket, 2009b). Det leder också till att svenska lärosäten och gymnasieskolor generellt i för låg utsträckning tar till vara tidigare studerandes erfarenheter för att utveckla arbetsmarknadsrelevansen i utbildningarna.

I dessa studier riktas också rekommendationer till statsmakterna. Enligt rekommendationerna bör svenska högskolor ges i uppdrag att inlemma karriärplanering för alla studenter, liksom att följa upp sina tidigare studenters arbetsmarknadsutfall. I bilagan till Långtidsutredningen 2008 rekommenderas att upprätta en tabell med förväntade utfall som redovisas på Skolverkets eller Universitetskanslersämbetets hemsida (SOU 2008:69). Tabellen föreslås innehålla förväntade utfall i form av inkomster, lön och arbetslöshetsrisk för en finmaskig uppdelning av utbildningsinriktningar, såväl ojusterat som justerat för social bakgrund och annat. Skolverket arbetar också för en utveckling av studie- och yrkesvägledningsfunktionen inom grund- och gymnasieskolan.

4.4 Utbildningssystemet skulle bättre kunna bidra till humankapital och tillväxt

En fruktbar problemanalys kring utbildningssystemet och arbetsmarknaden behöver några normativa utgångspunkter. Eftersom denna rapport ser utbildning främst ur ett tillväxt- och arbetsmarknadsperspektiv antas att det är en viktig uppgift, kanske den viktigaste, för yrkesförberedande utbildningar att förbereda för arbetsmarknaden. Alla högskoleutbildningar är i denna mening yrkesförberedande. Högskolelagen beskriver de övergripande målen för högskoleutbildning som att ge ”förmåga till självständig och kritisk bedömning, förmåga att självständigt lösa problem, förmåga att följa kunskapsutveckling och beredskap att möta förändringar i arbetslivet.” För varje given högskoleutbildning är det också svårt att se någon stor motsättning mellan akademisk kvalitet och arbetsmarknadsförberedelse.⁹⁸

Genomgången ovan har visat att det är ganska tydligt, och konstant över tid, vilka utbildningar som ger god privatekonomisk avkastning och på vilka områden det råder brist på utbildade.

För individer är det därför viktigt att få rättvisande information om prognoser för sysselsättning och lön utifrån utbildningsval för att ha möjlighet att göra så upplysta val som möjligt. Detsamma gäller information om hur arbetsmarknaden värderar olika egenskaper och erfarenheter. Självfallet kommer inte det att leda till att alla utbildningsval styrs enbart av monetära överväganden – en sådan utveckling vore olycklig och är förmodligen inte ens realistisk. Men det minskar risken för att individer gör val de ångrar. Det kan också bidra till att brister på arbetsmarknaden kan lindras. Därutöver är det viktigt att det för individer finns chanser att välja om och på så enkla sätt som möjligt – med påbyggnad snarare än omstart – välja nya alternativ med bättre arbetsmarknadsutsikter.

Samhället som helhet behöver också genom politiska beslut ta ställning till hur olika utbildningar ska dimensioneras och utformas. I vilken mån individers intresse överensstämmer med samhällets i stort är här en central fråga. Utbildningssystemet är i dag i hög grad uppbyggt kring att överensstämmelsen är hög. De

⁹⁸ För ett längre resonemang, se Sonnerby (2012).

studerandes efterfrågan får stort genomslag i vilka utbildningar som erbjuds och hur de utformas. Konkurrens om studerande förväntas leda till hög kvalitet. I många fall kan det stämma. Samtidigt är inte individuella incitament alltid tillräckliga, ens om de är tydliga för individerna. Det offentliga reglerar inriktning på och utformning av utbildning för att åstadkomma relevans och kvalitet. Trots konstanta brister och betydande löneskillnader jämnar inte individers val ut skillnader mellan efterfrågan och utbud på arbetsmarknaden.

4.4.1 Dimensioneringen av utbildning styrs i hög grad av resurstilldelningssystemets incitament

Samhället måste ta hänsyn till incitament hos både individer och utbildningsanordnare när utbildningar ska dimensioneras och utformas. På ett område där det finns stor efterfrågan från arbetsmarknaden räcker det alltså inte med en politisk vilja att bygga ut platstillgången. Det måste också finnas kapacitet och vilja hos utbildningsanordnaren och en efterfrågan från behöriga sökande.⁹⁹ Som nämnts är det förstås möjligt att sänka behörighetskraven för att öka studentefterfrågan, men det är inte säkert att det är önskvärt eller effektivt. I praktiken kan lärosäten och andra utbildningsanordnare också vilja ha högre förkunskapskrav än de formella behörighetskraven, vilket indirekt kan styras genom platstillgången. Färre platser gör att sökande med sämre förkunskaper inte antas, vilket höjer de genomsnittliga förkunskaperna.

Att minska tillgången på utbildningsplatser där det råder överskott på utbildade är också svårt. Dels kan det vara politiskt känsligt, dels kommer utbildningsanordnare i ett decentraliserat utbildningssystem som det svenska att ha incitament att erbjuda utbildningar så länge det finns efterfrågan hos studerande. (Undantaget är yrkeshögskolan som dimensioneras av en central myndighet.)

Ändå skulle beslut om neddragningar kunna vara samhälls-ekonomiskt motiverade. Utbildningar med dåliga arbetsmarknads-

⁹⁹ I Universitetskanslerämbetet (2015b) finns en diskussion om hur lärosätena i praktiken arbetar med dessa överväganden.

utsikter kan vara olönsamma för både individen och det offentliga. De kan också ta studerande från utbildningar där brist råder, exempelvis lärarutbildningar. Och redan i dag sker förstås i praktiken en ransonering av många utbildningar. En förklaring till sådan ransonering kan vara att en viss dimensionering krävs för att utbildningen ska kunna utformas väl.

4.4.2 Studenter och institutioner kan ha olika uppfattning om vad som är en bra utbildning

Även vad gäller utformningen av utbildning finns områden där samhällets intresse sammanfaller med individers och utbildningsanordnares, likväl som områden där de skiljer sig åt. Till exempel kan det från samhällets perspektiv vara viktigt att utbildningarna ställer krav på arbetsinsatser eller resultat, vilka kanske inte är populära bland de studerande. Utbildningsanordnaren som i slutänden utformar utbildningarna kan tycka att kraven är rimliga, men kanske inte genomdriver dem för att man saknar resurser (intressekonflikt med det offentliga) eller för att man är rädd att tappa studerande och därmed förlora resurser (intressekonflikt med individen). Det kan också finnas områden där det offentliga och individen har gemensamma intressen, men utbildningsanordnaren ett annat. På vissa håll kan arbetsmarknadsförberedelser i utbildning vara ett sådant, vilket leder till nästa område.

4.4.3 Informationen om utbildning och arbetsmarknad kan förbättras

Som redan nämnts är information om utbildningskvalitet och arbetsmarknad till existerande och potentiella studerande ett område där det offentliga intresse i hög grad sammanfaller med individens.

Insatser som på central nivå underlättar sådan informationsinsamling framstår därför som en förhållandevis enkel och kostnadseffektiv åtgärd, med goda fördelningspolitiska effekter. Det vore även önskvärt att lärosäten och utbildningsanordnare engagerade sig i inhämtandet och bearbetningen av denna information. Ännu viktigare är att de använder sig av den för att

utveckla utbildningarna. I dag verkar det bara förekomma i högskolan i begränsad omfattning, särskilt på generella utbildningsprogram (Universitetskanslerämbetet, 2015b).

4.5 Utmaningar för dagens utbildningssystem och arbetsmarknad

Inför nästa kapitel, vilket blickar mot framtiden, kommer här en sammanfattning av vad detta och tidigare kapitel konstaterat om dagens utbildningssystem.

- Kunskaperna förefaller vara sjunkande. Grundskolan och gymnasieskolan, och kanske även högskolan, verkar förmedla sämre kunskaper än tidigare till nästa utbildningssteg och till arbetslivet. Framför allt gäller det kärnkunskaper och generella förmågor som läsförståelse, språkanvändning, problemlösning och räkning.
- Det är många som inte fullföljer utbildningen i gymnasieskolan. Av dem som började i gymnasieskolan 2011 fick knappt 70 procent en gymnasieexamen tre år senare. Problemen är koncentrerade till dem med lägst betyg från grundskolan. 1990-talets förändringar av betygssystemet och de yrkesinriktade gymnasieutbildningarna verkar ha förvärrat problemen.
- Det finns vissa matchningsproblem mellan utbildning och arbetsmarknad. De som inte genomgått en gymnasieutbildning är många fler än det finns efterfrågan på. Också personer som inte genomgått yrkesutbildning, eller som genomgått humanistiska eller konstnärliga utbildningar, har svårt att hitta jobb med rätt inriktning. Brist råder på högskoleutbildade inom vård, utbildning och vissa tekniska områden, liksom på gymnasieutbildade inom mer tekniska ämnen.
- Övergången från utbildning till arbetsliv skulle kunna underlättas. Generellt efterlyser arbetsgivare i lika hög grad karaktärsförmågor som ämneskunskaper. Arbetslivserfarenhet, särskilt ämnesrelevant sådan, är meriterande för den som går från utbildning till arbete.

- Arbetsgivaren har en viktig roll i övergången från utbildning till arbete, både vid anställningen och för utbildningars attraktionskraft i stort. Samhällets och den enskilde arbetsgivarens intressen kan ibland skilja sig åt.
- Svårigheterna att rekrytera och behålla duktiga personer i läraryrket, särskilt vissa ämneslärare, är dels ett tydligt exempel på svårigheter med matchning på arbetsmarknaden, dels ett problem för skolans kunskapsförmedling.
- Det svenska utbildningssystemet är decentraliserat. Studerandes och utbildningsanordnares intressen sammanfaller inte alltid med varandra, eller med samhällets intressen. Den offentliga styrningen av utbildningssystemet är ofta indirekt och trubbig. Resurserna till högskolan ger kraftiga incitament till rekrytering och genomströmning, vilka inte säkert balanseras av drivkrafter för kunskapskvalitet och arbetsmarknadsförberedelse.
- Rättvisande och tillgänglig information om utbildning och arbetsliv till de studerande är centralt för att ett decentraliserat utbildningssystem ska fungera väl. Även bortsett från de inreboende osäkerheterna om framtiden verkar den informationen i dag ofta bristfällig, vilket hämmar effektivitet och jämlikhet.

5 Framåtblick

Som vi sett i tidigare kapitel finns redan i dag en rad utmaningar för ett utbildningssystem som ska bidra till humankapital och tillväxt.

Detta kapitel blickar framåt. Kapitlet skriver fram trender och använder sig av prognoser för utbildning och arbetsmarknad. Syftet är att se hur de redan identifierade utmaningarna kan komma att påverkas, och vilka nya utmaningar som kan komma att uppstå. Slutsatsen är att trender och andra prognoser pekar mot än större utmaningar än dem vi redan ser.

I prognoserna konstateras att sämre resultat och ökad spridning i kunskapsmätningar har effekter över lång tid. Ett ökat intresse för högskolan avspeglar sig i minskat intresse för yrkesutbildningar på gymnasial nivå. Den demografiska trenden pekar mot en större andel äldre och en större andel utrikes födda i befolkningen. Branschprognoser tyder på stark tillväxt i tjänstesektorn och särskilt av offentligt finansierade tjänster. Fortsatt digitalisering och automatisering leder till hög strukturomvandling i arbetsmarknadens mellanskikt. Sammantaget pekar prognoserna på överskott av icke-yrkesutbildade och underskott inom pedagogik, teknik och vård.

5.1 Sämre resultat och ökad spridning i kunskapsmätningar har effekter över lång tid

Kunskapsresultaten har försämrats allt mer under 20 till 30 år. I läsförståelse och naturvetenskap har kunskapsspridningen ökat, främst för att de lågpresterande elevernas resultat har försämrats mer än de högpresterandes. Det tar tid innan kunskapsresultaten i skolan får genomslag på arbetsmarknaden. Även om resultaten

skulle plana ut eller vända uppåt kommer arbetslivet i Sverige under lång tid att präglas av sämre kunskaper och större spridning.

Utvecklingen kommer med stor sannolikhet att påverka fördelningen av sysselsättning och av löner. Det kommer i sin tur att ha effekter på behovet av fördelningspolitik och offentliga interventioner för att upprätthålla en någorlunda jämnt fördelad levnadsstandard.

Försämrade kunskaper har också, i enlighet med resonemangen i kapitel 2, en negativ påverkan på tillväxten i stort. Med mindre humankapital minskar samhällets förmåga att lösa de problem som uppstår i förhållande till vad som annars vore fallet, och det blir svårare för näringslivet att upprätthålla internationell konkurrenskraft.

5.2 Ett ökat intresse för högskolestudier avspeglar sig i minskat intresse för gymnasiala yrkesutbildningar

Intresset för högskolestudier har ökat trendmässigt. Utvecklingen har också uppmuntrats av politiska beslut, särskilt de senaste 25 åren. Intresset för gymnasiala yrkesutbildningar har minskat. De två trenderna hänger ihop. Med färre som fått yrkesutbildning i gymnasieskolan blir fler intresserade av att ta sig in på arbetsmarknaden via högskolan. I likhet med andra skolutfall kommer effekterna att vara bestående över en lång tid. Redan i dag finns det brist på vissa grupper av gymnasialt yrkesutbildade. Om inte fler utbildas inom dessa områden kommer bristerna att förvärras. Med minskad efterfrågan på yrkesförberedande utbildningar finns risk att vissa inriktningar helt kommer att försvinna på många orter. När lärare och anpassade lokaler försvunnit blir uppstartskostnaderna höga för att börja erbjuda inriktningen igen. Minskad efterfrågan och utbud kan därför ha konsekvenser lång tid framöver.

När fler med studieförberedande gymnasieutbildning söker till ett i stort sett konstant antal platser på högskolan kommer en större grupp inte att antas dit. Därmed uppstår behov av att kunna ge den gruppen andra vägar in på arbetsmarknaden, helst utan att

de ökar konkurrensen och skapar svårigheter för gruppen utan gymnasieutbildning.

5.3 Den demografiska trenden pekar mot en större andel äldre och en större andel utrikes födda i befolkningen

De demografiska prognoserna präglas av två stora trender: en större andel äldre i befolkningen och en större andel utrikes födda. Därtill kommer en fortsatt urbanisering. De demografiska trenderna samspelar med den övriga ekonomiska utvecklingen. Prognoserna pekar mot en ökad efterfrågan på tjänster, särskilt offentligt finansierade tjänster.

5.3.1 Befolkningen kommer i högre grad att vara äldre, född utanför Sverige och bosatt i storstäderna

Både den åldrande befolkningen och den ökade invandringen är i sig uttryck för globala utvecklingar. I hela världen stiger medellivslängden till följd av bättre hälsa och sjukvård. Den tekniska utvecklingen och den ekonomiska integrationen gör det mer naturligt att flytta till andra länder för att söka ett bättre liv. Samtidigt innebär det utmaningar för utbildningssystemet.

En större andel äldre kräver för sin försörjning och omsorg att en hög andel av befolkningen i arbetsför ålder deltar på arbetsmarknaden och därmed bidrar till produktion och finansieringen av offentligt finansierad välfärd. Den ökande andelen äldre kommer sannolikt också att ställa ökade krav på vård och omsorg, vilket inte minst framgår av branschprognoserna senare i detta kapitel (se t.ex. Socialdepartementet, 2010).

En större andel utrikes födda kommer också att vara ett påtagligt inslag i svensk arbetsmarknad. SCB (2014b) beräknar att de förvärvsarbetande i åldern 16–74 år ökar med 510 000 personer fram till 2035, från 4,5 miljoner 2012. De utrikes födda står för närmare 80 procent av ökningen. I den mest yrkesaktiva åldern 20–64 år står invandrarna för hela ökningen (360 000 personer).

