

Utbildningsdepartementet

Nationella målsättningar för ett sammanhållet skolsystem

Regeringens beslut

Regeringen beslutar följande nationella målsättningar för höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet inom det svenska skolväsendet.

- **Målsättning för förskoleklassen:** Alla elever, oavsett kön, i förskoleklassen ska ges god förberedelse för grundskolan när det gäller läsinläring och läsförståelse.
- **Övergripande målsättning för grundskolan:** Fler elever ska få en god kunskapsgrund under de första skolåren. Kunskapsresultaten ska förbättras i alla elevgrupper, såväl låg- som högpresterande, oavsett kön, och i alla årskurser.
- **Övergripande målsättning för gymnasieskolan:** Gymnasieskolan ska erbjuda utbildning som motsvarar ungdomarnas intressen och behov samt stödja och stimulera dem så att fler elever, oavsett kön, får förutsättningar att fullgöra studierna. Utbudet av utbildningar ska även tillgodose arbetslivets kompetensbehov. Gymnasieskolan ska därmed ge en god grund för yrkesarbete eller fortsatt utbildning.
- **Övergripande målsättning för kvalitet i undervisningen:** Förutsättningarna för undervisningens kvalitet ska förbättras då undervisning är skolans kärnuppgift och avgörande för elevernas lärande.

- **Övergripande målsättning för ökad likvärdighet:** Likvärdigheten i skolan ska förbättras. Skillnader mellan skolor ska minska.

Bakgrund

Alla elever har rätt till en jämlik kunskapsskola

Enlig skollagen (2010:800) ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. En inkluderande och tillgänglig lärmiljö är viktig. I all verksamhet enligt skollagen som rör barn, dvs. människor under 18 år, ska vidare barnets bästa vara utgångspunkt. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska utbildningen bl.a. syfta till att utveckla barnets fulla möjligheter. Skolans huvuduppgift är att ge alla elever förutsättningar att uppnå de nationella kunskapskraven och målen för utbildningen, dvs. tillräckliga kunskaper för att de ska klara framtida studier och yrkesliv.

Kunskapsresultaten har sjunkit i den svenska grundskolan i flera årtionden enligt internationella undersökningar. Detta problem måste tas på största allvar. Det är dock glädjande att internationella studier under de senaste åren visar på förbättrade kunskapsresultat (se t.ex. PISA 2015, TIMSS 2015 och PIRLS 2016). Den fallande resultatkurvan har alltså brutits, men mycket behöver göras för att kunskaperna ska fortsätta öka. De senaste internationella undersökningarna visar dessvärre också på en fortsatt negativ trend när det gäller likvärdigheten i den svenska grundskolan. Resultaten tyder på att elevernas familjebakgrund har fått större betydelse för studieresultaten. Även svenska studier visar att likvärdigheten i den svenska skolan har försämrats över tid.

2015 års Skolkommision

Regeringen tillsatte 2015 års skolkommision, nedan kallad Skolkommisionen, med syftet att skapa förutsättningar för att höja kunskapsresultaten, stärka kvaliteten i undervisningen och öka likvärdigheten i skolan. En utgångspunkt för Skolkommisionen skulle bl.a. vara OECD:s (Organisation for Economic Co-operation and Development) slutliga rekommendationer från den tematiska granskningen av svensk skola. Skolkommisionen har

samlat företrädare för bl.a. lärare, rektorer och elever samt forskare. Kommissionen har också arbetat i dialog med en parlamentariskt sammansatt referensgrupp. Syftet med kommissionens arbete har varit att gemensamt peka ut vägen för ökad kunskap och likvärdighet i svensk skola. Skolkommissionen har i sitt slutbetänkande Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35) lämnat en rad förslag och bedömningar som tillsammans innebär en samlad strategi för skolan. Skolkommissionens förslag fokuserar på förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan. I Skolkommissionens uppdrag ingick också att föreslå ett antal nationella målsättningar som ska utgå från styrdokumentet för berörda skolformer. Utifrån uppdraget har Skolkommissionen tagit fram ett antal målsättningar inom områdena kunskapsresultat, kvalitet och likvärdighet.

