

Kapitel 12

# Skola och förskola

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris - Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner

Upplysningar om innehållet:

Lasse Einarsson, [lasse.einarsson@skr.se](mailto:lasse.einarsson@skr.se)

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

ISBN: 978-91-8047-170-1

Illustration: Advant

Produktion: Advant

## Om rapporten Att lära av en kris

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning för att ta vara på kommuners och regioners erfarenheter av pandemin och skapa lärande och beredskap för framtida kriser. Beredningen har varit sammansatt av representanter från alla politiska partier i SKR:s styrelse.

Programberedningens iakttagelser, lärdomar och förslag har presenterats i rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*. Rapporten kan laddas ner från SKR:s webbplats.

Rapporten består av tre delar.

1. **Del 1:** Övergripande utmaningar som behövt hanteras på ledningsnivå och av verksamheterna.
2. **Del 2:** Utmaningar som mer specifikt berör enskilda verksamheter.
3. **Del 3:** Övergripande iakttagelser och lärdomar. Här presenteras också beredningens bedömningar av utvecklingsbehoven i kommuner, regioner och SKR, samt reformbehoven i den statliga verksamheten.

Beredningens lärdomar och bedömningar bygger på ett omfattande empiriskt material som samlats in och analyserats av programberedningens kansli. I beredningens slutrapport finns en mer utförlig beskrivning av material och tillvägagångssätt.

Det här är ett utdrag från rapporten. I utdraget finns källhänvisningar i form av fotnoter. En fullständig referenslista finns i programberedningens slutrapport.

# Innehåll

<b>Kapitel 12. Skola och förskola .....</b>	<b>5</b>
12.1 Nationella föreskrifter och rekommendationer .....	7
12.2 Omställningen innebar utmaningar.....	9
12.2.1 Omfattande åtgärder för att smittsäkra verksamheten .....	9
12.2.2 Ökad frånvaro bland elever och personal .....	11
12.2.3 Övergången till distansundervisning.....	12
12.3 Statlig styrning.....	16
12.4 Långsiktiga konsekvenser av pandemin .....	17
12.4.1 Kunskapstapp.....	17
12.4.2 Sociala färdigheter .....	19
12.4.3 Hälsa och välbefinnande.....	19
12.4.4 Sämre likvärdighet .....	21
12.4.5 Förbättrad krisberedskap .....	22
12.5 Vilka lärdomar kan vi dra?.....	22

# KAPITEL 12

## Skola och förskola

Pandemin innebar en snabb och dramatisk omställning av svensk skolverksamhet med stor påverkan för barn, unga och vuxna inom samtliga skolformer. Sverige valde i pandemins inledande skede att hålla förskolor och grundskolor öppna med undervisning på plats. Detta vägval skilde sig från flertalet andra länder och grundade sig på bedömningen att barn och unga löpte mindre risk att smittas och drabbas av allvarlig sjukdom, samt att skolstängningar skulle få negativa konsekvenser för barns utveckling och välbefinnande liksom för samhället i stort. Samtidigt rekommenderade Folkhälsomyndigheten bland annat gymnasieskolor och komvux att bedriva undervisningen på distans<sup>1</sup> från den 18 mars 2020. Senare under pandemin bedrevs undervisningen periodvis på plats och på distans, så även inom grundskolan, främst på högstadiet.

Detta kapitel inleds med att kort sammanfatta några av de viktigaste lärdomarna och ge en översikt av föreskrifter och rekommendationer som utfärdades på statlig nivå. Därefter beskrivs den omställning

---

Not. 1 I denna text används uttrycket *undervisning på distans* som ett samlingsbegrepp för fjärrundervisning, distansundervisning och de kombinationsformer som förekom under pandemin, dvs. en vidare och mindre precis definition än 1 kap 3 § skollagen.

som ägde rum på grund av restriktioner och undervisning på distans, de utmaningar som skolväsendet därmed ställdes inför samt statens styrning och stöd. Vidare beskrivs de mer långsiktiga konsekvenserna av pandemin när det gäller kunskaper, sociala färdigheter, hälsa och välbefinnande, samt utvecklingen av nya arbetsformer och digitala färdigheter. Kapitlet avslutas med en utförligare diskussion om vilka lärdomar vi kan dra.

### Lärdomar

- Krisen har synliggjort att skolan är en samhällsbärande verksamhet som behöver upprätthållas med hög prioritet under en kris. Huvudmän och skolledning har tillsammans med lärare, förskollärare och övrig personal visat förmåga att ta ansvar för att skolverksamheten ska fungera och gjort avgörande insatser för att begränsa pandemins påverkan på elevers lärande och välbefinnande.
- Pandemihanteringen inom skolväsendet har stärkts av god samverkan mellan samtliga nivåer inom skolväsendet.
- Statliga föreskrifter och rekommendationer bör även under en kris föregås av en beredningsprocess med den kommunala sektorn samtidigt som statliga myndigheter behöver koordinera sina styrsignaler.
- Krishanteringen har blivit mer effektiv när den statliga styrningen har medgett ett utrymme för flexibilitet och anpassningar utifrån varierande lokala förutsättningar.
- Kommunerna och staten behöver noga följa utvecklingen för att kunna vidta de åtgärder som krävs för att motverka att pandemin leder till bestående kunskapstapp och negativ påverkan på elevers hälsa och välbefinnande. Staten bör särskilt analysera hur elevers möjligheter till arbete och vidare studier har påverkats, och vid behov föreslå åtgärder.