En del av de utrikes födda utgörs av dem som kommer till Sverige primärt för att arbeta, kanske tillfälligt, och som redan har

eller snabbt får jobb när de kommer till landet. Den gruppen är viktig för att avhjälpa brister på arbetsmarknaden och tillföra kompetenser. Samtidigt kan delar av gruppen bidra till att konkurrensen om lågkvalificerade arbeten ökar.

Andra invandrare – de som kommer som flyktingar och deras anhöriga – kan särskilt komma att drabbas av en hårdare konkurrens bland arbetskraft med lägre eller mindre efterfrågad utbildning. När den gruppen ökar blir det fler bofasta, vilka också behöver etablera sig på arbetsmarknaden. Ofta har personer i denna grupp relativt svaga förutsättningar att hävda sig på arbetsmarknaden, inte minst på grund av språksvårigheter.

Utöver dessa två tydliga trender har Sverige under lång tid också präglats av ökad urbanisering. Landets 20 största kommuner står i dag för nästan 40 procent av befolkningen mot drygt 35 procent för 25 år sedan. Mellan 1990 och 2014 växte Stockholms, Göteborgs och Malmös befolkning på kommunnivå från 7,9, 5,0 och 2,7 procent av Sveriges invånare 1990 till 9,4, 5,6 respektive 3,3 procent (SCB, 2015b). Det mest sannolika är att den trenden kommer att fortsätta. Men det är heller inte omöjligt att stigande bostadspriser och fortsatt lågt byggande, eventuellt i kombination med teknisk utveckling som främjar distansarbete, kommer att bromsa och kanske vända urbaniseringen. I huvudscenariot kommer dock efterfrågan att växa mer i de branscher som i större utsträckning finns i storstäder än på mindre orter. Samtidigt kan migrationen av främst yngre arbetskraft till större städer skapa bristsituationer i mindre orter, inte minst inom offentliga tjänster som vård, skola och omsorg.

5.3.2 Efterfrågan på tjänster, särskilt offentligt finansierade tjänster, kommer att öka

Branschprognoser tyder på stark tillväxt i tjänstesektorn, särskilt av offentligt finansierade tjänster. Den prognos som ligger till grund för SCB:s analys av framtida utbildningsbehov pekar på en tillväxt av sysselsättningen inom tjänsteproduktionen och en minskning inom varuproduktionen.

Tabell 5.1 Antal förvärvsarbetande 2012 samt beräknad efterfrågan på arbetskraft (16–74 år) 2035 fördelade efter näringsgren

Näringsgren	2012	Prognos 2035
Jordbruk, skogsbruk och fiske	75 000	54 000
Industri	636 000	593 000
Varav tillverkningsindustri	580 000	527 000
Privata tjänster	1 985 000	2 132 000
Varav företag inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	266 000	327 000
Offentliga tjänster	1 471 000	1 842 000
Varav skolor (grundskola och gymnasieskola)	244 000	310 000
Varav hälso- och sjuk	299 000	371 000
Varav äldreomsorg	262 000	440 000

Källa SCB (2014b).

Som framgår av tabellen innebär prognosen en fortsatt utveckling mot mer sysselsättning inom tjänsteproduktion, inte minst av offentligt finansierade tjänster och mindre av varuproduktion. Att möta behovet av yrkesutbildning för de växande sektorerna är en utmaning för utbildningssystemet och för arbetslivet. Men även i sektorer med sjunkande sysselsättning är kompetensförsörjning viktig. Som vi ska se i nästa avsnitt prognosticeras ett fortsatt växande behov av tekniskt och industriellt yrkesutbildade, inte minst på gymnasienivå, för att täcka de stora pensionsavgångarna de kommande decennierna.

5.4 Fortsatt digitalisering och automatisering leder till hög strukturomvandling i arbetsmarknadens mellanskikt

En långvarig historisk trend som uppmärksammas de senaste åren är arbetsmarknadens polarisering (Acemoglu & Autor, 2010; Adermon & Gustavsson, 2011; McIntosh, 2013). Med begreppet avses att arbetsmarknaden växer mest för de yrken som kräver högst respektive lägst kvalifikationer (och där lönen är högst respektive lägst), medan sysselsättningen krymper i många yrken

på medelhög kvalifikationsnivå. Förklaringen bedöms främst vara att ny teknik ersätter arbetskraft för uppgifter som är rutinartade, exempelvis inom administration och tillverkning. Det har länge talats om att arbetsmarknaden växer mest för personer med mer kvalificerad utbildning, så kallad *skill-biased technological change*. Diskussionen om arbetsmarknadens polarisering är en viktig nyansering av den utvecklingen till att snarare handla om *task-biased technological change*. Den högre sysselsättningen i de yrken som har lägst löner följs dock inte av en snabbare löneökning i dessa. En förklaring till det är att personer som annars skulle haft medelkvalificerade yrken nu i högre utsträckning konkurrerar om de lågkvalificerade jobben.

Det förefaller stämma att sysselsättningen i de yrken som exempelvis 1990 krävde medelhöga kvalifikationer och gav medelhög lön har sjunkit fram till 2000-talets första decennium i Sverige (Adermon & Gustavsson, 2011). Samtidigt har flera nya arbetstillfällen på medelhög kvalifikationsnivå uppkommit. Det råder inte brist på arbetsuppgifter för personer med medelhöga kvalifikationer, men dessa arbeten är av en annan karaktär än de mer rutinartade som försvinner.

Om utvecklingen håller i sig innebär det en tvåfaldig utmaning för utbildningssystemet. För det första är det viktigt att gruppen i mitten av kvalifikationsfördelningen inte tvingas konkurrera om lägre kvalificerade jobb, utan har möjligheter att ställa om till framväxande jobb på samma eller högre kvalifikationsnivå. För det andra är det viktigt att det finns arbetskraft till många jobb på hög och medelhög kvalifikationsnivå. I så fall blir dessa arbeten en möjlighet för både dem som tidigare haft medelkvalificerade arbeten och för dem som haft lågkvalificerade arbeten.

5.5 Analyserna indikerar ett framtida överskott av icke-yrkesutbildade och underskott inom pedagogik, teknik och vård

De tidigare refererade arbetsmarknadsprognoserna från SCB (2014b) och Arbetsförmedlingen (2015) innehåller också prognoser på lång sikt – i SCB:s fall så lång sikt som 20 år.

Tabell 5.2 och 5.3 nedan lyfter fram de utbildningsgrupper där de tydligaste överskotten och underskotten beräknas. Till grupperna med överskott ska också räknas högskolestuderande utan examen. Inom alla utbildningsområden beräknas tillgången på dem utan examen öka mer än efterfrågan. Överskotten 2035 beräknas typiskt till 30–40 procent av gruppen.

Tabell 5.2 Grupper med överskott av utbildade

Utbildningsgrupp	Beräknad efterfrågeförändring 2012–2035	Beräknad utbudsförändring 2012–2035	Beräknat överskott 2035, andel (%) av utbildade
Grundskola	-206 540	-112 240	38
Endast studieförberedande gymnasieutbildning	+14 620	+114 560	21
Biologiutbildning	+2 400	+10 060	30
Humanistisk utbildning	+3 230	+12 710	28
Journalistik och media	+6 760	+18 380	38
Konstnärlig utbildning	+6 740	+17 160	31
Personal- och beteendevetenskaplig utbildning	+14 560	+28 020	27
Samhällsvetenskaplig utbildning	+5 960	+13 330	18
Socionomutbildning	+12 050	+21 630	18

Källa: SCB (2014b).

Tabell 5.3 Grupper med underskott av utbildade

Utbildningsgrupp	Beräknad efterfrågeförändring 2012–2035	Beräknad utbuds- förändring 2012–2035	Beräknad brist 2035, andel (%) av efterfrågan
Fordonsgymnasium	34 260	320	20
Industrigymnasium	-28 590	-107 560	37
Vårdgymnasium	+143 850	-28 690	45
Barnmorskeutbildade	+2 700	+970	17
Datautbildade	+42 890	+30 710	14
Fritidspedagogutbildade	+3 580	-3 380	35
Fysikerutbildade	+300	-1 170	26
Förskollärarytbildade	+15 510	+1 220	17
Grundskollärarytbildade, tidiga år	+18 370	-2 530	23
Ämneslärarytbildade (grundskolans sena år + gymnasieskolan)	+23 080	-8 700	30
Gymnasieingenjörsutbildade	-50 810	-119 160	78
Kemistutbildade	+580	-2 670	32
Fritidsledarytbildade	+1 260	-4 930	42
Specialistsjuksköterske- utbildade	+15 160	+100	23
Speciallärar- och specialpedagogutbildade	+8 810	+1 450	34
Tandlärarytbildade	+2 010	+260	15
Tandsköterskeutbildade	+3 880	+490	23
Yrkeslärarytbildade	+1 250	-3 420	32

Källa: SCB (2014b).

Av prognoserna att döma finns två stora områden med överskott – icke-yrkesutbildade från grundskola och gymnasieskola samt högskoleutbildade inom humaniora, samhälls-, medie- och beteendevetenskap samt konstnärliga ämnen. Dessutom tillkommer personer med viss, men inte avslutad, högskoleutbildning. Dessa områden liknar dem där arbetsmarknaden är svår i dag, men omfattar fler grupper – främst högskoleutbildade samhälls- och beteendevetare, samt personer med bara studieförberedande gymnasieutbildning. Det finns en uppenbar risk att om inte utbildningsvolymerna förändras så kan högskoleutbildade inom överskottsområden eller utan examen komma att konkurrera med

dem som bara har studieförberedande gymnasieutbildning, vilka i sin tur kommer att sätta ytterligare tryck på bara grundskoleutbildade. Att så redan är fallet indikeras av en undersökning som visar att runt 60 procent av högskoleexaminerade som jobbar utanför sitt examensområde anser att gymnasieutbildning vore tillräcklig för de arbetsuppgifter de har (SCB, 2009). En knapp tredjedel av dem som jobbar utanför sitt examensområde anser att de inte har någon nytta av sin högskoleutbildning i arbetet, och bara en fjärdedel skulle valt samma utbildning igen.

Därmed finns en tydlig risk för överutbildning och överutbildningskrav, exempelvis förväntningar på högskoleutbildning för administrativa tjänster. En sådan utveckling leder till att konkurrensen hårdnar för dem med sämst förutsättningar.

Prognoserna tyder vidare på betydande underskott inom flera områden.

- Industri/teknik på gymnasienivå och lite högre (inklusive datautbildade)
- Vård och omsorg på gymnasienivå
- Vård och omsorg på avancerad/specialiserad nivå (inklusive odontologi)
- Lärarutbildade

Dessutom tillkommer ett underskott på kemi- och fysikutbildade. Utöver dem i tabellen finns små, i absoluta tal, brister på biomedicinska analytiker samt receptarier.

Det är förstås omöjligt att med någon exakthet förutsäga arbetsmarknaden på 20 års sikt. Som regel är utbudet i de prognoser som görs relativt statiska framskrivningar av den utveckling man ser inom utbildning och demografi. I verkligheten kan man räkna med att betydande brist eller överskott på arbetsmarknaden leder till att löner och andra villkor förändras. Människor med närliggande utbildning eller kompetens kommer att söka sig till bristyrken där lönerna stiger, och de som är utbildade inom områden med överskott kommer att söka sig till branscher där de kan få jobb. Därmed kommer de faktiska bristerna och överskotten med stor sannolikhet att vara mindre än de som beräknas vid en statisk framskrivning. Samtidigt innebär marknads-

dynamiken att brister och överskott kan uppstå på andra ställen. En del av arbetskraften riskerar också att vara fel- eller överutbildad för sitt yrke. För många yrkesgrupper har obalanserna funnits under lång tid.¹⁰⁰ Det finns alltså skäl att inom utbildningssystemet utreda hur brister och överskott kan avhjälpas.

5.6 Utbildningssystemet har många utmaningar att hantera

Av de utmaningar som detta och tidigare kapitel uppmärksammar är den viktigaste förmodligen att de generella kunskapsresultaten i svensk skola behöver höjas. Särskilt måste utbildningssystemet fånga upp och stödja dem med sämst förutsättningar och skolresultat. Därför behöver fler goda krafter rekryteras till och behållas i läraryrket.

Dessutom måste stora matchningsproblem mellan utbud av humankapital och arbetsmarknadens efterfrågan hanteras. Utbildningssystemet skulle också bättre än i dag kunna underlätta övergången från utbildning till arbetsliv. En viktig faktor är att undvika utbildningsmisslyckanden. Samverkan mellan utbildningssystem och arbetsgivare behöver förbättras. I en framtid där det kan råda brist på viktiga utbildningsgrupper blir det särskilt viktigt att högskolan ser till att undervisningen bedrivs tidseffektivt och att ta hänsyn till produktionsbortfall.

Samtidigt finns ett stort behov av omställningsförmåga för individer på arbetsmarknaden. Omvandlingen av arbetsplatser och branschsammanställning gör att många kommer att behöva utbilda sig för att behålla sitt yrke eller lära sig ett nytt. Behovet av ett livslångt lärande har sannolikt ökat.

För att åstadkomma dessa förbättringar i ett decentraliserat system behöver utbildningsanordnare balanserade incitament. Dessutom måste studenter som förväntas fatta upplysta och rationella beslut ha rättvisande och lättillgänglig information.

¹⁰⁰ SCB (2002) prognosticerar exempelvis en stor brist på undersköterskor och andra gymnasialt omvårdnadsutbildade under 2000-talets första decennier.

6 Mot ett utbildningssystem som bygger humankapital och välstånd

De utmaningar som kommit fram i tidigare kapitel – främst matchningsproblem, sjunkande kunskaper och onödigt lång tid för att slutföra utbildningar – accentueras av de trender vi ser inför framtiden. Uppgifterna för utbildningsväsendet är många.

Samtidigt måste förväntningarna på utbildningssystemet vara rimligt ställda. Analysen i föregående kapitel påminner om att utbildning inte kan lösa allt. Problem på dagens och morgondagens arbetsmarknader beror på många faktorer – individuella omständigheter, samhällsutveckling, arbetslivets villkor och hur utbildningen ser ut.

En särskild utmaning för utbildningssystemet och arbetsmarknadens funktionssätt är att hantera och på bästa sätt ta till vara den potential nyligen invandrade har för samhället. Som beskrivits redan i inledningen kommer denna rapport inte att behandla den utmaningen specifikt.

Med dessa reservationer leder analysen till en rad tydliga områden där mycket kan och behöver göras.

Detta kapitel skisserar en inriktning för hur utbildningssystemet behöver förändras. Dagens ordning med ett system som ofta byggts upp för att likna en marknad är inte nödvändigtvis den bästa – tvärtom finns många skäl att ifrågasätta hur incitamentsstrukturen verkligen fungerar i dag. De stora frågorna kring hur alternativa system kan se ut kräver dock avsevärt mer djupgående utredningar än vad som ryms inom ansatsen för denna rapport. Därför har fokus i denna reformagenda legat på förslag som framstår som förhållandevis enkla i ekonomiska och politiska termer.

I detta kapitel indelas förslagen i tre grupper: (i) förbättrad övergång till arbetslivet och matchning på arbetsmarknaden, (ii) höjda kunskapsresultat och (iii) effektivare styrning av utbildningssystemet. Flera av förslagen kan bidra till att uppnå mer än ett syfte. I matrisen på nästa sida listas förslagen mot de övergripande brister de avser att möta. I matrisens första kolumn beskrivs dessa brister. I den andra kolumnen exemplifieras problem att uppnå syftena med de brister i utbildningssystemet som identifieras i rapporten. I den tredje kolumnen exemplifieras inriktningar som skulle kunna avhjälpa bristerna. I den sista kolumnen listas de förslag som kan sägas svara mot de övergripande syftena.

Utbildning är dock omfattande, komplex, och i stora delar historiskt bunden. En stor förändring i någon del av systemet kan vara politiskt svår och ha oförutsedda konsekvenser i andra delar. De förslag vi presenterar ska därför ses som idéer vi skulle vilja se ordentligt undersökta. Inte minst skulle en utökad försöksverksamhet borga för mer välgrundade beslut.