Skälen för regeringens beslut

Den svenska skolan behöver långsiktighet och uthållighet

För att kunskaperna i den svenska skolan ska öka och för att stärka skolsystemet som helhet krävs ett långsiktigt och uthålligt arbete. Det finns därför ett stort värde i att samlas kring ett antal konkreta nationella målsättningar som gör det möjligt att följa utvecklingen i svensk skola. De nationella målsättningarna är att se som förbättringsmål som kan innefatta olika delmål som kan följas upp i etappvisa steg. Sådana målsättningar, tillsammans med delmål som följs upp, kan fungera som indikatorer som gör det möjligt att följa utvecklingen i förhållande till de mål, krav och riktlinjer som finns i styrdokumentet. Målsättningarna, tillsammans med delmålen, ska ses som hjälpmedel för att bedöma om de åtgärder som vidtas leder till positiva förändringar. Redan i dag använder många huvudmän egna målsättningar för kunskapsutvecklingen. I vissa fall skapar huvudmän egna visioner och mål som bara marginellt anknyter till det nationella uppdraget för skolan. Det tyder på att de inte sätter sig in tillräckligt i de centrala målen i styrdokumentet för skolväsendet (Skolinspektionens rapport 2015:01). Det finns därför ett värde i att samlas kring ett antal konkreta nationella målsättningar som tydligt knyter an till de centrala målen i de nationella styrdokumentet.

Målsättningarna bör vara utgångspunkten för strävanden på alla skolor och hos deras huvudmän och utgöra en viktig del i arbetet med att uppfylla målen i styrdokumentet och att förbättra och utveckla den svenska skolan. De nationella målsättningarna är att se som ambitioner till förbättring i strävan att uppfylla målen i styrdokumentet. De ska alltså inte på något sätt

uppfattas som att de ersätter eller minskar betydelsen av de krav, mål och riktlinjer som finns i styrdokumentet. Dessa utgörs av skollagen, förordningar om läroplaner, andra förordningar samt myndighetsföreskrifter och allmänna råd.

Skolkommissionens förslag till nationella målsättningar omfattar tre områden: kunskapsresultat, kvalitet och likvärdighet. Dessa tre områden har övergripande målsättningar och vissa delmål mot vilka de övergripande målsättningarna kan följas upp. Det finns ett värde i att uppföljningen av målsättningarna sker på såväl nationell som lokal nivå. Medan den nationella uppföljningen kan göras genom användning av bl.a. resultat i internationella studier kan uppföljningen på lokal nivå behöva ske på andra sätt. Skolkommissionen konstaterar i sitt betänkande att det behöver utredas hur delmålen ska följas upp. Vidare konstaterar Skolkommissionen att en skolmyndighet bör ges i uppdrag att ansvara för den nationella uppföljningen. För uppföljningen på lokal nivå behöver enligt Skolkommissionen ett stödmaterial utarbetas. Regeringen delar den bedömningen.

Regeringen ställer sig bakom de övergripande målsättningarna som Skolkommissionen presenterat och gör bedömningen att en bred uppslutning kring dessa i realiteten redan finns. Regeringen bedömer därför att de övergripande målsättningarna bör beslutas.

Regeringen bedömer att det även är nödvändigt med en bred acceptans och uppslutning kring de delmål mot vilka de övergripande målsättningarna kan följas upp. Utifrån bl.a. inkomna synpunkter på Skolkommissionens förslag till delmål görs bedömningen att delmålen behöver utvecklas ytterligare, vilket avses ske genom att en lämplig person förordnas att biträda Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) med att utveckla och förankra delmålen till de nationella målsättningarna samt föreslå hur uppföljningen av målsättningarna bör genomföras.

I det följande redogörs närmare för de nationella målsättningarna inom områdena kunskapsresultat, kvalitet och likvärdighet samt bakgrunden till dessa. Vissa justeringar av Skolkommissionens förslag har gjorts. Bland annat har några meningar som beskriver sakförhållanden tagits bort från själva målsättningarna och återges i stället i bakgrundstexten. Detsamma gäller vissa meningar som har sin motsvarighet i skollagen. Vidare har den övergripande målsättningen för gymnasieskolan kompletterats så att det

framgår att utbudet av utbildningar även ska tillgodose arbetslivets kompetensbehov.