- › Pandemin har förstärkt befintliga utmaningar i skolväsendet när det gäller likvärdighet och skolans kompensatoriska uppdrag. Varje enskild kommun behöver därför arbeta aktivt för att skapa en mer likvärdig utbildning.
- › Det är angeläget att ta tillvara den pedagogiska förnyelse och ökade kollegiala samverkan som utvecklats under pandemin.
- › Möjligheterna till en bredare användning av fjärr- och distansundervisning som komplement till och i genomtänkt samspel med närundervisningen behöver stärkas.

## 12.1 Nationella föreskrifter och rekommendationer

För att minska smittspridningen vid covid-19 beslutade regeringen den 13 mars 2020 om en förordning som möjliggjorde att skolor kunde övergå till fjärr- och distansundervisning.<sup>2</sup> I förordningen anges i vilka fall huvudmannen får besluta om att helt eller delvis stänga skolor och övergå till fjärr- och distansundervisning. I författningskommentarerna till förordningen anges vilka elevgrupper som ändå kan komma till skolan.<sup>3</sup> Det gäller elever som behöver vara närvarande i lokalerna för att genomföra vissa praktiska moment eller genomgå prov, elever i gymnasieskolan som läser introduktionsprogram eller som går sista året på ett nationellt program, elever som har behov av särskilt stöd i utbildningen som bara kan ges i lokalerna eller som av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av att delta i utbildningen i lokalerna.

---

Not. 2 Förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta.

Not. 3 Fm 2020:4.

Efter beslut av regeringen den 16 juli 2020 tillkom möjligheten enligt samma förordning att stänga skolor för att minska trängsel i kollektivtrafiken.<sup>4</sup> Efter beslut den 8 januari 2021 blev det möjligt att även kunna stänga grundskolans högstadium för att minska trängsel i kollektivtrafiken, samt i skolans lokaler.<sup>5</sup>

De nationella och regionala rekommendationerna om när skolor skulle övergå till fjärr- och distansundervisning har varierat under pandemin.<sup>6</sup>

- Från 18 mars 2020 var gymnasieskolorna och komvux rekommenderade att bedriva all undervisning på distans. Rekommendationen hävdes den 15 juni 2020
- Inför höstterminen 2020 öppnades gymnasieskolorna och komvux för ordinarie närundervisning, men med möjlighet till undervisning på distans.
- Från 7 december 2020 till och med den 24 januari 2021 rekommenderades att bedriva undervisningen på distans för att minska trängseln i samhället och i kollektivtrafiken.
- Från den 25 januari 2021 kunde gymnasieskolorna och komvux gradvis övergå till närundervisning.
- Den 2 april 2021 hävdes rekommendationen om undervisning på distans och skolorna skulle därmed återgå till närundervisning.

För grundskolans högstadium har det inte funnits några nationella rekommendationer om fjärr- eller distansundervisning.

---

Not. 4 Fm 2020:9.

Not. 5 Fm 2021:1.

Not. 6 Skolverket, 2022. *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet*, Bilaga 1.



## **12.2 Omställningen innebar utmaningar**

Dessa föreskrifter och rekommendationer innebar en dramatisk omställning av svenskt skolväsende och innebar en rad svåra avvägningar mellan att motverka smittspridning och att begränsa pandemins påverkan på elevers lärande och välbefinnande. För förskolan och grundskolan handlade det inledningsvis om att bedriva verksamheten på ett smittsäkert sätt. Inom gymnasieskolan och komvux förändrades förutsättningarna genom den snabba övergången till undervisning på distans.

### **12.2.1 Omfattande åtgärder för att smittsäkra verksamheten**

För förskolan och grundskolan innebar folkhälsomyndighetens rekommendationer att verksamheten skulle fortsätta att bedrivas på plats. Samtidigt skulle en rad åtgärder vidtas för att smittsäkra skolverksamheten.

Vid förskolorna skärptes kraven på att barnen skulle stanna hemma vid sjukdomssymtom. Föräldrar hämtade och lämnade sina barn utanför förskolans lokaler och övriga kontakter med föräldrar skedde digitalt. En större del av verksamheten ägde rum utomhus och måltidsrutiner ändrades. Betydelsen av god handhygien inskärptes och tillämpades mer strikt. Samtidigt var de rekommendationer som utfärdades i flera avseenden svåra att tolka och tillämpa vilket skapade stor frustration och oro, inte minst när det gällde användning av skyddsutrustning. Det visade sig i praktiken vara svårt att hålla avstånd i en verksamhet för små barn liksom att använda munskydd eller visir.