Utmaning	Brister i systemet som försvårar att syftena nås (exempel)	Inriktningar för förbättring (exempel)	Förslag på åtgärd i denna rapport
Bättre matchning mellan yrken och utbildningar	- Bristande information och individens felval - Bristande incitament hos anordnare	- Information till individer och anordnare - Enkla vägar att bryta bristyrken	- Yrkesutgångar i högskoleförberedande program (förslag 1) - Mer flexibel övergång mellan grundnivå och avancerad nivå i högskolan (förslag 2)
Bättre arbetslivsförberedelser	- Bristande flexibilitet i utbildning och/eller arbetsliv - Bristande villkor hos arbetsgivare	- Bättre villkor i bristyrken	- Fler vägar till läraryrket (förslag 3) - Förbättrad information (förslag 4) - Utvärdering av yrkeshögskola och yrkesvux (förslag 5) - Balanserade incitament i högskolans resurstilldelning (förslag 11) - Heltidsnorm i högskolan (förslag 12)
Bättre kunskaper	- Otillräckligt kompenserande resursfördelning	- Fler bra lärare, särskilt i skolor med svåra förhållanden	- Fler vägar till läraryrket (förslag 3) - Resursfördelningen (förslag 6)
Större likvärdighet	- Svårigheter med lärarrekrutering - Fokus på godkäntgräns - o Risk att andra glöms bort - o Risk för sänkta krav - Bristande betygssättning - o Risk för oförlåtande betyg - Bristande motivation hos studerande	- Kompetensutveckling av lärare - Högre motivation hos studerande - Mer undervisning i kärnämnen - Bättre antagning till högskolan (och gymnasieskolan)	- Stickprovsbaserad kunskapsbedömning (förslag 7) - Programråd för högskoleförberedande gymnasieprogram (förslag 8) - Extern betygsförankring (förslag 9 a) - Behov av behörigheter/godkänt (förslag 9 b) - Helhet/detalj i betygssättning (förslag 9 c) - Antagning till högskola (förslag 9 d) - Statligt ansvar för fortbildning av lärare (förslag 10) - Balanserade incitament i högskolans resurstilldelning (förslag 11) - Heltidsnorm i högskolan (förslag 12)

Snabbare genomströmning	- Bristande information och individers felval - Bristande incitament hos anordnare - Bristande incitament hos studerande - Otillräckliga förkunskaper	- Information till individer - Enkla vägar att byta till rätt utbildning - Bättre incitament att bli klar - Bättre förkunskaper - Bättre antagning till högskolan (och gymnasieskolan)	- Mer flexibel övergång mellan grundnivå och avancerad nivå i högskolan (förslag 2) - Programråd för högskoleförberedande gymnasieprogram (förslag 8) - Extern betygsförankring (förslag 9 a) - Behov av behörigheter/godkänt (förslag 9 b) - Helhet/detalj i betygsättning (förslag 9 c) - Antagning till högskola (förslag 9 d) - Balansera högskolans incitament (förslag 11) - Heltidsnorm i högskolan (förslag 12)
-------------------------	--	--	--

6.1 Utbildningspolitiken behöver bygga på fler systematiska försök

Under de senaste decennierna har det svenska utbildningssystemet präglats av omfattande reformer. Ibland har de skett i politisk konflikt, men lika ofta med brett politiskt stöd. Reformerna har dock inte alltid föregåtts av en systematiskt utvärderad försöksverksamhet, vilket gjort att beslutsunderlaget inte varit så bra som vore möjligt. Den statliga utredningen om utvärdering i utbildningspolitiken visar att Sverige över tiden, till skillnad från andra länder som USA och Nederländerna, närmast gått mot minskad användning av systematisk försöksverksamhet (SOU 2014:12).

Den senaste överenskommelsen om en politisk stridsfråga, nämligen från vilken årskurs betyg ska ges, utgör ett tydligt exempel på att systematisk försöksverksamhet inte tillämpas. Genom att göra försöksdeltagande frivilligt för kommuner och andra skolhuvudmän försvåras eller omöjliggörs en relevant jämförelse av effekterna av betyg i årskurs 4. En mer evidensbaserad utbildningspolitik skulle göra experiment som studerar effekterna av tidigare betyg genom att slumpmässigt bland jämförbara huvudmän låta vissa ge betyg från årskurs 4, vissa från senare årskurser.

Alla reformer kan inte utvärderas genom försök, exempelvis om olika betygssystem eller utbildningsutformning skulle göra urvalet till högskolan svårt eller orättvist. Sådana problem ska dock inte överdrivas; ofta kan det gå att hitta en pragmatisk lösning. Under alla omständigheter borde det inte utgöra hinder för att tillämpa en systematisk försöksverksamhet där det låter sig göras utan rättsäkerhets- eller likvärdighetsproblem. Också reformer utan föregående försöksverksamhet kan ha betydande konsekvenser för rättssäkerhet eller likvärdighet. Vår bedömning är att större delen av vår reformagenda skulle kunna och borde bedömas genom systematiska försök.

6.2 Utbildningssystemet ska underlätta övergången till arbetslivet och matchningen på arbetsmarknaden

Det är i huvudsak på arbetsmarknaden som människors utbildning kommer att omsättas i tillväxt och större välstånd. För varje given utbildningsnivå och utbildningsinriktning måste vägarna in på arbetsmarknaden vara så enkla och tydliga som möjligt.

Våra förslag tar sikte på behoven av kontakt med arbetslivet, information om arbetslivet och enkelheten att omskola sig efter arbetsmarknadens behov. En central roll spelas också av hur högskolans incitament för studenters arbetsinsats och arbetslivs-förberedelser ser ut, vilket diskuteras i avsnitt 6.4.2.

Förslag 1: Pröva yrkesutgångar i gymnasiets högskoleförberedande program.

Förslag 2: Gör övergången mellan grundnivå och avancerad nivå på högskolan mer flexibel.

Förslag 3: Pröva fler vägar till läraryrket för att förbättra rekryteringen.

Förslag 4: Förbättra informationen inför utbildningsval.

Förslag 5: Fortsätt utvärderingen av yrkeshögskolan och gör en utvärdering av yrkesvux.

De stora matchningsproblemen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden behöver hanteras

Det finns vissa matchningsproblem mellan utbildning och arbetsmarknad. De som inte genomgått en gymnasieutbildning är många fler än det finns efterfrågan på. Även personer som inte genomgått yrkesutbildning, eller som genomgått humanistiska eller konstnärliga utbildningar, har svårt att hitta jobb med rätt inriktning. Denna situation kan komma att förvärras, och dessutom

omfatta bredare utbildningsområden i högskolan, särskilt för personer med oavslutade högskolestudier.

Brist råder på högskoleutbildade inom vård, utbildning och vissa tekniska områden, liksom på gymnasieutbildade inom mer tekniska ämnen. Det finns också en framväxande brist på gymnasialt utbildade inom vård och omsorg. Av de långsiktiga prognoserna att döma kommer bristerna inom teknik och vård att vara allvarligare vad gäller gymnasieutbildade än dem med högskoleexamen.

Sammantaget förefaller det som viktigt att fler genomgår gymnasieskolan för att etablera sig på arbetsmarknaden. Till de yrkesområden där det råder stor brist på arbetskraft finns skäl att ha många vägar för att attrahera så många som möjligt. Ett förslag på försöksverksamhet med vissa yrkesutgångar också på högskoleförberedande program beskrivs nedan.

Även på högskolan kan man i möjligaste mån behöva öppna vägar för utbildade i områden där det råder överskott (eller mindre brister) till yrken med brister eller balans. En möjlighet är att erbjuda omskolning genom påbyggnad. Vi har redan sett att många som arbetar utanför sitt examensområde inte skulle valt samma utbildning igen. I många fall skulle det vara möjligt för personer att byta ämne mellan grundexamen och den avancerade nivån, snarare än att en person med grundexamen behöver börja om från början. En mer flexibel övergång mellan grundnivå och avancerad nivå kan också underlätta för studenter som inte är intresserade av att genomgå eller fullfölja hela utbildningen att skaffa sig en gångbar examen. Även inriktningen för en sådan försöksverksamhet beskrivs nedan.

Övergången från utbildning till arbetsliv kan underlättas

Kapitel 2 och 4 har visat att utöver direkta kunskapsresultat är karaktärsförmågor och arbetslivserfarenhet viktiga faktorer för en lyckad övergång till arbetslivet.

Träning av karaktärsförmågor, som tidspassning, samarbets- och initiativförmåga, bör vara ett naturligt inslag i utbildning på alla nivåer.

En viktig del i denna träning är arbetslivserfarenhet för studerande i yrkesförberedande utbildning, inklusive högskolan.

Den är också viktig för att ge relevans åt den skolförlagda delen av utbildningen, och inte minst för att informera studerande om arbetsmarknaden och om arbetslivets förväntningar. Som diskuteras i avsnitt 4.2.2 betonar Långtidsutredningen 2011 behovet av arbetsplatsförlagd utbildning för gymnasieskolans yrkesförberedande program. I högskolan finns praktikmoment främst på utbildningar som leder till yrkesexamen. De skulle dock sannolikt vara av nytta på alla utbildningar. Även arbetslivserfarenhet utanför det direkta utbildningsområdet är värdefull.¹⁰¹

Samverkan mellan utbildningssystem och arbetsgivare bör förbättras

De som utbildar personer vars nästa steg är arbetslivet har en viktig uppgift att samverka med aktörerna på arbetsmarknaden. Aktörer på arbetsmarknaden som har intresse av utbildningssystemet har liksom ett ansvar att försöka bidra.

Anordnare av gymnasial yrkesutbildning, yrkeshögskole- och högskoleutbildning behöver veta vilka kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden. Det gäller både dimensionering och utformning, alltså vilka utbildningsinriktningar som efterfrågas liksom, i lika hög grad, vilka färdigheter – ämnesanknutna och generella – som ger studerande goda förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden.

Arbetsgivares (och andra arbetsmarknadsaktörers) ansvar är att upplysa utbildningsanordnare om vilka behov som finns, och hjälpa till att realisera dem. Det finns ett ansvar i att göra bristyrken mer attraktiva, och sprida information om goda förutsättningar, men också att erbjuda platser för praktik och annan arbetslivsanslutning av utbildningen.

Rättvisande och lättillgänglig information behövs

Alla välfungerande utbildningssystem är beroende av god information om arbetsmarknaden och vidare utbildningsmöjligheter till befintliga och potentiella studerande. Det gäller alldeles särskilt

¹⁰¹ En fördjupad diskussion kring arbetslivserfarenhet för studenter finns i Sonnerby (2012).

ett decentraliserat system, där de studerandes val är tänkt att vara den viktigaste kvalitetsdrivaren.

God information förbättrar förutsättningar för matchning mot arbetsmarknadens behov, för snabbare genomströmning utan felval och för en matchning av individers intresse och talang som inte styrs av sociala konventioner. Därför är rättvisande och lätt tillgänglig information om utbildning och arbetsmarknad en central del för ett utbildningssystems bidrag till humankapital och tillväxt. Trots att denna typ av information sannolikt är billigare än många andra utbildningsåtgärder framstår det fortfarande som en utmaning för det svenska utbildningssystemet att åstadkomma en väl fungerande process som hjälper studerande till upplysta och rationella val inför framtiden. I det kommande listas två konkreta förslag som kan utvärderas genom försöksverksamheter.

Det behövs mer information om effekterna av yrkeshögskola och yrkesvux

I princip är yrkesutbildning för vuxna en potentiellt viktig åtgärd för utbildningssystemets bidrag till arbetsmarknaden. Inte minst viktigt är det i ljuset av den utveckling mot arbetsmarknadspolarisering som syns i data.

Som konstaterats ovan är det viktigt att gruppen i mitten av kvalifikationsfördelningen inte tvingas konkurrera om lägre kvalificerade jobb, utan har möjligheter att ställa om till framväxande jobb på samma eller högre kvalifikationsnivå. Samtidigt är det viktigt att det finns arbetskraft till de framväxande jobben i mitten av fördelningen. I så fall blir dessa en möjlighet för både dem som tidigare haft medelkvalificerade arbeten och för dem som haft lågkvalificerade arbeten.

En väl fungerande yrkeshögskola, styrd av arbetsmarknadens behov, liksom en gymnasial yrkesutbildning för vuxna, kan spela en central roll i omställningen.¹⁰² Som återkommande diskuterats finns starka effektivitets- och fördelningsskäl för att det i ett utbildningssystem ska vara lätt att komplettera tidigare utbildning och byta spår.

¹⁰² Här finns viktiga frågor om avgränsningen mot utbildning inom arbetsmarknadspolitikens domäner, vilka vi dock inte behandlar här.

Däremot finns ännu inte mycket systematiskt analyserad information om hur effektiv yrkeshögskolan, och ännu mindre yrkesvux, är på att stärka individer för arbetslivet och tillgodose arbetsmarknadens behov. Våra förslag i det kommande tar därför sikte på behovet av bättre information.

Fler goda krafter måste rekryteras till och behållas i läraryrket

Läraryrket är en fråga med bäring på såväl kunskaperna i grund- och gymnasieskola som matchningen på arbetsmarknaden.

Lärarnas roll för skolsystemets funktionssätt är oomtvistad. Samtidigt finns betydande utmaningar i att rekrytera och behålla lämpliga personer i läraryrket. Redan i dag är det mycket svårt att rekrytera till vissa lärarutbildningar. På många områden antas nästan alla behöriga söka. Bristen riskerar att om några decennier vara betydande.

Det finns därför skäl att diskutera hur rekryteringen av lärare ska organiseras. I Sverige är lärarutbildningen i huvudsak inrättad för att rekrytera studenter i början av sin högskoleutbildning. Den kompletterande pedagogiska utbildningen för personer som har klarat av ämnesstudier är också förhållandevis lång (1,5 år). För den som inte har exakt föreskriven kombination av tidigare ämnesstudier blir den förstås ännu längre. Den kompletterande pedagogiska utbildningen har samma problem att rekrytera till bristämnen som den ordinarie lärarutbildningen (Riksrevisionen, 2014b). För att bli behörig lärare krävs, oavsett väg, ganska specifika kombinationer av studier i undervisningsämnen och i pedagogik.

En strategi för att bryta trenden mot ökade brister, och för att höja lärarkvaliteten, kan vara att bredda rekryteringen. Hur en sådan försöksverksamhet skulle kunna inriktas är ett av de förslag som beskrivs nedan.

6.2.1 Förslag 1: Pröva yrkesutgångar i gymnasiet högskoleförberedande program

Mot bakgrund av det minskade intresset för gymnasieskolans yrkesförberedande program och de stora prognosticerade under-

skotten på gymnasialt utbildade inom främst teknik och industri samt inom vård och omsorg, föreslår vi en försöksverksamhet som syftar till att skapa fler vägar till bristyrken. Gymnasiereformerna 1994 och 2011 visade bägge på problem med att likrikta gymnasiets yrkesprogram mot mer eller mindre teori. På 1990-talet ledde reformen till att färre avslutade den längre och teoretiskt mer krävande yrkesutbildningen i gymnasiet. På 2010-talet har färre valt yrkesprogram som inte ger högskolebehörighet, delvis av rädsla för att stänga dörrar för framtiden. Vi tror att det kan behövas många vägar, med olika grad av teoretiskt innehåll, till yrken inom samma sektor.

Inom det tekniska och industriella området kan gymnasieskolan exempelvis erbjuda (i) rent högskoleförberedande utbildningar, (ii) högskoleförberedande utbildningar med yrkestillval (som nyligen föreslagits av yrkesprogramsutredningen, SOU 2015:29), (iii) yrkesförberedande utbildningar som ger högskolebehörighet, liksom (iv) yrkesförberedande utbildningar i skol- eller (v) lärlingsform som inte automatiskt ger högskolebehörighet. Ett liknande resonemang skulle kunna tillämpas på vårdutbildningar. Ett system med flera nära besläktade utbildningsvägar som beskrivs ovan behöver dock göras tydligt för eleverna. Vilka vägar som ger vilken utbildning och behörighet måste vara klart, så att elevernas val baseras på de för- och nackdelar som finns med de olika vägarna.

6.2.2 Förslag 2: Gör övergången mellan grundnivå och avancerad nivå på högskolan mer flexibel

Det är i Sverige oftast svårt att byta utbildningsspår på högskolan utan att tvingas till omstart. Många längre utbildningar etappindelas inte i en grundexamen och en avancerad examen. Det kan leda till onödigt långa utbildningsvägar eller till att studenter avstår från att skaffa sig en examen med högre värde på arbetsmarknaden.

Det bör därför utredas, gärna med systematisk försöksverksamhet, om längre utbildningsprogram inom högskolan – även yrkesprogram – borde etappindelas. En sådan uppdelning gör att studenter som inte är intresserade av att genomgå hela utbildningen får en möjlighet att skaffa en relevant yrkesexamen, vilket kan öka utbildningarnas attraktionskraft och minska avhoppet. Samtidigt kan studenter som börjat inom andra områden efter grundexamen

påbörja studier mot en yrkesexamen på avancerad nivå utan att behöva börja om från början. Det kan öka attraktionskraften i avancerade yrkesexamina med stor efterfrågan på arbetsmarknaden. Dessutom senarelägger det individens val, vilket bör minska den sociala snedrekryteringen. Sådana övergångar kan förstås kräva kompletteringsstudier, vilka bör hållas till ett nödvändigt minimum.

Viktigast är åtgärden inom bristyrken. En försöksverksamhet bör dock även omfatta efterfrågade generella examina, exempelvis företagsekonomi eller systemvetenskap.¹⁰³

Utifrån de identifierade bristerna och överskotten förefaller det finnas flera möjliga åtgärder. Att försöka matcha humanister, samhällsvetare och biologer med efterfrågan på lärartjänster genom enklast möjliga påbyggnad är en uppenbar möjlighet, som också diskuteras som ett särskilt förslag. En sådan utveckling behöver möjligen inbegripa mindre strikta krav på specifika ämneskombinationer för att få undervisa, och kanske mer se till faktiska kunskaper och färdigheter. Det är inte säkert att en person med höga betyg från två terminers studier i ett ämne har sämre kunskaper än en som med nöd och näppe klarat av tre terminer. Eventuellt kan en pedagogisk introduktionsutbildning efterhand byggas på med ämnesstudier vid behov.

Omskolning från naturvetenskap till teknik, eller från grundexamen i humaniora, samhällsvetenskap eller naturvetenskap till avancerad examen i ekonomi eller systemvetenskap, kan vara andra närliggande exempel. En sådan utveckling kan behöva särskild prioritering av högskolans resurser.

¹⁰³ Höskoleverkets utvärdering av ämnet företagsekonomi (Höskoleverket, 2002) rekommenderade redan 2002 att fler institutioner, för att bättre utnyttja befintliga resurser, borde erbjuda företagsekonomisk magisterutbildning med ämnesbredd i stället för ämnesdjup, det vill säga som påbyggnad till en tidigare examen. Samma myndighets utvärdering av den relativt ogynnsamma marknaden för naturvetare (Höskoleverket, 2005) finner att arbetsgivare i hög grad efterlyser kunskaper i "språkkunskaper, branschkunskaper, projektledningskunskap/projektkunskap, kompetens inom marknadsföring och försäljning, samt kunskaper inom dataområdet", dvs. i hög grad företagsekonomiskt relaterade färdigheter.

6.2.3 Förslag 3: Prova fler vägar till läraryrket för att förbättra rekryteringen

Sett mot bakgrund av de omfattande problemen att rekrytera duktiga studenter till lärarutbildningarna och att behålla lärare i yrket förespråkar vi en försöksverksamhet som underlättar för redan högskoleutbildade att på enklast sätt kunna få arbeta som lärare utan att vara hänvisade till långa omstarter. Vi vill också se en utredning av hur utbildningstid kan frigöras genom att utbildade specialister avlastar lärare i skolans sociala arbete.

Dagens lärarutbildning skulle kunna kompletteras med alternativa vägar för redan högskoleutbildade som har intresse för läraryrket och som bedöms vara lämpade. Om det blir lätt och dessutom statusfyllt att välja en karriär som lärare kan fler och bättre studenter rekryteras – direkt efter gymnasieskolan, mot slutet av högskolestudierna eller efter några år i arbetslivet.

Försöksverksamhet i denna riktning sker i liten omfattning, med stöd från regeringen, i organisationen *Teach for Sweden*. Syftet med försöksverksamheterna är främst att öka rekryteringen av lärare i matematik, naturvetenskap och teknik. Studenter som har genomfört sin utbildning med goda resultat ges där möjlighet att läsa en kompletterande pedagogisk utbildning för att nå en ämneslärarexamen, parallellt med arbete i en skola med låg måluppfyllelse. I en situation då lärarbristen växer skulle liknande verksamhet kunna breddas till fler ämnen och fler skolor. I syfte att stimulera lärosäten att rekrytera och utbilda fler lärare i ämnen där det råder brist kan man också tänka sig försöksverksamhet som ersätter lärosätena för utfärdade lärarexamina inom bristområden.

För att behålla och utveckla lärare behöver också arbetsvillkoren vara goda. Det gäller såväl lön och löneutveckling som arbetsuppgifter och upplevt inflytande över arbetssituationen. Hur arbetet i skolan organiseras, och hur karriärvägar för lärare ser ut, blir därmed en strategisk fråga.

Slutligen är en viktig del av lärares arbetsvillkor vilket stöd som finns för det sociala arbete som oundvikligen ligger på skolan. Det är tänkbart att undervisningstid skulle kunna frigöras om det stödet utvidgades. Som framgår av avsnitt 5.5 beräknas stora överskott av beteendevetenskapligt utbildade i framtiden. Potentialen för beteendevetenskapligt utbildade att engageras i

skolan som pedagogiskt och socialt stöd i syfte att frigöra lärarresurser till undervisning borde utredas.

6.2.4 Förslag 4: Förbättra informationen inför utbildningsval

Utbildningsbilagan till Långtidsutredningen 2008 föreslår att informationen till studerande kan förbättras på två huvudsakliga sätt – genom förbättrad studie- och yrkesvägledning samt genom lättillgänglig information om förväntade utfall av olika utbildningsval (SOU 2008:69).

I denna rapport har visats (avsnitt 4.3.5) att redan förekomsten av samtal med en studie- och yrkesvägledare förefaller ha positiva effekter för elevers yrkesval, främst för elever från studieovana hem eller som vill göra otraditionella val. Det förefaller därför rimligt att inleda försöksverksamhet med ett obligatoriskt minsta omfång av enskilda samtal med studie- och yrkesvägledare i slutet av grundskolan och i gymnasiet.

Författarna till Långtidsutredningens bilaga 2008 föreslår också att blivande studenter skulle kunna ta del av en tabell som redovisas på Skolverkets eller Högskoleverkets (i dag Universitetskanslers-ämbetets) hemsida. Tabellen skulle innehålla förväntat utfall i form av inkomster, lön och arbetslöshetsrisk för en finmaskig uppdelning av utbildningsinriktningar, såväl ojusterat som justerat för social bakgrund och annat. Andra faktorer skulle kunna vara inriktning och slutbetyg i gymnasiet. Till en sådan presentation kan också knytas enkelt tillgängliga sammanställningar över prognoser för bristyrken, av den typ som diskuteras i avsnitt 4.2.1.

Med tanke på hur central information är för ett effektivt och likvärdigt utbildningssystem förespråkar vi att också detta förslag utreds med hjälp av försöksverksamhet.

6.2.5 Förslag 5: Fortsätt utvärderingen av yrkeshögskolan och gör en utvärdering av yrkesvux

Den funktion yrkeshögskolan och yrkesvux (gymnasial yrkesutbildning för vuxna) ska fylla bedömer vi i princip som viktig för matchningen av humankapital och arbetsmarknadens behov, såväl i dag som i framtiden. Det saknas dock tydliga fakta kring

effektiviteten, särskilt för yrkesvux. Utredningar som ger bättre svar anser vi vara av stor vikt.

Det finns ännu inte tillräckligt underlag för att i denna rapport kunna göra en rättvis bedömning av yrkeshögskolans bidrag till tillväxt och humankapital. Den IFAU-rapport som refereras i avsnitt 3.6 (Lind & Westerberg, 2015) har dock gett betydelsefulla bidrag till kunskapsläget. Av såväl den som andra studier att döma förefaller genomgången yrkeshögskola bidra till etablering på arbetsmarknaden, om än mer för vissa utbildningsområden än andra. Bidraget verkar stå sig väl i förhållande till det som ges av högskoleutbildningar. Med tiden kommer mer data förmodligen att göra det lättare att göra samhällsekonomiska jämförelser av högskole- och yrkeshögskoleutbildningar. Ett viktigt analysområde är också värdet av en yrkeshögskoleutbildning för gruppen som inte överväger en högskoleutbildning.

Den jämförelsen kan vara än viktigare för dem som går gymnasiala yrkesutbildningar. Vi vill därför föreslå att en utvärdering av gymnasiala yrkesutbildningar för vuxna, liknande IFAU-studien av yrkeshögskolan, genomförs så snart det är realistiskt.

6.3 En bättre utbildning för alla

Den största utmaningen för svenskt utbildningsväsende är att i högre grad stärka de studerandes kunskaper och att stärka likvärdigheten i grundskola och gymnasieskola. Kunskaperna behöver höjas i hela fördelningen. Varje förbättring i ett led kommer att underlätta förbättringar också i senare utbildningsstadier.

Våra förslag i detta avsnitt (förslag 6–9) tar sikte på resursfördelningen och på kunskapsbedömningen i grundskolan och gymnasiet. Vi förespråkar att en betygskommission får ta ett brett grepp på hur betygssystemet borde utformas för att stödja kunskapsuppbyggnad och rättvisa. Dessutom spelas centrala roller av rekryteringen av lärare, som diskuteras i förslag 3, och högskolans fokus på höjd kunskapskvalitet, som diskuteras i förslag 11.

Förslag 6: Se över resursfördelningen i förhållande till skolans likvärdighetsuppdrag.

Förslag 7: Inför ett stickprovsbaserat nationellt kunskapsbedömningssystem.

Förslag 8: Tillsätt ett programråd för att låta högskolans behov vägleda högskoleförberedande gymnasieutbildning.

Förslag 9: Tillsätt en betygskommission med följande uppdrag.

- a: Externförankra betyg som används för urval.
- b: Se över behörigheter och behovet av en godkänthgräns.
- c: Sätt betyg utifrån helhetskunskaper.
- d: Se till att antagningen till högskolan i grunden bygger på rättvisande betyg.

De generella kunskapsresultaten i svensk skola behöver höjas

Den kanske viktigaste utmaningen är att kunskapsresultaten i svensk skola, inklusive gymnasieskolan, höjs.

Förbättrade kunskaper, framför allt i basfärdigheter som läsförståelse, skriv- och räkneförmåga, höjer kvaliteten i senare steg av utbildningen. En grund läggs i förskolan. Förbättrade resultat i grundskolan gör utbildningen i gymnasieskolans yrkes- och högskoleförberedande program bättre. Förbättrade kunskaper i gymnasieutbildningen gör utbildningen i högskola och yrkes-högskola bättre.

Goda kunskaper är viktigt för såväl individens etablering på arbetsmarknaden och i samhället, som för den ekonomiska utvecklingen i stort. Bättre kunskaper i alla delar av förmågefördelningen skulle höja produktiviteten och frigöra offentliga resurser. En generell höjning av kunskaperna sänker också konkurrensen om mindre kvalificerade jobb, vilket främst gynnar dem som lyckas sämst i skolan.

För att åstadkomma bättre resultat krävs insatser av såväl det offentliga och alla skolhuvudmän som av elever. Det kräver engagerade och kunniga lärare i alla skolor. Det kräver en prioritering av resurser dit de gör störst nytta. Det kräver också att

elever upplever det gynnsamt att jobba hela vägen, och därför att inte systemet faller tidiga avgöranden.

Betygssystemet spelar en stor roll för elevers incitament. Därför föreslår vi nedan att en betygskommission får i uppgift att göra en genomgripande analys av hur betygssystemet bäst kan stödja elevers lärande.

Utbildningssystemet måste fånga upp dem med sämst förutsättningar och skolresultat

Gruppen med sämst skolresultat möter störst problem såväl i vidare utbildning som på arbetsmarknaden. Insatser för att begränsa kostnaderna och öka nyttan behöver ta sikte på både skola och arbetsmarknad.

För det första behöver kunskapsresultaten höjas. Det finns överväldigande evidens för att tidiga insatser ger bäst effekt, även om det inte finns någon tidpunkt då man kan säga att det är för sent.

För det andra finns ett tydligt behov av yrkesutbildning och annan förberedelse för arbetsmarknaden även för de elever som presterar svagt i skolan och som har mindre utbyte av, och intresse för, att gå vidare i utbildningssystemets teoretiska delar.

Utöver insatser för generellt bättre kunskaper behövs särskilda prioriteringar för dem med sämst förutsättningar och skolresultat. En stor del av denna grupp går i skolor och klasser med andra i samma situation. En förbättring av resultaten kräver tillräckliga resurser och en prioritering för att attrahera och behålla erfarna och motiverade lärare till dessa utbildningsmiljöer.

För denna grupp är det också viktigt att svaga skolprestationer inte stämplas som misslyckade. Inte minst gäller det gentemot arbetsgivare under skolans sista år. Ett svagt resultat i grundskolans tidiga år kan användas för att fånga upp elever som behöver extra stöd, men för många tonåringar kan ett underkänt resultat snarare vara en indikation på att skolarbete inte lönar sig. Även dessa frågor behöver den betygskommission vi föreslår ta sig an.

Utbildningsmisslyckanden bör undvikas

Personer med oavslutade utbildningar har det generellt svårt på arbetsmarknaden. Det gäller särskilt dem med oavslutade gymnasiestudier, men som vi sett också högskoleutbildade i alla områden. Misslyckanden är kostsamma. Underkända betyg kan vara ett enkelt medel för att sälla bort sökande för arbetsgivare. Det medför företagsekonomiska fördelar, men har stora nackdelar för samhälle och drabbade individer.

I utbildningssystemets mer eller mindre obligatoriska delar – grundskola och gymnasieskola – förefaller det därför förknippat med kostnader att ha en skarp godkänthgräns (Björklund m.fl., 2010). Riskerna är av två typer – dels försämrade arbetsmarknads-etablering, dels försämrade undervisning och inläring. Hur stora problem för arbetsmarknads-etableringen underkända betyg medför är inte klarlagt. En studie av elever som gick gymnasiet precis före respektive precis efter införandet av ett icke-godkänt betyg finner ganska stora effekter (Björklund m.fl., 2010). Inkomsterna för yrkeselever som betygsatts enligt det nya systemet beräknas vara runt 4,5 procent lägre än för dem som betygsatts enligt det gamla. En studie av grupper med olika betyg från grundskolan finner att arbetsmarknads-etableringen för gruppen med sämst grundskolebetyg (som står för den överväldigande delen av icke-godkända gymnasiebetyg) endast marginellt försämrats i förhållande till dem med medelhöga grundskolebetyg (Fredriksson & Vlachos, 2011; Helenius, 2014). Till riskerna för skolarbetet hör att godkänthgränsen kan styra undervisningsresurser och elevmotivation på ett ineffektivt sätt – en oproportionerligt stor del resurser kan läggas på att få elever att klara godkänt, samtidigt som motivationen för dem som tydligt ligger över eller under gränsen till godkänt kan minska. Med införandet av en godkänthgräns sjönk till exempel andelen som fullföljde utbildningen inom tre år på yrkesförberedande gymnasieutbildningar med runt 13 procentenheter, och på studieförberedande program med drygt 7 procentenheter.

Det är viktigt, rentav en av skolans mest centrala uppgifter, att identifiera, motivera och hjälpa elever som presterar svagt, oavsett existensen av en godkänthgräns. När det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet infördes var förhoppningen att tydliggörande av en godkänthgräns skulle leda till att fler elever fick

kunskaper över en viss nivå. Så har inte blivit fallet. Nackdelarna med en tydlig godkänthetsgräns överväger fördelarna.