Även inom grundskolan vidtogs olika smittskyddsåtgärder liksom senare även inom övriga skolformer när dessa återgick till närundervisning. Det var givetvis viktigt att identifiera riskgrupper

bland såväl elever som personal. Det har dock upplevts som en utmaning att utforma smittskyddsåtgärder och anpassa skolmiljön i enlighet med restriktionerna. Det har exempelvis varit svårt för elever och personal att hålla avstånd i skolans lokaler, att dela undervisningsgrupper och att hålla olika elevgrupper skilda från varandra under raster och i skolmatsalen. Man har försökt minska trängseln, till exempel genom att sprida lunchrasterna, att förlägga måltiderna till elevernas klassrum. Pandemin innebär för övrigt förändringar i måltidsmiljö, livsmedelsutbud och arbets sätt. Initialt uppstod oklarheter om vilka rekommendationer som gällde skolans måltidsverksamhet.<sup>7</sup> Man har avstått från större samlingar och aktiviteter med många personer i samma lokal, som provskrivning i en aula, föräldramöten eller öppet hus och har i ökad utsträckning bedrivit undervisning utomhus. Vidare förstärktes städningen, ventilationen sågs över och vikten av handhygien framhölls med skärpa.

Restriktionerna påverkade möjligheterna att genomföra vissa undervisningsmoment och fick därmed inverkan på undervisningens kvalitet. Det kunde handla om moment som simundervisning, inomhusidrott, körsång, laborationer, studiebesök och prao. Även språkundervisning, där det är vanligt att elever från olika klasser och skolor blandas, påverkades. Ofta har undervisningstimmar och aktiviteter som syftar till samarbete behövt ställas in eller ändras som fadderverksamhet, grupparbeten, temadagar och klassresor.<sup>8</sup> Därutöver har den tid som lärarna behövt lägga på att leva upp till restriktionerna, som att vädra klassrum, undvika trängsel i klassrummen samt torka av bänkar och redskap, tagit tid från undervisningen.

---

Not. 7 Livsmedelsverket, 2021. *Covid-19-pandemin och offentliga måltidsverksamheter i vård, skola och omsorg.*

Not. 8 Skolverket, 2022. *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet*, s. 43.

## 12.2.2 Ökad frånvaro bland elever och personal

En av de största utmaningarna under pandemin var den ökade frånvaron bland såväl elever som personal till följd av rekommendationerna att stanna hemma vid symtom som kunde bero på covid-19, liksom om familjekarantän senare under pandemin.

I förskolan ökade frånvaron bland vissa barngrupper. Förutom frånvaro på grund av symtom har det även handlat om att vårdnadshavare hållit barn hemma på grund av oro för smitta. Det har även varit vanligare med längre frånvaro på förskolor med en hög andel barn som har utländsk bakgrund.<sup>9</sup>

I grundskolan var frånvaron utbredd och därför inte utmärkande för någon särskild målgrupp. Samtidigt bedöms vissa grupper vara något överrepresenterade. Det har hängt samman med oro för smitta eller riskgruppstillhörighet bland såväl elever som föräldrar. Elever som innan haft en hög frånvaro har i vissa fall en fortsatt hög frånvaro under pandemin. Frånvaron var något större bland barn och elever i utsatta områden eller med en mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund.<sup>10</sup>

I gymnasieskolan ökade frånvaron i början av pandemin, särskilt bland nyanlända elever och svenskfödda elever med en mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund. Frånvaron ökade även bland elever som hade svårt att använda digitala verktyg eller få studiero och motivation i hemmet. Senare ökade frånvaron bland elever på introduktionsprogram, samtidigt som närvaron ökade bland elever med långvarig frånvaro och elever med psykisk ohälsa.<sup>11</sup>

---

Not. 9 Skolverket, 2021. *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet, Delredovisning 3 - Förskolan och Delredovisning 4 - Förskolan*; Skolverket, 2022. *Covid-19-pandemins konsekvenser för förskolan*.

Not. 10 Skolverket, 2020. *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet. Delredovisning augusti 2020*.

Not. 11 Skolverket, 2022. *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet, slutredovisning*, s. 36 f.

Inom komvux minskade närvaron och studieaktiviteten inom framför allt svenska för invandrare (sfi) och komvux som särskild utbildning. Det var särskilt de studiesvaga eleverna som hade förändrade frånvaromönster även om det funnits variationer.<sup>12</sup>

Den ökade frånvaron innebar ett generellt ökat behov av repetition och stöd när frånvarande elever kom tillbaka till skolan. Samtidigt finns lärare som upplever att de ofta mindre barn- och elevgrupperna under pandemin gav större möjligheter för planering och reflektion och till stöd för de elever som var närvarande.<sup>13</sup>

Rekommendationerna i samband med pandemin ledde även till ökad personalfrånvaro och därmed tyngre arbetsbörda för den personal som var på plats eftersom möjligheterna att täcka upp frånvaron med vikarier var begränsade. Det innebar att lärare vikarierat för frånvarande kollegor och därmed haft fler lektioner eller undervisat större elevgrupper och dessutom fått avsätta tid för att stötta vikarier. Det har bidragit till att de fått mindre tid till förberedelser av den egna undervisningen. Under dessa förhållanden var det ofrånkomligt att det uppstod brister i kontinuiteten och det var svårare för personalen att ge tillräckligt stöd åt varje elev.<sup>14</sup>

### 12.2.3 Övergången till distansundervisning

För gymnasieskolan och komvux innebar övergången till undervisning på distans en snabb och dramatisk förändring. Här tog huvudmän och skolpersonal ett stort ansvar och gjorde avgörande insatser för att upprätthålla undervisningen och att anpassa denna till de förutsättningar som rådde under pandemin.