Vid särskilt kritiska moment, särskilt i yrkesutbildningar, är nyttan av en skarp gräns för godkänt tydligare. Om en gräns för godkänt är motiverad i högskolan går att diskutera, eftersom kostnaden för misslyckanden där är lägre. Det är dock något av en anomali att en mycket stor del av högskolans finansiering handlar om huruvida studenter får godkänt eller inte, medan gränsen mellan ett underkänt F och ett godkänt E på högskolans tentamina ofta inte bygger på särskilt mycket mer analys än gränserna mellan högre betyg, exempelvis E och D.

Samtidigt har rapporten, särskilt för högskolans del, betonat behovet av goda förkunskaper. Krav på förkunskaper är därför nödvändiga vid övergången mellan olika utbildningsstadier. I det ljuset är ett möjligt alternativ att ha högre krav på förkunskaper i högskolan i syfte att höja genomströmning och standard, än att automatiskt ge behörighet till alla som genomgått gymnasieskolan. Övergången från gymnasieskola till högskola bygger i dag på att godkända betyg (i dag E eller högre) också ger behörighet till högskolan.¹⁰⁴ Ett sådant system är dock inte självskrivet. I det relativa betygssystemet var 1 i princip ett godkänt betyg, medan högskolor krävde betyget 3 i vissa ämnen för behörighet. Det är möjligt att en ordning där högskolebehörighet kräver betyg högre än det lägsta (godkända), vilket i praktiken innebär högre förkunskapskrav än dagens i högskolan, skulle göra att färre misslyckas – både på gymnasieskolan och i högskolan. Med möjligheter att behörighetskomplettera betygen stängs heller inte dörrar för dem som får låga betyg i gymnasieskolan.

För övergången till gymnasieskolan är situationen en annan, särskilt avseende yrkesprogrammen. Gymnasieskolan är i praktiken inte en frivillig skolform på samma sätt som högskolan. Alternativet till högskolan är för de allra flesta lönearbete eller annan form av utbildning. Alternativet till att börja gymnasieskolans nationella program är i de flesta fall mindre produktiva. Få arbetsgivare vill anställa 16-åringar som presterat svagt i

¹⁰⁴ Det finns dock undantag från detta. Till exempel kräver Handelshögskolan i Stockholm, som inte lyder under högskoleförordningen, för behörighet till sitt kandidatprogram lägst betyget C i aktuella kurser.

grundskolan. Introduktionsprogrammen visar inga goda resultat i förhållande till sina syften. De skärpta behörighetskraven för gymnasieskolan har därmed en potentiellt hög kostnad. De med sämst resultat från grundskolan kan vara de som bäst behöver en gymnasial yrkesutbildning. Samtidigt kan en effektiv undervisning kräva vissa förkunskaper, inte minst i matematik och svenska. Eventuella behov av behörighetskrav på yrkesprogrammen borde tillämpas restriktivt och motiveras noggrant.

Den betygskommission vi föreslår bör diskutera dessa frågor.

Examensstrukturen i högskolan innebär att det finns en ytterligare potential att minska utbildningsmisslyckanden. Sverige skiljer sig från många andra länder genom att många längre utbildningar inte etappindelas i en grundexamen och avancerad examen. En ökad användning av etappindelning – även på yrkesprogram – skulle ge studenter som inte är intresserade av att genomgå hela utbildningen en möjlighet att skaffa en relevant yrkesexamen, vilket kan öka utbildningarnas attraktionskraft och minska avhopp.¹⁰⁵ En utredning i den riktningen diskuteras i förslag 2.

6.3.1 Förslag 6: Se över resursfördelningen i förhållande till skolans likvärdighetsuppdrag

När kommunerna fick ansvaret för att fördela resurser till skolan var syftet att fördelningen skulle vara anpassad efter lokala behov och förutsättningar och därmed bidra till en effektivare resursanvändning. Kommunernas förutsättningar ser olika ut. Det är därför självklart att det kommer att finnas stora variationer mellan kommuner i fråga om tilldelning av resurser till skolverksamheten och fördelning av resurser mellan skolor.

Utbildningen ska sträva efter att kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar att ta till sig utbildningen, och resursfördelningen ska därför anpassas efter det. Resursfördelningen i skolan är också på flera sätt kompensatorisk, och det förefaller inte ha förändrats nämnvärt sedan 1990-talets början (Holmlund m.fl., 2014). Men under samma tid har skillnaderna mellan elevernas

¹⁰⁵ Se Sonnerby (2012) för en längre diskussion med några exempel.

studieförutsättningar i olika grundskolor ökat. De ökade skillnaderna i elevförutsättningar mellan skolor beror i hög grad på segregation med avseende på utländsk bakgrund. Skolor med svaga elevförutsättningar möter i dag kanske elever med större behov för att klara skolan än de skolor som hade relativt svaga elevförutsättningar i slutet av 1980-talet. Det är därför möjligt att skolan i praktiken är mindre kompensatorisk i slutet av perioden än före 1990-talets skolreformer. Ett mer heterogent elevunderlag skolor emellan kan också påverka fördelningen av erfarna lärare. Om löne- och arbetsvillkor i övrigt är likartade kan lärare med stark ställning på arbetsmarknaden söka sig till skolor med högre presterande elever. Mot bakgrund av att skolorna blivit mer olika och fått mer olika elevförutsättningar skulle man därför förvänta sig att inslaget av kompensatorisk resursfördelning skulle ha ökat.

En förutsättning för att resurserna ska fördelas effektivt och bidra till en utjämning av elevernas skolresultat och livschanser är att kommunerna följer upp hur resurserna fördelas och används på skolor, att de analyserar hur fördelningen bidrar till måloppfyllelsen och att de också kontinuerligt anpassar resursfördelningen till de behov som finns. Skolverket (2009d) har analyserat kommunernas resursfördelning och kommit fram till att fördelningen av resurser utifrån skolornas socioekonomiska förutsättningar är liten i förhållande till de insatser som myndigheten anser behövs för att stärka likvärdigheten i skolan. De belopp som omfördelas i kommunernas resursfördelning är otillräckliga för att öka likvärdigheten. Många bedömare, som Statskontoret, Skolverket, Skolinspektionen och OECD, har konstaterat att det kompensatoriska inslaget i kommunernas resursfördelning till de enskilda skolorna är litet, samtidigt som skillnaderna mellan skolors genomsnittliga resultat har ökat markant. Kommunerna bör därför i större utsträckning än i dag använda möjligheten att fördela resurserna utifrån elevernas skilda behov och förutsättningar.

En utredning bör tillsättas för att dels utreda orsaken till de problem som finns i dagens system, dels överväga om statens styrning av resursfördelningen till skolan kan behöva stärkas och i så fall på vilket sätt. Utredningen bör också få i uppdrag att finna lämpliga indikatorer på hur kompensatorisk resursfördelningen är i förhållande till skolans likvärdighetsuppdrag. En sådan indikator

skulle kunna vara förmågan hos skolor med svag socioekonomisk elevsammansättning att attrahera lärare från skolor med starkare sådan.

6.3.2 Förslag 7: Inför ett stickprovsbaserat nationellt kunskapsbedömningssystem

Den enda källa som i dag kan användas för att mäta kunskapsresultaten över tid är de internationella kunskapsbedömningarna. Nackdelen med dem är att de är begränsade till vissa ämnen och att de inte täcker in alla svenska kunskapsmål. Dessutom omfattas bara vissa årskurser i grundskolan och knappt gymnasieskolan.

Varken de nationella proven eller betygen har de egenskaper som krävs för att mäta kunskapsutvecklingen över tid. De nationella proven är inte i första hand konstruerade för detta ändamål. De är främst utformade för att stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning. Varje prov ges till alla elever och är utformat lika. Proven kan bara täcka in delar av kursplanernas innehåll eftersom de annars skulle bli för omfattande. En konsekvens av det är att resultaten på proven varierar över tid, och inte för att elevernas kunskaper varierar utan för att fokus på frågorna skiljer sig åt mellan år. En del av uppgifterna blir offentliga, vilket gör att de inte kan återanvändas. I betygen har lärarna gjort en bredare bedömning av elevernas kunskaper, både vad gäller innehåll och prestationer över tid. Betygen varierar också mindre över tid än vad provresultaten gör. Som tidigare påpekats finns det dock problem med betygsinflation som leder till att betygen inte är lämpliga som underlag för kunskapsutveckling över tid.

För att ett bedömningsinstrument ska fungera som måttstock på förändringar över tid måste de vid varje provtillfälle ha en god täckning av målen i ämnet så att inte resultaten varierar från år till år. Det måste också finnas så kallade ankarfrågor, dvs. frågor som återkommer över tid. Proven måste omfatta ett stort antal frågor som täcker in kursplanernas innehåll och det är inte rimligt att en elev besvarar så många frågor vid ett tillfälle. I de internationella undersökningarna har man löst det genom att proven är utformade som randomiserade stickprovsundersökningar. En studie kan

omfatta ett stort antal uppgifter, men varje elev som deltar behöver bara besvara en del av frågorna. Resultaten vägs slutligen samman till ett statistiskt representativt resultat.

Problemen med att prov med olika syften ställer motstridiga krav på utformningen är känt sedan länge.¹⁰⁶ Skolverket redovisade 2006 ett förslag till ett nationellt stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämnen (Skolverket, 2006).¹⁰⁷ Förslaget baseras på ett förslag som sägs ha flera fördelar jämfört med ett prov som görs av alla elever i en årskurs: proven kan utformas med hög validitet i förhållande till de samlade kunskapsmålen utan att de blir alltför omfattande för eleverna, de minskar risken för provtrötthet och de minskar risken för att lärarna börjar anpassa undervisningen till proven. I en utredning från 2014 konstateras också att dagens svenska system för kunskapsuppföljning inte klarar av att ge den information som behövs för att följa kunskapsutvecklingen i skolan över tid (SOU 2014:12). Förslaget var att en utredning skulle ges i uppdrag att utforma ett system för trendmätning (följa utveckling över tid) genom stickprovsundersökningar och samtidigt utreda det framtida systemet för utvärdering av kunskapsresultat i sin helhet. Liknande rekommendationer har lämnats i en SNS-rapport (Gustafsson m.fl., 2014a). En utredning har nyligen tillsatts för att bl.a. föreslå ett system för löpande nationell utvärdering för trendmätning över tid, (Översyn av de nationella proven för grund och gymnasieskolan, dir 2015:36). Vi vill betona vikten av att regeringen går vidare med utredningens förslag snarast möjligt.

6.3.3 Förslag 8: Tillsätt ett programråd för att låta högskolans krav vägleda högskoleförberedande gymnasieutbildning

En viktig premiss för de senaste 25 årens gymnasiereformer har varit att det finns ett stort behov av valfrihet och flexibilitet också på de studie-/högskoleförberedande programmen.¹⁰⁸ Samtidigt

¹⁰⁶ Skolverket redovisade 2003 till regeringen att de nationella proven inte kan tjäna som en utvärdering på nationell nivå (SOU 2014:12).

¹⁰⁷ Förslaget baseras på ett förslag i en rapport från Jan-Eric Gustafsson i Skolverket (2006)

¹⁰⁸ Prop 1990/91:85 skriver: "Gymnasieutbildningen måste i stället få en struktur som ger incitament till förändringar och garanterar flexibilitet och valfrihet" och "De centralt fast-

upplever högskolan att kunskaperna studenter får med sig från gymnasieskolan har sjunkit, särskilt i kärnämnen som svenska och matematik.

Behovet av goda förkunskaper inför högskolestudier gör kostnaden för en hög grad av individuell och lokal valfrihet tydlig. Till kostnaden kan självfallet också läggas riskerna att elever råkar välja ämneskombinationer som inte ger dem behörighet till senare högskoleutbildning, och att eleverna väljer kurser som upplevs lättare i syfte att nå högre betyg. Dessutom tillkommer svårigheter för skolor och huvudmän att planera för att kunna erbjuda en bred meny av ämnen.

Det finns förstås också fördelar med omfattande valfrihet och flexibilitet. På de högskoleförberedande utbildningarna är de dock begränsade. Högskolor ska rekrytera nationellt och är inte hjälpta av skillnader i elevers förkunskaper beroende på var de är uppvuxna. Om valfrihet stärker elevers motivation att skaffa sig kunskaper i de för vidare studier viktigaste ämnena är oklart.

Sammantaget talar analysen för att högskolans krav i högre grad bör vara vägledande för utformningen av gymnasieskolans högskoleförberedande program. Svenska högskolor och Universitetskanslersämbetet bör därför i samverkan ges ett betydande inflytande. Ett sätt är att inrätta ett programråd för de högskoleförberedande programmen, i likhet med vad som finns för vart och ett av de yrkesförberedande. Ett viktigt övervägande i sammanhanget är att programrådet ska beakta att många, rentav de flesta, studerande byter inriktning mellan gymnasieskolan och högskolan. Företrädare för högskolans alla utbildningsområden måste ges inflytande över alla högskoleförberedande inriktningar på gymnasieskolan.

En försöksverksamhet med ett sådant programråd skulle kunna ha som delmål att utreda vilka ämnen som gymnasieskolans

ställda programmen måste [...] kunna anpassas till lokala, individuella och tidsmässigt bundna behov" (s. 51). Prop 2008/09:199 skriver: "En likvärdig och tydlig gymnasieskola underlättar såväl elevernas studieval som avnämarnas förståelse av utbildningens mål och värde. Det är dock viktigt att gymnasieskolan är så flexibel att det även framgent finns möjlighet att utforma gymnasieutbildningen utifrån lokala och regionala behov" (s. 41) och "Mot bakgrund av hur snabbt arbetsmarknaden kan förändras och att förutsättningarna varierar i olika delar av landet anser regeringen att det även i fortsättningen bör finnas goda möjligheter till flexibilitet och lokal anpassning av utbildningarna i gymnasieskolan." (s. 86).

högskoleförberedande program behöver prioritera för att stärka studenternas förkunskaper.

6.3.4 Förslag 9: Tillsätt en betygskommission

Betygen är det tydligaste intyg en elev får på hur det gått för henne i skolan. De är också intressanta för föräldrar och potentiella arbetsgivare, samt vid antagning till senare utbildning.

Eftersom betyg används för att jämföra elever är ett rättvisande betygssystem värdefullt i sig. Om betygen, som i Sverige, används för att avgöra huruvida någon anses ha klarat av sina studier, och därutöver för att fördela utbildningsplatser i konkurrens, blir de än viktigare.

Vi föreslår att en betygskommission tillsätts med uppdraget att se över betygssystemet i grundskola och gymnasieskola. Kommissionens förslag ska syfta till att skapa ett mer rättvisande betygssystem, stödja elevers kunskapsbildning, balansera genomströmning och kunskapskrav, samt skapa förutsättningar för en effektiv och rättssäker antagning till gymnasieskola och högre utbildning.

6.3.5 Förslag 9a: Externförankra betyg som används för urval

Dagens system för betygssättning och antagning präglas av vad som kan kallas ett trilemma. Det svenska utbildningssystemet har (i) skolor som ska konkurrera om elever, (ii) betyg som används vid antagning till gymnasieskola och högre utbildning och (iii) en decentraliserad och icke-förankrad betygssättning av eleverna. Det mesta tyder på att ett fungerande system bara kan kombinera högst två av dessa.

Fram till 1990-talet konkurrerade skolor i Sverige inte om elever, men använde i huvudsak skolinternt satta betyg (någorlunda förankrade i en relativ betygsskala och centrala prov) för antagning till högskolan. Man kombinerade (ii) och i viss mån (iii) i ett system som i detta avseende fungerade väl.

I andra länder med någon form av skolkonkurrens används inte betyg som enda eller ens huvudsakliga instrument för antagning till högskolan.

Dagens svenska system ger incitament till skolor att konkurrera om elever med generös betygssättning, något som vi också sett i avsnitt 3.7.5. Det riskerar att urholka grunden för en rättvis och effektiv antagning till högre utbildning.

Betygskommissionen bör därför utreda om den decentraliserade och icke-förankrade betygssättningen av eleverna kan ersättas med en extern förankring av betyg på skolnivå. Betygens roll vid högskoleantagning borde snarast öka, vilket diskuteras nedan. Så länge betyg används för gymnasieantagning är det rimligt att samma principer gäller i årskurs 9.

Hur en sådan förankring av betygen skulle kunna gå till diskuteras redan av skolforskare (Gustafsson m.fl., 2014a; Vlachos, 2015). En principiell beskrivning är att en skolas genomsnittliga slutbetyg (och kanske spridning) i ett ämne inte får avvika från vad skolans elever presterar på de nationella proven i ämnet. Dessa nationella prov rättas externt, dvs. av lärare på andra skolor eller av en särskild provrättningsgrupp. På längre sikt kan kvalificerad rättning komma att ske maskinellt. En enskild elevs betyg ska däremot sättas av elevens lärare, baserat på lärarens bedömning av elevens kunskaper i slutet av utbildningen. I den värderingen är det nationella provet bara en del.

6.3.6 Förslag 9b: Se över behörigheter och behovet av en godkäntgräns

Betygskommissionen bör också diskutera behovet av en skarp godkäntgräns i grundskolan och gymnasieskolan, och dess relation till behörighet för nästa utbildningsstadium.

Som beskrivs i det föregående kan en godkäntgräns vara förknippad med höga kostnader i form av utbildningsmisslyckanden och en starkt styrande effekt på utbildningsresurser. Den eventuella nyttan är begränsad till ett fåtal faktorer, främst tydligt definierade färdigheter relaterade till yrkesutbildningar. Att identifiera, motivera och hjälpa elever som presterar svagt borde inte vara beroende av en godkäntgräns.

Oavsett prestationer är en gymnasieutbildning ofta det bästa alternativet för en elev som gått igenom grundskolan. Att ha deltagit i ett nationellt gymnasieprogram verkar vara viktigt för etablering på arbetsmarknaden. Introduktionsprogrammen verkar

historiskt inte vara framgångsrika. Eventuella behov av behörighetskrav, särskilt på yrkesprogrammen, borde därför tillämpas restriktivt och motiveras noggrant. Om de högskoleförberedande programmen har behov av särskilda behörighetskrav för att säkerställa förkunskaper är det inte säkert att kravet ska vara det lägsta godkända betyget i grundskolan.

Inte heller för högskolan är det självklart att lägsta godkända nivå från gymnasieskolan automatiskt ska ge behörighet till högskoleutbildning i allmänhet eller vissa utbildningar i synnerhet. En översyn av godkäntgränser och behörigheter bör diskutera vilka behörighetskrav som högskolan kan ställa.

6.3.7 Förslag 9c: Sätt gymnasiebetyg utifrån helhetskunskaper

En översyn av betygssystemet i gymnasieskolan bör också analysera i vilken utsträckning betyg ska sättas utifrån helhetsbedömningar eller delmoment.

I dag sätts betyg i gymnasieskolan på varje kurs, vilket innebär att en elevs slutbetyg i gymnasieskolan i lika stor del baseras på hennes kunskaper under första året som i slutet av tredje året. Dessutom lägger betyget stor vikt vid det svagaste momentet i varje kurs. Det är tveksamt om en sådan ordning verkar motiverande för studenters inläring. Dåliga betyg tidigt i gymnasiet gör att en elev inte kan nå toppbetyg senare, vilket kan försvaga hennes motivation att arbeta hårt. Det drabbar dessutom oproportionerligt de elever som mognar sent.

Det kan i sammanhanget vara värt att notera att riksdagen 2004 beslutade om en proposition (2003/04:140) som ville införa ämnesbetyg. Beslutet ändrades av en ny riksdagsmajoritet 2006. Motivet 2004 lød:

"Därmed flyttas fokus från kursen till hur väl eleven behärskar ämnet. Det minskar den osunda stressen och fokuserar sammanhang i stället för delar. Ämnesbetyget skall inte sättas utifrån ett genomsnitt av prestationerna på kurserna utan efter en helhetsbedömning av elevens kunskaper och kunskapsutveckling i ämnet. Därmed stimuleras även fördjupning och koncentration." (Prop. 2003/04:140, s. 14)

I 2011 års gymnasiereform finns dock inte ämnesbetyg med. Propositionen och den föregående utredningen fäste mer vikt vid andra faktorer än den här redovisade.¹⁰⁹ Det finns skäl att utreda hur ett betygssystem ska utformas för att på bästa sätt främja elevers inläring och utgöra en rättvis bedömning.

6.3.8 Förslag 9d: Se till att antagningen till högskolan i grunden bygger på rättvisande betyg

Slutligen bör betygskommissionen utreda hur betygen bäst kan användas vid antagningen till högskolan.

Sverige har ett system för antagning till högskola som i huvudsak bygger på en centraliserad och anonym bedömning av relevanta meriter, i första hand betyg och högskoleprov. I den utsträckning gymnasiebetyg och högskoleprov på ett rättvist sätt mäter förutsättningar för högre studier verkar sannolikt en anonym antagning baserat på dessa för såväl effektivitet som utjämning, åtminstone i förhållande till ett system baserat på exempelvis ansökningsbrev och intervjuer, eller ett rent marknadssystem där högskolorna sätter avgifter som maximerar deras långsiktiga vinster.

På senare år har det framkommit överväldigande evidens för att betyg har bättre prognoskraft vad gäller vidare studieframgång än alternativa mått. Det gäller också med det betygssystem som tillämpats sedan 1990-talet, även om det verkar sämre i detta syfte än det tidigare relativa systemet (Björklund m.fl., 2010; Gustafsson m.fl., 2014a). Betyg som används för antagning till högre studier ger också elever incitament att ägna kraft åt gymnasiearbetet snarare än andra vägar att ta sig in på högskolan.

Det bör därför utredas om inte betyg från gymnasieskolan eller komvux bör utgöra grunden för antagning till de allra flesta högskoleutbildningar.

¹⁰⁹ Propositionen (2008/09:199) nämner att eventuella bedömningsfel utjämnas av att eleven bedöms och betygssätts vid flera tillfällen och av olika personer, att det inte är självklart vilken tyngd olika kurser skulle ha i ett system med ämnesbetyg, liksom att kursbetyg är att föredra inom gymnasial vuxenutbildning. Propositionen lyfter också fram att "eleverna får en snabb återkoppling på sina studieresultat" (s.108) och menar att "[m]ånga elever uppskattar också att kunna lägga avklarade kurser bakom sig" (s.108). Det är dock oklart i vad mån kursbetyg återkopplar snabbare än terminsbetyg, liksom i vilken mening elever kan lägga tidigare studieresultat bakom sig, och om det i så fall är önskvärt.

Med det perspektivet är det centralt att gymnasiebetygen är rättvisande. Den sannolikt viktigaste åtgärden för det – en extern förankring på skolenivå – har redan diskuterats. Ett annat viktigt område är att minimera fördelarna med taktikval för att lättare få höga betyg. Betygskommissionen bör därför också utreda om och hur betygssättningen kan differentieras mellan kurser i samma ämne med olika svårighetsgrad, och mellan kurser som elever generellt upplever olika svåra. Hur differentieringen ser ut måste förstås tydligt kommuniceras till eleverna.

Utredningen bör också titta på möjligheten att konkurrenskomplettera sina betyg. Eftersom antagning i konkurrens innebär att någon måste förlora sin högskoleplats för att en sökande med konkurrenskompletterade betyg ska få den är det svårt att se rättvisa eller effektivitet i att behöriga studenter ska tillåtas läsa om kurser i syfte att nå högre betyg.

Även om betyg bör vara grunden för antagning till högre studier anser vi att mindre grupper bör antas med alternativa metoder. Inte minst är det viktigt att det finns en andra chans för dem som inte lyckats i gymnasieskolan men annars har goda studieförutsättningar. Intervjuer och arbetsprover är tänkbara (men kostsamma) metoder på vissa håll, men oftast skulle högskoleprovet kunna vara en alternativ urvalsgrund.

Användningen av högskoleprov bör dock reformeras på flera sätt, vilka också skulle kunna utredas av en betygskommission. Kvoten som antas på högskoleprovsresultat bör sannolikt vara mindre än i dag, i syfte att göra betygen till det huvudsakliga antagningsverktyget. Gymnasieelever som tidigt lyckas på högskoleprovet får minskade incitament att anstränga sig i gymnasiearbetet. En tidigaste gräns för att göra högskoleprovet – kanske sista terminen i gymnasieskolan – borde därför utredas. Personer som gör högskoleprovet många gånger lyckas i regel bättre över tiden. Det gör dock att de riskerar att försena sina studier, och bidrar till en utveckling där de som vill söka till högskolan med hjälp av provet tvingas skriva det flera gånger. Det borde därför också utredas om högskoleprovet skulle kunna meritvärderas efter genomsnittligt resultat (kanske exklusive det sämsta).

6.4 Utbildningssystemet behöver effektiv styrning med balanserade incitament

Rapporten har redan flera gånger konstaterat att ett mycket decentraliserat utbildningssystem som det svenska, med omfattande marknadsliknande lösningar, styrs indirekt. Det medför särskilda utmaningar för politiken att ta hänsyn till de incitament som ges av hur utbildningen styrs och finansieras.

Våra förslag i detta avseende tar sikte på styrningen i skolan och resurstilldelningen i högskolan. Även den utredning om resursfördelning i grundskola och gymnasium som diskuteras i förslag 6 rör utbildningsanordnares incitament. Detsamma gäller de reformer av betygssystemet som diskuteras ovan.

Förslag 10: Förstatliga ansvaret för lärares fortbildning.

Förslag 11: Ge högskolan mer balanserade incitament.

Förslag 12: Se till att heltidsstudier på högskola motsvarar arbetslivets heltidsnorm.

Riktade statsbidrag fungerar som styrmedel men det finns brister i effektiviteten

Redan i slutet av 1990-talet började staten återinföra specialdestinerade statsbidrag som komplement till det generella statsbidraget. Riktade bidrag syftar till att påverka skolhuvudmännens prioriteringar inom områden av stort nationellt intresse. Det kan handla om att höja lärarnas kompetens inom vissa ämnen eller att öka personaltätheten inom en verksamhet. Flera av de senare årens satsningar kan ses mot bakgrund av de försämrade kunskapsresultaten.

Riktade statsbidrag innebär en tydlig styrning och de påverkar huvudmännen. Effekterna på eleverna är svåra att utvärdera. Uppföljningar visar att de deltagande lärarna i det så kallade Lärarlyftet själva bedömde att de har utvecklat både undervisningens innehåll och metoder till följd av fortbildningen.

Men det finns också ett antal problem. En vanlig uppfattning som kommit fram i flera utvärderingar är att det ofta är kort om tid att komma in med ansökningar och påbörja den bidragsberättigade verksamheten från det att regeringen fattat beslut om att införa bidraget. Det blir svårt att hinna planera och passa in i de processer som redan pågår i skolorna. När det krävs medfinansiering kan det bli svårt för vissa kommuner att delta, särskilt de mindre eftersom de ofta har relativt små ekonomiska marginaler. Likaså medför riktade statsbidrag alltid merarbete i form av administration. Det kan också förekomma viss undanträngning av annan kompetensutveckling. Det är frivilligt att ansöka om de specialdestinerade statsbidragen, och även om beloppen kan vara betydande kan de ändå i relation till skolans totala resurser vara förhållandevis små.

Vidare visade en granskning av riktade statsbidrag 2014 att de systematiskt underutnyttjades av mindre kommuner i glesbygd samt av enskilda huvudmän.¹¹⁰ Det konstaterades också att det på statlig nivå saknades samlad kunskap om hur bidragen fördelas på skolnivå. Granskningen kunde visa att statsbidragen i praktiken inte fördelades till de skolor som behövde dem mest sett till kunskapsresultaten. Skolor med höga skolresultat tog emot statliga bidrag i högre grad än skolor med låga skolresultat. Den övergripande slutsatsen av granskningen var att systemet med specialdestinerade statsbidrag på skolområdet inte fungerar tillräckligt effektivt och inte i tillräckligt hög grad bidrar till en likvärdig utbildning för eleverna.

I ett decentraliserat system behövs balanserade incitament

Med den långt gångna decentraliseringen av det svenska utbildningssystemet är de incitament som ges av resursstyrningen viktiga.

De flesta utbildningsanordnare styrs förmodligen av flera faktorer än den direkta resurstilldelningen – exempelvis ideella och kommersiella drivkrafter för kvalitet. Inte desto mindre är resurstilldelningens incitament ofta avgörande – och avsedda att

¹¹⁰ Riksrevisionen (2014a) granskar statsbidragen för matematiklyftet, karriärsteg, läraryftet II och arbetsplatsförlagt lärande.

vara det.¹¹¹ I synnerhet i ekonomiskt pressade institutioner riskerar monetära incitament att ge en stark styrning. Ibland kan den få mer långtgående konsekvenser än avsett. Reglering och tillsyn spelar förstås oundgängliga roller i styrningen och kan delvis fungera som balans till monetära incitament. De kommer dock inte att vara heltäckande. I utbildningssystemets alla stadier har det funnits tecken på generös rättning och betygssättning samt på att studerande inte fått den undervisning de, och det offentliga, kan förvänta sig. I vissa fall verkar enkla ersättningssystem ha fått absurda konsekvenser (se t.ex. Delin, 2015).

Det finns därför starka skäl att tänka igenom balansen i de incitament resurstilldelningen ger. Utöver deltagande och godkännande, vilka är de grunder som främst används i dag, kan det behövas incitament för kvalitet och relevans, utöver dem som eventuellt ges av de studerandes utbildningsval. Resurser utifrån sådana grunder kan baseras på såväl resultatmätt som insatsmätt. Det senare kan utgöras av faktiska eller schablonberäknade kostnader, som sker i yrkeshögskolan. En diskussion kring hur utrednings- och försöksverksamhet skulle kunna bedrivas återfinns nedan.

Högskolan måste ta hänsyn till produktionsbortfall

För de flesta studerande vid högskola och yrkeshögskola är sannolikt heltidsarbete det närmaste sysselsättningsalternativet. Att avstå från detta arbete är en kostnad såväl för dem personligen som för det offentliga och samhället i stort. Det är därför av stor vikt att högskolestudier bedrivs effektivt.

I denna rapport konstateras att högskolan delvis och i viss mån brister vad gäller att bidra till humankapital och ekonomisk tillväxt på ett effektivt sätt. Helfartsstudier som i dag inte bedrivs på heltid är en viktig effektiviseringspotential för att åstadkomma bättre kunskapskvalitet, bättre arbetsmarknadsförberedelse och kortare studietider. En sådan utveckling kräver oftast förmodligen både

¹¹¹ En överblick av lärosätenas arbete med dimensionering av utbildning, och hur den styrs av resurstilldelning och andra överväganden, ges i Universitetskanslerämbetet (2015b).

mer undervisningstid och en pedagogik för mer eget arbete. Inriktningar för att utreda en sådan utveckling skisseras nedan.

6.4.1 Förslag 10: Förstatliga ansvaret för lärares fortbildning

Kompetenta lärare är en grundläggande förutsättning för undervisningens kvalitet. Staten ansvarar för att det finns rätt antal lärare med rätt kompetens genom att reglera lärarutbildningen. Lärarna behöver också återkommande kompetensutveckling för att fördjupa och aktualisera sina kunskaper. Det är enligt Skollagen huvudmännens (kommuners och enskilda anordnares) ansvar att ge skolans personal möjligheter till kompetensutveckling.¹¹² Av lärarna i grundskolans senare år deltog 80 procent i någon form av kompetensutveckling 2013 enligt en internationell undersökning av lärares lärmiljöer.¹¹³ Det är visserligen en nästan lika stor andel som genomsnittligt för OECD-länderna, men antalet dagar som lärarna deltog var lågt internationellt sett. I samband med att OECD nyligen granskade svensk skola noterades att huvudmännens förmåga att stödja lärarnas professionella utveckling varierade kraftigt (OECD, 2015).