---

Not. 12 Ibid.

Not. 13 Ibid, s. 42 f.

Not. 14 Ibid.

Samtidigt visar de utvärderingar som gjorts att det har varit en svår utmaning att bedriva undervisning på distans med samma undervisningskvalitet som vid närundervisning, särskilt inom skolformer och på skolor där erfarenheten var begränsad av denna undervisningsform eller där undervisning på distans pågått under längre perioder.<sup>15</sup> Det har varit svårare att få eleverna delaktiga och engagerade på lektionerna. Den interaktion som normalt uppstår i ett klassrum har varit svår att få till stånd och den sammantagna bilden är att eleverna ställer färre frågor, att det är svårt att få i gång diskussioner och att det blir mer ensamarbete. Det har även upplevts som utmanande att genomföra uppgifter med tillräckligt djup och komplexitet.

Svårigheter att skapa variation i undervisningen har lett till sämre studiemotivation och studiefokus. Det blir också svårare för läraren att uppmärksamma och tillgodose elevernas behov av stöd och stimulans.<sup>16</sup> Många elever har beskrivit att de haft svårare att få lärarens uppmärksamhet, att förstå de förklaringar som ges och att de kan fastna på uppgifter utan att komma vidare. För vissa elever har dock distansundervisningen varit positiv och skapat en lugnare studiesituation. Det gäller inte minst barn med problematisk skolfrånvaro, så kallade *hemmasittare*, som tidigare upplevt att undervisningen inte varit tillräckligt anpassad för deras behov.<sup>17</sup>

---

Not. 15 Skolinspektionen, 2021. *Fjärr- och distansundervisningens konsekvenser*.

Not. 16 Skolverket, 2022. *Kunskapstapp och betyg i gymnasieskolan under pandemin*.

Not. 17 Riksförbundet Attention, 2020. *Rutinerna slås sönder och plötsligt står vi helt utan stöd – En undersökning om hur Covid-19 påverkar situationen för personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) och deras anhöriga*, s. 10.

Skolorna har i stor utsträckning följt den ursprungliga planeringen och elevernas ordinarie schema. Eleverna har över tid fått den garanterade undervisningstiden och oftast fått ta del av samtliga moment. Dock har den teoretiska undervisningen dominerat i ämnen där man vanligen varvar praktiska och teoretiska moment. Laborationer har varit svåra att genomföra och möjligheterna att befästa elevernas kunskaper genom färdighetsträning i autentiska situationer försämrats. Det har också varit svårt att ge eleverna vid yrkesförberedande program samt yrkesutbildningar vid komvux tillgång till praktik och arbetsplatsförlagt lärande (apl). Det har varit särskilt påtagligt vid program för samhällssektorer som varit mer påverkade av pandemin, som vård och omsorg respektive besöksnäringen. Lösningen har varit att så långt möjligt förlägga den arbetsplatsförlagda utbildningen till skolans lokaler.

Tillgången till adekvata tekniska lösningar och kompetens för att använda dem har varierat stort både mellan och inom skolor. De skolor som låg långt fram i användandet av tekniken lyckades bättre med genomförandet av undervisning på distans och med att skapa varierade och bättre lektioner.<sup>18</sup> Det har också funnits stora skillnader i elevers tekniska vana och tillgång till fungerande teknik, vilket har påverkat möjligheterna att ge elever inom framför allt sfi undervisning på distans anpassat efter deras behov.<sup>19</sup>

Trots dessa svårigheter och de kvalitetsproblem som konstaterats har ett digitalt språng ägt rum. De pedagogiska utmaningarna har på många skolor bidragit till ökad kollegial samverkan och en öppnare diskussion om undervisningen samtidigt som nya, framgångsrika arbetssätt har utvecklats.<sup>20</sup> Det har till exempel

---

Not. 18 Skolinspektionen, 2021. *Fjärr- och distansundervisningens konsekvenser*.

Not. 19 Skolverket, 2022. *Kunskapstappet inom svenska för invandrare*.

Not. 20 Skolverket, 2022. *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet, Slutredovisning*.

varit viktigt att skapa tydlighet och struktur för eleverna och att minska deras oro och stress. Bland annat har lärare beskrivit hur man försökt ange hur mycket tid varje uppgift är tänkt att ta och att anpassa utformning och instruktioner till inlämningsuppgifter. Detta för att eleverna ska få en tydligare uppfattning om vad som förväntas av dem. Många skolor har gjort det möjligt att spela in lektioner och göra dem tillgängliga genom skolans lärplattform så att eleverna kunnat repetera eller ta igen missade lektioner.

### Bedömning och betygsättning

Distansundervisningen har även inneburit utmaningar när det gäller bedömning och betygsättning.<sup>21</sup> Det har varit svårare för lärarna att skapa situationer som ger tillförlitliga underlag för bedömning och att ge eleverna förutsättningar att visa vad de kan. Ibland har lärare haft svårt att bedöma om det verkligen varit eleverna själva som gjort de uppgifter som de utfört på distans eller om de använt otillåtna hjälpmedel. Dessutom ställdes de nationella proven in, vilket innebar sämre möjligheter att bedöma elevernas kunskapsnivå. Sammantaget har betygssättningen under pandemin varit utmanande och man kan befara att betygen inte givit en rättvis bild av elevernas kunskaper.