Kompetensutvecklingen har genomgått stora förändringar sedan 1960- och 1970-talen och fram till nu.¹¹⁴ Tidigare var insatserna i första hand riktade till den enskilde läraren, i syfte att fördjupa lärarnas ämnesstudier, även om även mer verksamhetsnära aspekter (kunskaper om regelverk etc.) förekom. Det fanns en statlig fortbildningsorganisation med konsulenter som arbetade halva tiden som lärare, vilket gjorde dem väl förankrade i lärarprofessionen. De ekonomiska förutsättningarna för att delta var också goda, både för de lärare som deltog och för arbetsgivaren. På 1980-talet minskade den statliga styrningen liksom lärarnas inflytande. Innehållsmässigt skedde en förskjutning mot skolutveckling i mer generella termer. Denna förskjutning mot verksamhetsutveckling förstärktes på 1990-talet. Lärarprofessionens

¹¹² Enligt kollektivavtal ska 104 timmar (13 dagar) per heltidsanställd varje år avsättas till kompetensutveckling och fördelas mellan alla arbetstagare efter behov.

¹¹³ *The Teaching and Learning International Survey (TALIS)* är en studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9 genom enkäter till lärares och rektorer.

¹¹⁴ Se SOU 2014:5 för en utförligare genomgång.

möjligheter att påverka sin fortbildning har fortsatt att minska allt sedan 1980-talet. Professionens behov av kontinuerlig utbildning i sitt ämne har fått ge vika för verksamhetens behov. I den internationella undersökningen framgår att svenska lärares kompetensutveckling oftare handlar om kunskap om läroplaner och kursplaner samt om hur betyg ska värderas och bedömas, och mindre ofta om kunskap i och förståelse för undervisningsämnet och hur man undervisar i ämnet.

Efter att det generella statsbidraget till kommunerna infördes 1993 avgör kommunerna själva hur mycket resurser som ska användas till lärarnas kompetensutveckling.

Mot bakgrund av de påtagliga bristerna i lärarnas möjligheter till vidareutveckling i sitt yrkeskunnande bör staten ta ett ökat och tydligt ansvar för lärarnas fortbildning. Även om staten inte i detalj bör tala om vilken pedagogik lärarna ska använda eller vilken kompetensutveckling de ska ha, behöver det finnas en nationell långsiktig utvecklingsplan för hur lärares kompetens ska höjas och kontinuerligt utvecklas. Den bör vara förankrad såväl i forskningen som i lärarprofessionen. Skolverket bör därför ges ett uppdrag att ta fram en långsiktig strategi för lärares kompetensutveckling. Det behövs både långsiktighet och helhetssyn för att kunna ge huvudmännen goda förutsättningar för att själva planera och dimensionera sina verksamheter och samordna med de nationella möjligheter som finns. Utformningen av statsbidrag och övriga insatser, som köp av utbildningsplatser, bör baseras på de erfarenheter som hantering av tidigare riktade satsningar gett. Det är viktigt att finna former som inte exkluderar vissa skolor och huvudmän och även att särskilt beakta att behovet kan vara större för vissa skolor. Samverkan med Skolinspektionen kan vara en väg att gå.

6.4.2 Förslag 11: Ge högskolan mer balanserade incitament

Med ett humankapital- och tillväxtperspektiv kan det behövas något som balanserar dagens incitament för attraktionskraft och genomströmning med drivkrafter för kunskapskvalitet och arbetsmarknadsrelevans. Sådana balanserande motkrafter bör rimligen baseras på mätbara utfall. För att sådana utfallsmått ska vara

rättvisande bör de ta hänsyn till studenternas förutsättningar (främst inriktning och betyg i gymnasieskolan) snarare än bara redovisas som slutresultat.

Det är möjligt att lättillgänglig information om kunskaps- och arbetsmarknadsutfall, tillsammans med Universitetskanslers-ämbetets tillsyn och utvärderingar, räcker för att balansera de incitament som ges av resurstilldelningssystemet. För det fall det inte skulle vara tillräckligt kan det vara värt att bedriva försöksverksamhet där en mindre del av resurstilldelningen baseras på andra faktorer än dagens. Både utfallsfaktorer och hur utbildningen är upplagd skulle kunna vara grunder för en sådan tilldelning. Försök skulle också kunna göras genom att begränsa dagens incitament, exempelvis genom att trappa av ersättningen för helårsprestationer.

6.4.3 Förslag 12: Se till att heltidsstudier på högskola motsvarar arbetslivets heltidsnorm

För att ge maximal kvalitet och inte slösa med studenters tid är ett rimligt mål att alla studier som bedrivs på helfart också kräver 40 timmars studier av de allra flesta studenter. Samtidigt finns skäl att ifrågasätta om studenter själva i allmänhet har tillräckliga incitament att efterfråga en hög studieintensitet, eller om institutioner har tillräckliga drivkrafter att erbjuda en sådan. Det bör därför utredas om högskolans resurstilldelning kan förändras för att stödja en högre studieintensitet, liksom om 40 timmars studievecka kan bli ett mål för utbildningen.

I dag skiljer sig tidsuttaget åt mellan olika utbildningsområden inom högskolan i hög grad, men inte uteslutande, beroende på utbildningarnas resurstilldelning. För att åstadkomma en högre intensitet kan det krävas ökade resurser till de utbildningsområden som har lägst resurstilldelning i dag, dvs. humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi. Om det är nödvändigt att öka resurserna för att möjliggöra mer undervisningstid kan det behövas omprioriteringar. En sådan skulle kunna ske inom lärosätenas takbelopp, vilket skulle kräva kortare faktiska studietider eller färre studenter. Det kan också ske inom ett system med avtrappad ersättning för helårsprestationer, som diskuteras nedan.

Men även om alla studenter på de billigaste högskoleutbildningarna skulle få tio timmars undervisning i veckan behövs ändrade undervisningssätt för att åstadkomma en studievecka som närmar sig 40 timmar. Dagens 15–20 timmars självstudier behöver öka med kring 50 procent. Det kräver sannolikt ett större undervisningspensum med fler examinationer och möjligen ett mer aktivt användande av betygsskalans alla steg. Ett sätt att understödja det skulle kunna vara att trappa av ersättningen för helårsprestationer så att inte lärosätet (och ofta institutionen) förlorar pengar för varje underkänd student. Ett system med avtrappad ersättning för helårsprestationer skulle försöksvis kunna genomföras. De besparingar som görs skulle kunna användas för att höja resurserna till undervisning eller för att balansera lärosätenas incitament enligt vad som beskrivits ovan.

En ökad undervisningsintensitet kan också komma att innefatta mer praktik, mer krav på läsning för breddad bildning, större användande av befintligt undervisningsmaterial (inklusive internetföreläsningar), eller deltagande i kurser och information för arbetsmarknadsförberedelser. I ett decentraliserat system som det svenska ligger rimligen sådana beslut på lärosätes- eller institutionsnivå, samtidigt som Universitetskanslersämbetet och samverkansorgan mellan högskolor har en viktig roll i att sprida välfungerande praktik. Förslaget i denna rapport är att högskolorna ser till att studieveckor omfattar runt 40 timmar för det stora flertalet studenter, och att det görs till föremål för Universitetskanslersämbetets tillsyn, åtminstone försöksvis. Hur det sker är upp till utbildningsanordnaren.

Litteraturförteckning

- Acemoglu, D., och Autor, D (2010), Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings, *Handbook of Labour Economics*, vol. (4).
- Adermon, A. och Gustavsson, M. (2011), *Job Polarization and Task-Biased Technological Change: Sweden, 1975–2005*. Uppsala Center for Labor Studies Department of Economics Working Paper 2011:11.
- Adman, P. (2014), *Försummas gymnasieskolans demokratiuppdrag? En kvalitativ textanalys av 2009 års svenska gymnasiereform*. IFAU rapport 2014:3, Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Arbetsförmedlingen (2015), *Var finns jobben? Bedömning för 2015 och en långsiktig utblick*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Baker, M., Gruber, J., Milligan, K. (2008), Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being. *Journal of Political Economy*, 2008, vol. 116, no. 4.
- Becker, G.S. (1962), Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis, *Journal of Political Economy*, vol. 70(5): 9–49.
- Björklund, A., Fredriksson, P., Gustafsson, J-E. och Öckert, B. (2010), *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknads-effekter: vad säger forskningen?* IFAU rapport 2010:13. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Björklund, A. och Lindahl, M. (2005), *Utbildning och ekonomisk utveckling – vad visar den empiriska forskningen om sambanden?* Rapport till Expertgruppen för studier i samhällsekonomi 2005:1. Stockholm: Fritzes.
- Borghans, L., Golsteyn, B.H.H., och Stenberg, A. (2013), *Does Expert Advice Improve Educational Choice?* IZA Discussion Paper nr 7649. Bonn: Institute for the Study of Labor.

- Böhlmark, A. och Holmlund, H. (2011), *20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten?* Stockholm: SNS förlag.
- Cingano, F. (2014), "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* nr 163, OECD Publishing. Tillgänglig: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwvxv6j-en>
- CSN (2015), Studiestödet 2014, *Skuldsättningen bland studerande ökar*, rapport 2015:2, Dnr 2014–100–8975, Stockholm: Centrala studiestödsnämnden.
- Cuhna, F., Heckman, J.J., Lochner, L., & Masterov, D. (2006), Interpreting the evidence on life cycle skill formation. I E. Hanushek, & F. Welch (Red.), *Handbook of the Economics of Education*. Amsterdam: North-Holland.
- Delin, M. (2015), "Friskolor tjänar miljoner på kryphål i lagen", *Dagens Nyheter*, 29 mars 2015.
- Ds 2002:47 *Kompetensförsörjning på arbetsmarknaden*. Strategiska utvecklingstendenser. Näringsdepartementet, Stockholm: Fritzes.
- Du&jobbet (2011), *De går i föräldrarnas fotspår*, tillgänglig: <http://www.duochjobbet.se/nyhet/yrkesarv/>
- Erixson, L. (2013), Ekonomisk tillväxt, I *Tillämpad makroekonomi*, (reds.) M. Person och E. Skult, Stockholm: SNS Förlag.
- Erlingsson, G. (2012), *Att anpassa pedagogiken till förändrad studentpopulation: Vad kan vi göra; och vad gör vi i praktiken?* Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Europeiska kommissionen (2010), *Eurobarometer Employers' Perception of Graduate Employability*. Analytical report flash EB Series nr 304, The Gallup Organisation.
- Felfe, C. och Lalive, R. (2014), *Does Early Child Care Help or Hurt Children's Development?* IZA Discussion Paper nr 8484, Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Florin, C. (2010), "Från folkskola till grundskola", *Lärarnas Historia*. Tillgänglig: http://www.lararnashistoria.se/article/folkskolans_historia
- Fredriksson, P., och Vlachos, J. (2011), *Reformer och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?*

- Rapport till Finanspolitiska rådet 2011/3. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Fredriksson, P., Hall, C., Johansson, E.-A., och Johansson, P. (2010), Do preschool interventions further the integration of immigrants? Evidence from Sweden i Johansson, E.-A. *Essays on Schooling, Gender, and Parental Leave*, Economic Studies 121, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Gartell, M., Jans, A.-C. och Persson, H. (2007), *The importance of education for the reallocation of labor:evidence from Swedish linked employer-employee data 1986–2002*, IFAU working paper 2007:14, Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Geschwind, L. och Larsson, K. (2008), *Uppföljning av studenter efter avslutade studier – ett verktyg för att utveckla utbildningen*, En kunskapsöversikt från SKL, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Gottfries, N. (2010), *Fungerar den svenska lönebildningen?* Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2011. Stockholm: Finansdepartementet.
- le Grand, C., Szulkin, R., Tibajev, A. och Thålin, M. (2013), *Vid arbetslivets gränser: Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010*, Underlagsrapport till den parlamentariska sysselsättningsutredningen (SOU 2010:04), Stockholm: Fritzes.
- Gustafsson, J.-E., Cliffordson, C. och Erickson, G. (2014a), *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter*, Stockholm: SNS förlag.
- Gustafsson, J.-E., Lind, P., Mellander, E. och Myrberg, M. (2014b), *Lära för livet? Om skolans och arbetslivets avtryck i vuxnas färdigheter*, Stockholm: SNS förlag.
- Göteborgs universitet (2013), *Låga krav i högre utbildning? Om upplevda kravnivåer och studieintensitet vid Göteborgs universitet*, rapport 2013:09, Dnr 2013/982, D. Berlin/Enheten för analys och utvärdering, Göteborgs universitet.
- Göteborgs universitet (2014), *Etablering på arbetsmarknaden: En sammanställning av tillgänglig statistik för högskolan, inklusive jämförelser med yrkeshögskolan och gymnasiet*, rapport 2014:01, Dnr V2014/268, M. Gunnarsson/Enheten för analys och utvärdering, Göteborgs universitet.

- Hanushek, E., och Woessman L. (2011), The Economics of International Differences in Educational Achievement, I *Handbook of the Economics in Education*, (reds.) E. Hanushek, S. Machin och L. Woessmann, vol. (3): 89–200.
- Hall, C. (2012), "Does Making Upper Secondary School more Comprehensive Affect Dropout Rates, Educational Attainment and Earnings? Evidence from a Swedish Pilot Scheme", *Journal of Human Resources* 2012(47): 237–269.
- Hall, C. (2013), *Does More General Education Reduce the Risk of Future Unemployment? Evidence from Labor Market Experiences during the Great Recession*, IFAU rapport 2013:17, Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Havnes, T. & Mogstad, M. (2011), *No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes*. American Economic Journal: Economic Policy 3 (May 2011): 97–129.
- Heckman, J.J., och Kautz, T. (2013), *Fostering and Measuring Skills: Interventions that Improve Character and Cognition*, NBER Working paper nr 19656, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Helenius, O. (2014), "Godkänt är inte bra nog", *Origo*, vol. 4(29):4.
- Holmlund, H., Häggblom, J., Lindahl, E., Martinson, S., Sjögren, A., Vikman, U. och Öckert, B.(2014), *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*, IFAU rapport 2014:25, Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Härnqvist, K. (1999) *En akademisk fråga – en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi Ds 1999:65, Stockholm: Fritzes.
- Högskoleverket (2002), *Utvärdering av utbildningar i företags-ekonomi vid svenska universitet och högskolor*, rapport 2002:10 R. Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket (2005), *Sverige behöver fler naturvetare – eller?* rapport 2005:46, Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket (2006), *Högre utbildning och forskning 1945–2005 – en översikt*, rapport 2006:3 R. Stockholm: Högskoleverket.

- Högskoleverket (2007), *Studentspegeln 2007*, rapport 2007:20 R, Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket (2009a), *Förkunskaper och krav i högre utbildning – en blandning av högt och lågt*, rapport 2009:16 R, Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket (2009b), *Mått för genomströmning i utbildning på grund- och avancerad nivå*, rapport 2009:29 R, Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket (2010), *Eurostudent – om svenska studenter i en europeisk undersökning*, rapport 2010:20 R, Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket (2012a), *Studenternas studiemönster och totala studietider*, rapport 2012:2 R. Stockholm: Högskoleverket.
- Jonsson, J.O. (2004), Förskola för förfördelade, i Bygren, M., Gähler, M. och Nermo, M (red) *Familj och arbete – vardagsliv i förändring*. Stockholm: SNS Förlag
- Kautz, T., Heckman, J.J., Diris, R., t. Weel, B. och Borghans, L. (2014), *Improving Cognitive and Non-Cognitive Skills to Promote Lifetime Success*, NBER Working Paper nr 20749, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Kjellström, C. (1999). Omitted Ability Bias and the Wage Premium for Schooling: New Swedish Evidence, i C. Kjellström, *Essays on Investments in Human Capital*, Doktorsavhandling. Institutet för social forskning, Stockholms universitet.
- Klingberg, T. (2011), *Den lärande hjärnan: Om barns minne och utveckling*, Natur & Kultur.
- Krueger, A.B. och Lindahl, M. (2001), Education for Growth: Why and For Whom? *Journal of Economic Literature* vol. 39(4): 1101–1136
- Lind, P. och Westerberg, A. (2015), *Yrkehögskolan – vilka söker, vilka tar examen och hur går det sedan?* IFAU rapport 2015:12
- Lindahl, L. (2010), *Den gymnasiala yrkesutbildningen och inträdet på arbetsmarknaden*, Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2011. Stockholm: Finansdepartementet.
- Lindell, M. (2004), *Erfarenheter av utbildningsreformen Kvalificerad yrkesutbildning: Ett arbetsmarknadsperspektiv*, IFAU rapport 2004:2, Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

- Lindqvist, E. och Vestman, R. (2011), The Labor Market Returns to Cognitive and Non-Cognitive Ability: Evidence from the Swedish Enlistment, *American Economic Journal: Applied Economics* 3(1): 101–28.
- Läraryrket, Sveriges Förenade Studentkårer och TCO (2007), *Jakten på anställningsbarhet*.
- McIntosh, S. (2013), *Hollowing Out and the Future of the Labour Market*, BIS research paper nr 134, London: Department for Business Innovation and Skills.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2011), *Etablering på arbetsmarknaden för studeranden från kvalificerad yrkeshögskoleutbildningar med avslut 2004–2008*, YH 2011/79, Västerås: Myndigheten för yrkeshögskolan.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2014a), *Årsrapport 2014*, MYH 2014/209. Västerås: Myndigheten för yrkeshögskolan.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2014b), *Studerandes sysselsättning 2014*, MYH 2014/1127. Västerås: Myndigheten för yrkeshögskolan.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2015a), *Etablering på arbetsmarknaden 2012*, MYH 2015/494, Västerås: Myndigheten för yrkeshögskolan.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2015b), *Årsrapport 2015*, MYH 2015/982, Västerås: Myndigheten för yrkeshögskolan.
- OECD (2013), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey on Adult Skills*. OECD Publishing. Tillgänglig: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>
- OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. OECD Publishing. Tillgänglig: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>
- OECD (2015), *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, A. Schleicher (red.). OECD Publishing.
- Prop. 1988/89:4 *Regeringens proposition om skolans utveckling och styrning*.
- Prop. 1989/90:41 *Regeringens proposition om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*.
- Prop. 1990/91:18 *Regeringens proposition om ansvaret för skolan*.
- Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*.

- Prop. 1992/93:169 *Regeringens proposition om högre utbildning för ökad kompetens.*
- Prop. 1999/2000:129 *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*
- Prop. 2003/04:140 *Kunskap och kvalitet – elva steg för utvecklingen av gymnasieskolan.*
- Prop. 2008/09:68 *Yrkehögskolan.*
- Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan.*
- Prop. 2015:1 *Budgetpropositionen för 2015.*
- Riksrevisionen (2009), *Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser*, RiR 2009:28. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Riksrevisionen (2014a), *Specialdestinerade statsbidrag – ett sätt att styra mot en likvärdig skola?* RiR 2014:25. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Riksrevisionen (2014b), *Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?* RiR 2014:18. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Riksrevisionen (2012c), *Att styra självständiga lärosäten*, RiR 2012:4. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Saco (2010), *Vad är lagom? En kunskapsöversikt av under- och överutbildning*. Maj 2010, Stockholm: Saco.
- Saco (2011), *Lönsamma studier? Livslönerapport 2011*. Stockholm: Saco.
- SCB (2002), *Trender och Prognoser 2002 – Befolkningen, utbildningen och arbetsmarknaden med sikte på 2020*, Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2009), *Högutbildades arbetsmarknad – arbete inom examensområdet tre år efter examen*. Tema: Utbildning, rapport 2009:5. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014a), "Studenter och examina i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå", databastabell.
- SCB (2014b), *Trender och Prognoser 2014 – Befolkningen, utbildningen och arbetsmarknaden med sikte på 2035*, Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014c), *På tal om kvinnor och män – lathund om jämställdhet*. Örebro: Statistiska centralbyrån.

- SCB (2015a), "Befolkningen 15–74 år (AKU), andel i procent efter arbetskraftstillhörighet, utbildningsnivå, kön och år", databastabell.
- SCB (2015b), "Folkmängden i Sveriges kommuner 1950–2014", databastabell.
- SFS 1993:1434. *Högskolelag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 1993:100. *Högskoleförordning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 2009:128. *Lagen om Yrkehögskolan*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 2010:800. *Skollag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Skolinspektionen (2013), *Olikheterna är för stora: Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan, Resultatbilaga*, Redovisning av regeringsuppdrag Dnr U2011/6544/GV. Stockholm: Skolinspektionen
- Skolinspektionen (2014), *Utbildningen för nyanlända elever*. Dnr 400-2012:5760. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2015a), Flygande granskning 402-2014:6460. *En vanlig dag i förskolan. Gruppstorlek, personaltäthet och trygghet*. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2015b), *Skolinspektionens årsredovisning 2014*. Dnr 10-2015:1512.
- Skolverket (1998a), *Skolverkets arbete med barnomsorgen. Planer och prioriteringar*. Rapport till regeringen 30 oktober 1998. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (1998b), *Skolverkets årsredovisning för budgetåret 1997*. Dnr 1998:400.
- Skolverket (2000a), *Skolan och den föränderliga ekonomin*, rapport nr 179. Stockholm: Liber.
- Skolverket (2000b), *Reformeringen av gymnasieskolan – en sammanfattande analys*, rapport nr 187. Stockholm: Liber.
- Skolverket (2005), *Väl förberedd? Arbetsledare och lärare på högskolor bedömer gymnasieutbildades färdigheter – en utvärdering av gymnasieskolan utifrån utförarens perspektiv*, rapport 268. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2006), Rullande stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämnen. Rapport 286. Stockholm: Skolverket.

- Skolverket (2008a), *Skolverket och statsbidragen*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2008b), *Tio år efter förskolereformen. Nationell utvärdering av förskolan*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2009a), *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2009b), *Allmänna råd och kommentarer om studie- och yrkesorientering*, rapport 1102. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2009c), *TIMSS Advanced 2008: Svenska gymnasieelevers kunskaper i avancerad matematik och fysik i ett internationellt perspektiv*. Rapport 336. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2009d), *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* Rapport 330. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2011a), *Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv*. Rapport 365. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2011b), *Gymnasieskola 2011*. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2011c), *Skolverkets lägesbedömning 2011, Del 1 – beskrivande data, Förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning*. Rapport 263. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2012a), *Medborgarkunskaper i sikte: Nordisk jämförelse och fördjupad analys av svenska elevers svårigheter i ICCS 2009*. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2012b), *Internationella språkstudien 2011*. Rapport 375. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2012c), *Ungdomars uppfattningar om gymnasievalet*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2013a), *Programstruktur och examensmål*. Tillgänglig: <http://www.skolverket.se/laroplaner-amnen-och-kurser/gymnasieutbildning/gymnasieskola/programstruktur-och-examensmal>
- Skolverket (2013b), *Betydelsen av icke-kognitiva förmågor: Forskning m.m. om individuella faktorer bakom framgång*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2013c), *Elever per programtyp och program*. Rapport 395. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2014a), *Grundskolan i internationella kunskapsmätningar – kunskap, skolmiljö och attityder till lärande*. Rapport 407. Stockholm: Fritzes.

- Skolverket (2014b), *PM – Betyg och studieresultat i gymnasieskolan 2013/2014*, Dnr 2014:55, utbildningsstatistikenheten. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2014c), *Beskrivande data 2013. Förskola, skola och vuxenutbildning*. Rapport 399. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2014d), *Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie*. Rapport 411. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2014e), *PM – Elever och studieresultat i komvux 2013*, Dnr 2014:46, utbildningsstatistikenheten. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2014f), *Introduktionsprogram*. Rapport 413. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2015a), *Beskrivande data 2014. Förskola, skola och vuxenutbildning*. Rapport 420. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2015b), *Att svara eller inte svara: Svenska elevers motivation att genomföra PISA-provet*. Skolverkets aktuella analyser. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2015c), *Skolverkets årsredovisning 2014*. Dnr 2014:1094.
- Skolverket (2015d), *Slideshare – Presentation med resultaten från PISA 2012*. www.skolverket.se, 2015-09-06.
- Skolöverstyrelsen (1970), *Läroplan för gymnasieskolan Lgy 70, II, supplement*. Stockholm: Liber.
- Sloane, P. (2003), *Much ado About Nothing? What does the Overeducation Literature Really Tell us?*, i Büchel, F., de Grip, A. och Mertens, A. (red.). *Overeducation in Europe. Current Issues in Theory and Policy* (s. 11–45). Cheltenham: Edward Elgar.
- Socialdepartementet (2010), *Den ljusnande framtid är vård – delresultat från LEV-projektet*. Dnr S2010.021. Stockholm: Socialdepartementet.
- Sonnerby, P. (2012), *Lärda för livet? En ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning*, Rapport till Expertgruppen för offentlig ekonomi 2012:7. Stockholm: Fritzes
- SOU 2006:102 *Samverkan för ungas etablering på arbetsmarknaden*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2008:69 *Välja fritt och välja rätt: Drivkrafter för rationella utbildningsval*. Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2008, Stockholm: Finansdepartementet.

- SOU 2009:28 *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt*. Betänkande av Studiesociala kommittén, Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*. Slutbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan, Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*. Betänkande av Utredningen om skolans kommunalisering, Stockholm: Fritzes.
- SOU 2015:29 *En yrkesinriktning inom teknikprogrammet*. Delbetänkande av Yrkesprogramsutredningen, Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret (2013), *Resurserna i skolan*. Rapport 2013:10, Dnr 2013:38–5, Stockholm: Statskontoret
- Stenberg, A. (2012), "Access to Education Over the Working Life in Sweden: Priorities, Institutions and Efficiency", *OECD Education Working Papers* nr 62, OECD Publishing.
- Stenberg, A. (2013), "Effekterna av ökade offentliga utbildningsutgifter på ekonomisk tillväxt och sysselsättning", I *Tillväxt- och sysselsättningseffekter av infrastrukturinvesteringar, FoU och utbildning – En litteraturoversikt*, Specialstudier nr 37 december 2013, Stockholm: Konjunkturinstitutet.
- Stenberg, A. och Westerlund, O. (2015), "Kunskapslyft för arbetslösa genom generell utbildning i stället för yrkesinriktade program. ?" *Ekonomisk Debatt* 40(4).
- Svenskt Näringsliv (2013), *Företagens syn på högre utbildning*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Söderström, L., Björklund, A., Edebalk, P.G. och Kruse, A. (1999), *Från dagis till servicehus: Valfärdsolitik i livets olika skeenden*, Stockholm: SNS Förlag
- TCO (2009), *Myten om överutbildningen*, TCO granskar nr 7/2009, avdelningen för samhällspolitik och analys. Stockholm: Tjänstemännens centralorganisation.
- TCO (2013), *Lärarledd tid och kvalitet i den högre utbildningen*, TCO granskar nr 7/2013, avdelningen för samhällspolitik och analys. Stockholm: Tjänstemännens centralorganisation.
- TCO (2014), *Fler till start och fler i mål*, TCO granskar nr 6/2014, Stockholm: Tjänstemännens centralorganisation.

- Universitetskanslersämbetet (2013), *Etableringen på arbetsmarknaden 2011 – examinerade läsåret 2009/2010*, rapport 2013:11. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- Universitetskanslersämbetet (2014), *Universitet och högskolor: Årsrapport 2014*, rapport 2014:7. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- Universitetskanslersämbetet (2015a), *Universitet och högskolor: Årsrapport 2015*, rapport 2015:8. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- Universitetskanslersämbetet (2015b), *Dimensionering av högre utbildning 2015*, rapport 2015:7. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- Universitetskanslersämbetet (2015c), *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden: Ett planeringsunderlag inför läsåret 2015/16*, rapport 2015:5. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- Utbildningsdepartementet (2015), *Kvalitetssäkring av högre utbildning*, PM Dnr U2015/1626/UH. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Utvärdering genom uppföljning (2011), *Longitudinell individforskning under ett halvsekel*, Svensson, A. (red.), Gothenburg Studies in Educational Studies 305, Göteborgs Universitet.
- Vlachos, J. (2010), *Betygets värde: En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor*, uppdragsforskning 2010:6, Stockholm: Konkurrensverket.
- Vlachos, J. (2012), "Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?" *Ekonomisk Debatt* 40(4).
- Vlachos, J. (2013), *Betyg utan förankring*, Ekonomistas, tillgänglig: <http://ekonomistas.se/2013/09/20/betyg-utan-forankring/>
- Vlachos, J. (2015), *Tankar om de nationella proven*, Ekonomistas, tillgänglig: <http://ekonomistas.se/2015/03/30/tankar-om-de-nationella-proven/>
- Åslund, O., Erikson, R., Nordström Skans, O., och Sjögren, A. (2006), *Fritt inträde? Ungdomars och invandrades väg till det första arbetet*, Valfärdsrådets rapport 2006, Stockholm: SNS Förlag.
- Öckert, B. (2012), "On the Margin of Success? Effects of Expanding Higher Education for Marginal Students", *Nordic Economic Policy Review* 2012(1): 111.

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B. Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Väger till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. S.
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonsförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – trygghandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.
78. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. S.
79. Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. Fö.
80. Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. S.
81. Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. U.
82. Ökad insyn i fristående skolor. U.
83. Översyn av lex Laval. A.
84. Organdonation. En livsviktig verksamhet. S.
85. Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. S.
86. Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdshetsutredningen. U.
87. Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. Fi.
88. Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. Ku.
89. Ny museipolitik. Ku.
90. Utbildning för framtidens arbetsmarknad. Fi.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
- Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
- Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett
jämnt arbetsliv. [50]
- Översyn av lex Laval. [83]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
- Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
- En ny svensk tullagstiftning. [5]
- Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
- Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
- En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
- En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
- Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]
- Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-
mentvaror som innehåller kemikalier.
[30]
- Ett effektivare främjandeförbud i
lotterilagen. [34]
- Bostadsmarknaden och den ekonomiska
utvecklingen. [48]
- The Welfare State and Economic
Performance. [53]
- Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]
- UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning.
[62]
- Tjänstepension – tryggandelagen och
skattereglerna. [68]
- Ökad trygghet för hotade och förföljda
personer. [69]
- Energiskatt på el. En översyn av det
nuvarande systemet. [87]

- Utbildning för framtidens arbetsmarknad.
[90]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]
- Tillsyn och kontroll på hälso- och miljö-
området inom försvaret. [79]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
- En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
- En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
- Lösöreköp och registerpant. [18]
- Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]
- En ny säkerhetsskyddslag. [25]
- Datalagring och integritet. [31]
- Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
- Myndighetsdatalag. [39]
- Stärkt konsumentskydd på
bolånemarknaden. [40]
- Ny patentlag. [41]
- Kollektiv rättighetsförvaltning på
upphovsrättsområdet. [47]
- Nya regler för revisorer och revision. [49]
- Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
- Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
- Tillsyn över polisen och Kriminalvården.
[57]
- Ett stärkt konsumentskydd vid
telefonförsäljning. [61]
- Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor.
[63]
- För att brott inte ska löna sig. [67]

Personuppgiftsbehandling på utlånnings- och medborgarskapsområdet. [73]
Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. [74]
Fakturabedrägerier. [77]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]
Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. [88]
Ny museipolitik. [89]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]
Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]
EU och kommunernas bostadspolitik. [58]
En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]
Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]
En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]
Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]
En förvaltning som håller ihop. [66]
Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. [85]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]
Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]
Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. [44]
Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]
Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]
Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. [71]
Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. [76]
Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. [78]
Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. [80]
Organdonation. En livsviktig verksamhet. [84]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]
En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]
SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]
Högre utbildning under tjugo år. [70]
En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]
Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. [81]
Ökad insyn i fristående skolor. [82]
Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen. [86]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel

– DEL 1 + 2, bilagor. [72]