### Kompensatoriska åtgärder

Åtgärder har genomförts för att kompensera elever med sämre förutsättningar eller för uteblivna moment. Generellt har den fysiska studiemiljön i hemmet, distansundervisningens former och den minskade möjligheten att träffa lärare och klasskamrater inneburit sämre studiemotivation och studiefokus. Detta är särskilt påtagligt för de elever vars hemförhållanden inneburit bristande studiero, dålig tillgång till teknisk utrustning eller avsaknad av vuxenstöd. Samtidigt har skolorna ofta haft en generös hållning

---

Not. 21 Skolverket, 2020. *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet*, s. 75.

och låtit elever som av olika skäl haft svårt att tillgodogöra sig distansundervisning få komma till skolan för att få sin undervisning där. När skolan uppmärksammat enskilda elevers behov av särskilda insatser har man sökt tillgodose dessa, till exempel genom lovskola, läxhjälp eller extra undervisning för elever med hög frånvaro.

### 12.3 Statlig styrning

Under pandemin har ändrade lagar och förordningar inneburit krav på snabba och omfattande förändringar av skolverksamheten. Även om flertalet av dessa förändringar stämts av med SKR och andra berörda aktörer har framförhållningen varit alldeles för kort och skapat en synnerligen svår situation inom verksamheterna. Utöver föreskrifter och rekommendationer om distansundervisning har olika rekommendationer riktats till skolhuvudmännen och dessa har inte alltid varit koordinerade. Rekommendationerna har därför framstått som otydliga och skapat osäkerhet hos skolhuvudmännen. Detta gäller framför allt Folkhälsomyndighetens och Arbetsmiljöverkets rekommendationer rörande skyddsutrustning, smittspårning och screening.

Det har samtidigt funnits en förståelse på alla nivåer för behovet av ett snabbt agerande och en vilja till samverkan för att utveckla fungerande lösningar. Under hela pandemin genomfördes regelbundna avstämningar mellan Utbildningsdepartementet, skolmyndigheterna och SKR, Friskolornas riksförbund samt Idéburna skolors riksförbund, vilket bidrog till att åtskilliga oklarheter och problem kunde redas ut. En iakttagelse från medarbetare vid SKR är att man som företrädare för *hela* den kommunala sektorn har kunnat förmedla ett bredare perspektiv till de statliga sektorsmyndigheterna, till exempel genom att skapa förståelse för betydelsen av att involvera socialtjänsten.



Vidare har skolmyndigheterna tagit fram olika typer av stöd och utbildningsmaterial för att underlätta distansutbildningen och inspektionen anpassats efter förhållandena under pandemin. Därutöver tillfördes kommunerna särskilda medel för att bättre kunna hantera sitt uppdrag. Ett allmänt intryck är således att det fanns en lyhördhet för skolornas utmaningar och en beredskap från statens sida att på olika sätt underlätta situationen.

## 12.4 Långsiktiga konsekvenser av pandemin

### 12.4.1 Kunskapstapp

Avgångsbetygen inom gymnasieskolan har förbättrats under pandemin för både elever på högskoleförberedande program och yrkesprogram. Även andelen elever som tar examen inom tre år har ökat. Betygen för elever i årskurs 9 förbättrades något liksom andelen behöriga till gymnasieskolan. Detta bör dock inte tas till intäkt för att elevernas kunskaper förbättrats. Det finns tvärtom en ganska tydlig uppfattning bland skolans huvudmän och hos lärarna att pandemin medfört ett visst kunskapstapp och att många elever inte erhållit de kunskaper eller färdigheter som de annars skulle ha fått. Det är distansundervisningen, den tidvis höga frånvaron bland elever och lärare samt lärarnas höga arbetsbelastning som anses ha bidragit till detta.

I grundskolan bedöms kunskapstappet vara störst i de högre årskurserna och något större i moderna språk, modersmål, matematik och svenska.<sup>22</sup> Kunskapstappet bedöms vara större bland elever med hög frånvaro, elever i behov av extra anpassningar och

---

Not. 22 Skolverket, 2022. *Kunskapstappet i grundskolan under covid-19-pandemin*; Skolverket, 2021. *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet. Delredovisning 4 - Grundskolan.*

särskilt stöd, samt nyanlända elever. Många skolor har genomfört insatser för att motverka ett kunskapstapp. Det handlar till exempel om lovskola, läxhjälp och extra undervisning för elever med hög frånvaro.

I gymnasieskolan bedömer skolledare och lärare kunskapstappet som störst i matematik och moderna språk, samt yrkesämnen och ämnen med andra praktiska och/eller laborativa inslag.<sup>23</sup> De elevgrupper som är mest påverkade av kunskapstappet är de elever som även under normala omständigheter har svårt att tillägna sig kunskaper. Skolorna har genomfört särskilda insatser för att motverka det kunskapstapp som uppstått. Det har i huvudsak handlat om extra eller kompletterande undervisning för de elever som haft behov av extra anpassningar och särskilt stöd samt lovskola.

Inom komvux bedöms ett visst kunskapstapp ha skett inom de flesta verksamheterna och särskilt inom de delar av yrkeskurserna som på grund av pandemin inte kunde förläggas till arbetsplatser. Störst och mest utbrett bedöms tappet vara inom sfi och särskilt inom studievägar för elever med ingen eller kort studiebakgrund.<sup>24</sup> Elevernas vana att studera på distans, teknisk utrustning i hemmet, digital kompetens, studiemiljön i hemmet och begränsade möjligheter att få prata svenska har bidragit till en långsammare kunskapsutveckling, framför allt när det gäller att utveckla muntliga färdigheter. När rekommendationerna lättade har skolorna försökt att på olika sätt motverka ett kunskapstapp, till exempel genom närundervisning i mindre grupper samtidigt som kurser förlängts. Ändå har en stor andel elever avbrutit sin kurs eller avslutat den utan godkänt betyg.

---

Not. 23 Skolverket, 2022. *Kunskapstapp och betyg i gymnasieskolan under covid-19-pandemin*.

Not. 24 Skolverket, 2021. *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet, Delredovisning 4 - Komvux*; Skolverket, 2022. *Kunskapstappet inom svenska för invandrare*.

## 12.4.2 Sociala färdigheter

Utöver den påverkan som pandemin medfört för elevernas kunskapsutveckling har det även uppstått en negativ påverkan på vissa elevers sociala färdigheter. Lärare och rektorer i förskoleklass och på lågstadiet beskriver elever som mindre mogna än normalt och att de saknar vissa sociala färdigheter som de brukar få med sig från förskolan. Fler elever än tidigare har svårt med hur man betar sig i grupp, visar hänsyn och väntar på sin tur. Det är vanligare med konflikter och man har svårare att samarbeta med varandra. Dessutom kan ett nedprioriterat värdegrundsarbete under pandemin ha bidragit till att eleverna inte är lika rustade socialt.<sup>25</sup>

Även bland gymnasieelever beskriver lärare en liknande bild av att det finns en ovana att arbeta i grupp, att vissa elever tycks vilja undvika grupparbeten, att de saknar social kompetens och har sämre disciplin än tidigare.<sup>26</sup>

## 12.4.3 Hälsa och välbefinnande

Pandemin tycks framför allt ha påverkat högstadie-, gymnasie- och komvuxelevers välbefinnande negativt, både fysiskt och psykiskt, även om konsekvensernas omfattning och allvar varierat kraftigt för olika individer.<sup>27</sup> Det har funnits en påtaglig oro hos vissa elever för att de själva eller deras familj skulle bli allvarligt sjuka och dö eller att de skulle smitta någon i sin närhet. Därutöver har distansundervisningen påverkat många elevers hälsa och välbefinnande negativt. Många elever har upplevt stress och oro kopplat till lärande och prestation och ett tyngre eget ansvar för sina studier.

---

Not. 25 Skolverket, 2022. *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet*, s 58, ss. 82 ff.

Not. 26 Skolverket, 2022. *Pandemins konsekvenser för skolväsendet*, s. 58.

Not. 27 Skolverket, 2022. *Covid-19-pandemins påverkan på elevhälsa och arbetsmiljö i grundskolan*.

Stressen och oron tycks ha ett samband med hur länge undervisningen bedrivits på distans liksom om elevernas hemsituation inneburit möjlighet till studiero, stöd hemifrån eller tillgång till ett socialt nätverk. Samtidigt har vissa elever mått och presterat bättre när undervisningen bedrivits på distans.

Det har varit tydligt att det inneburit ett stort avbräck för eleverna att inte längre ha tillgång till skolmiljön som en viktig social arena som ger vardagen en tydlig struktur. Detta har för många elever inneburit ökad ensamhet och vissa elever har tenderat att förskjuta dygnsrytmen, fått sämre kostvanor, blivit stillasittande och fått svårt att hålla fast vid tidigare rutiner för skolarbete och fysisk aktivitet. Restriktionerna har också medfört att elevernas sociala kontakter utanför skolan minskat och att de inte träffat kompisar, släkt och vänner lika ofta som före pandemin. Man bör dessutom komma ihåg att ett stort antal av barnens och ungdomarnas fritidsaktiviteter ställdes in eller begränsades. Fritidsgårdar, badhus och idrottsanläggningar var i stor utsträckning stängda och kultur- och nöjesutbudet var minimalt.

Pandemin försvårade elevhälsans möjligheter att fullfölja sitt arbete framför allt inom gymnasieskolan. Hälsofrämjande och förebyggande insatser samt insatser och utredningar fick stå tillbaka. I grundskolan försvårades elevhälsoarbetet av frånvaro bland personal och elever, medan det i gymnasieskolan främst försvårades av att undervisning och viss elevhälsoverksamhet bedrevs på distans. Trots att elevhälsopersonal och skolläda gjort stora ansträngningar för att få elevhälsoarbetet att fungera har elevers möjligheter att få sina stödbehov tillgodosedda påverkats negativt.<sup>28</sup>

---

Not. 28 Skolverket, 2022. *Covid-19-pandemins påverkan på elevhälsa och arbetsmiljö i grundskolan.*

#### 12.4.4 Sämre likvärdighet

Den beskrivning som ges i detta kapitel av hur pandemin påverkade den svenska skolan är generell och döljer därmed att denna påverkan uppvisar stora skillnader. Det handlade både om skillnader i smittspridningen i olika delar av landet och om skillnader i verksamhetens förutsättningar att möta de förändringar som pandemin innebar. Det innebar bland annat varierande möjligheter att skaffa vikarier för frånvarande personal och att skapa en rimlig arbetsbelastning med tid att planera och genomföra en god undervisning. Det har också funnits skillnader när det gäller tillgång till tekniska lösningar och kompetens att nyttja dem.

Framför allt har enskilda elevers skilda förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen accentuerats under pandemin. När många elevers studiemiljö periodvis flyttades från klassrummet till hemmet fick hemförhållandena ännu större betydelse än tidigare. Vissa elever hade tillgång till en egen avskild arbetsplats med goda tekniska förutsättningar och kunde få stöd från föräldrar eller äldre syskon. Andra saknade dessa förutsättningar, vilket medförde att deras studier påverkades negativt i form av bristande studiero och sämre tillgång till stöd och fungerande teknik. Även barn i förskolan och elever i grundskolans lägre årskurser med sämre studieförutsättningar drabbades oftare av återkommande frånvaro. Föräldrarnas möjligheter att stödja eleverna i sina självstudier fick då en ökad betydelse för deras utveckling. På samtliga stadier och årskurser bedöms elever med bristande kunskaper i svenska och från socioekonomiskt utsatta områden har påverkats i särskilt hög grad.

Samtidigt har det under pandemin varit svårare än normalt att arbeta med det kompensatoriska uppdrag som skolan har, dvs att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Ökad arbetsbelastning för lärare och elevhälsa och hög frånvaro bland både personal och elever försvårade möjligheterna att följa upp elevernas stödbehov och genomföra

stödinsatser. Inom framför allt gymnasieskolan bidrog de långa perioderna av undervisning på distans till ytterligare svårigheter att upptäcka elevernas behov och att erbjuda stöd och stimulans. Därmed drabbades särskilt barn och elever med stödbehov, mindre gynnsamma socioekonomiska hemförhållanden eller med bristande kunskaper i svenska.

När skolan uppmärksammat enskilda elevers behov av särskilda insatser har man sökt tillgodose dessa, till exempel genom lovskola, läxhjälp och extra undervisning för elever med hög frånvaro (jfr beskrivningen av kunskapstapp ovan). Men även om skolorna genomfört denna typ av åtgärder finns tydliga tecken på att likvärdigheten i skolan har minskat under pandemin.

#### **12.4.5 Förbättrad krisberedskap**

En tydlig konsekvens av pandemin är att det idag finns en betydligt bättre krisberedskap än tidigare. Det finns en medvetenhet om att kriser och yttre omständigheter kan komma att ställa nya krav på verksamheten. Det finns också en berättigad stolthet över att man på kort tid lyckats ställa om en stor och betydelsefull samhällssektor. Inte utan negativa konsekvenser, men som helhet med ett gott resultat.

### **12.5 Vilka lärdomar kan vi dra?**

Pandemin har synliggjort att förskola och skola har en viktig, samhällsbärande funktion. Vi bör beakta att drygt 500 000 barn är inskrivna i förskolan och att det går cirka 1 100 000 elever i grundskolan, cirka 360 000 elever i gymnasieskolan samt fler än 400 000 elever på komvux. Därutöver arbetar drygt 300 000 personer i skolan varav nästan 70 procent som lärare. Det har varit av stor betydelse att skolverksamheten kunnat upprätthållas

under pandemin och att man under exceptionella förhållanden kunnat erbjuda skolundervisning i nästan normal omfattning. Den svenska strategin att hålla förskolor och grundskolor öppna måste betraktas som riktig. Det har sannolikt haft betydelse för detta vägval att Folkhälsomyndigheten ansvarar för både smittskydd och folkhälsa och därmed kunnat anlägga ett helhetsperspektiv på barns, elevers och föräldrars situation under pandemin.

Det har samtidigt krävts stora insatser och en stark fokusering från huvudmän, skolledningar och personal. Vidare har pandemi-hantering inom skolväsendet underlättats av god samverkan mellan nationella myndigheter och företrädare för kommunerna och friskolorna. Det har funnits en positiv vilja från myndigheternas sida att förtydliga regler och rekommendationer, skapa förutsättningar för flexibla och ändamålsenliga lösningar, begränsa administrativt krävande uppgifter och att erbjuda pedagogiskt och ekonomiskt stöd.

Det har dock varit ett problem att råd och rekommendationer stundtals varit svåra att tolka eller tillämpa och att olika myndigheter givit motsägelsefulla besked. Här har berörda myndigheter ansvar för att samverka för att koordinera sina styrsignaler. Därutöver skulle en mer omsorgsfull beredningsprocess kunnat bidra till att man "gjort rätt" från början. Det hade sannolikt inneburit ökad tydlighet och realism och därmed sparat tid och kraft vid genomförandet.

Behovet av ökad tydlighet får dock inte användas som argument för att begränsa det lokala handlingsutrymmet i kommuner och på skolor. En viktig framgångsfaktor har varit att det inom fastlagda ramar funnits möjligheter att anpassa verksamheten efter de lokala förutsättningarna. Det finns dessutom anledning att överväga ett större utrymme för flexibilitet och anpassningar under en nationell kris med hänsyn till att krisens omfattning och förutsättningarna för krishantering kan variera inom landet.

Det kan i efterhand ifrågasättas om övergången i hela landet till distansundervisning vid gymnasieskolor och komvux verkligen var motiverad med hänsyn till den varierande smittspridningen. Man kan också ifrågasätta om det var rätt att låta ambitionen att undvika trängsel i kollektivtrafiken väga tyngre än elevers möjligheter till närundervisning eller om detta i så fall skulle gälla i hela landet. Ett större utrymme för väl avvägda, lokala lösningar skulle sannolikt bidra till ett effektivare och mer ändamålsenligt genomförande av nationella målsättningar och att negativa effekter av restriktioner minskar. Den stärkta rollen för det regionala smittskyddet längre fram under pandemin är ett bra exempel.

Trots de insatser och den omställning som gjorts är det uppenbart att förskolans och skolans uppdrag allvarligt försvårats på grund av pandemin. Viktiga delar av skolverksamheten har inte kunnat genomföras på ett fullgott sätt på grund av förhållanden som ligger utom skolans och kommunens påverkansmöjligheter. Det har handlat om hög personal- och elevfrånvaro till följd av att man följt Folkhälsomyndighetens rekommendationer att stanna hemma om man haft symtom. Dessutom har vissa verksamheter inte kunnat ta emot elever för arbetsförlagd undervisning på grund av pandemin. Här har skolan tagit ett stort ansvar för att hitta lösningar för att verksamheten ska fungera även under en kris och strävat efter att så långt möjligt genomföra dessa moment under andra former. Betydande insatser har också gjorts för att utföra skolans kompensatoriska uppdrag genom att erbjuda berörda elever stöd och anpassa undervisningen utifrån deras behov.

Den snabba omställningen till undervisning på distans har inte varit smärtfri. Samtidigt har den inneburit ett digitalt språng och ökat både lärares och elevers förmåga att använda digitala verktyg i undervisningen. Det är angeläget att ta vara på den pedagogiska förnyelse och ökade kollegiala samverkan som ägt rum. Det står klart att förutsättningarna har stärkts för en bredare användning



av fjärr- och distansundervisning, som komplement till och i genomtänkt samspel med närundervisningen. Därför får inte negativa erfarenheter av en fullskalig och långvarig undervisning på distans under pandemin legitimera återgången till dagens överdrivna restriktioner för denna undervisningsform. Dessa framstår som uttryck för bristande tilltro och respekt för huvudmän och lärarprofession. Detta är desto allvarligare eftersom en klokt utformad undervisning på distans skulle kunna bidra till att ge fler elever tillgång till behöriga lärare och därmed stärka likvärdigheten i den svenska skolan. Här bör i stället de omfattande erfarenheter som vunnits under pandemin av distansundervisningens möjligheter och begränsningar ligga till grund för ett fortsatt utvecklingsarbete.

Med stor sannolikhet har pandemin inneburit ett kunskapsstapp inom vissa ämnen och för vissa elever och haft en negativ påverkan på elevers sociala färdigheter samt deras hälsa och välbefinnande. Här behöver kommunerna följa utvecklingen och ha beredskap för att genomföra ytterligare kompensatoriska åtgärder. Det gäller såväl kunskaper och sociala färdigheter som hälsa och välbefinnande. Eftersom det tycks vara elever med sämre förutsättningar som påverkats mest kommer arbetet för att skapa en mer likvärdig utbildning även i fortsättningen att vara en viktig uppgift för varje enskild kommun och kräva aktiva insatser framöver.

Ett särskilt problem gäller de elever som hunnit lämna gymnasieskolan respektive komvux, inte minst elever vid yrkesprogram respektive yrkeskurser där arbetsplatsförlagd utbildning förlagts till skolans lokaler. Här bör skolmyndigheterna följa upp om eventuellt bristande yrkeskunskaper påverkat elevernas möjligheter att få och utföra jobb inom den samhällssektor som de utbildats för och vid behov föreslå åtgärder.

## Kapitel 12

# Skola och förskola

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning om covid-19-pandemin. Uppdraget har varit att med utgångspunkt i erfarenheter och lärdomar från pandemin, peka på möjliga strategier och förslag på insatser som syftar till utveckling i kommuner, regioner och SKR. Tyngdpunkten har legat på lärande av våra erfarenheter. Arbetet har baserats på lokala pandemiutvärderingar från 80 kommuner och 19 regioner, på årsredovisningar, myndighetsrapporter, forskningsrapporter, kunskapsseminarier och egna studier. Med denna rapport sammanfattar beredningen sina samlade lärdomar, bedömningar och förslag.

ISBN 978-91-8047-170-1

Ladda ner på [skr.se/publikationer](https://skr.se/publikationer)

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | [skr.se](https://skr.se)



**Sveriges  
Kommuner  
och Regioner**