Närmare om de övergripande nationella målsättningarna för kunskapsresultat, kvalitet och likvärdighet

Nationella målsättningar för kunskapsresultat

Svensk skola står inför såväl skolformsövergripande som skolformsspecifika utmaningar. Bristande kvalitet och likvärdighet i förskoleklassen får återverkningar i både grund- och gymnasieskolan. De sjunkande kunskapsresultaten i grundskolan återspeglas i elevernas förkunskaper när de börjar i gymnasieskolan. Vidare får brister i gymnasieskolan återverkningar för hur väl eleverna står rustade för arbetsmarknaden och vidare studier. De skolformsspecifika utmaningarna behöver därför bemötas med åtgärder kopplade till respektive skolform.

Förskoleklassen

Skolinspektionens kvalitetsgranskning av förskoleklassen 2015 (rapport 2015:03) visade på stora skillnader mellan förskoleklasser i hur läroplanens kunskapsmål låg till grund för undervisningen. Förskoleklassens uppdrag förstärktes dock 2016 när skolformen för första gången fick egna avsnitt i läroplanerna. Vidare kommer förskoleklassen från och med höstterminen 2018 att vara en del av en tioårig obligatorisk skolgång (prop. 2017/18:9, bet. 2017/18:UbU7, rskr. 2017/18:43). Ett viktigt område som förskoleklassen ska ge eleverna, såväl flickor som pojkar, möjlighet att utvecklas inom är deras förmåga att kommunicera i tal och skrift som förberedelse för grundskolans arbete med läsinlärning och läsförståelse. Att kunna läsa är en grundläggande färdighet som är viktig i alla skolans ämnen och det är angeläget att förskoleklassen ger en god grund för fortsatt utveckling. Mot denna bakgrund och med utgångspunkt i Skolkommissionens förslag bör målsättningen för förskoleklassen vara att alla elever, oavsett kön, i förskoleklassen ska ges god förberedelse för grundskolan när det gäller läsinlärning och läsförståelse.

Grundskolan

Grundskolans uppdrag är att ge alla elever möjlighet att nå kunskapsmålen och att stödja och stimulera dem att utveckla sina förmågor så långt som möjligt. Elever som behöver stöd ska upptäckas tidigt och få tillräcklig och adekvat hjälp (1 kap. 4 § och 3 kap. skollagen). Våren 2018 har riksdagen

beslutat i enlighet med regeringens proposition Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser (prop. 2017/18:195). Det innebär att det i skollagen infört bestämmelser om en garanti för tidiga stödinsatser i förskoleklassen och lågstadiet i grundskolan, specialskolan och sameskolan. Garantin innebär att alla elever ska få rätt stöd i rätt tid och lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2019. Att förbättra måluppfyllelsen i grundskolan är enligt regeringen en av de viktigaste uppgifterna som svensk skola står inför.

Andelen elever som lämnar årskurs 9 utan godkänt betyg i alla ämnen har sedan 1998 legat runt 23 procent. Under samma period har andelen som inte nått behörighet till gymnasieskolans nationella program legat runt 14 procent, en andel som dock har ökat de senaste åren. Pojkar är påtagligt överrepresenterade bland elever som inte blivit behöriga till gymnasieskolan. Vårterminen 2016 lämnade drygt 17 800 elever eller 16,9 procent (12,7 procent av flickorna och 21 procent av pojkarna) grundskolan utan att ha blivit behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Att så många som 21 procent av samtliga pojkar inte fick behörighet är en betydande utmaning ur ett jämställdhetsperspektiv och behovet av genusmedvetna insatser lyfts fram av bl.a. Delegationen för jämställdhet i skolan (SOU 2010:99) och Utredningen om män och jämställdhet (SOU 2014:6). Det finns omständigheter som kan förklara varför vissa elever inte fått godkänt i alla ämnen eller uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Några elever är exempelvis långvarigt sjuka och en del är nyanlända och har bott i Sverige en kortare tid. Som Skolkommissionen framhåller kan ändå inte sådana omständigheter förklara den stora andelen elever som inte lyckas i skolan. Mot denna bakgrund och med utgångspunkt i Skolkommissionens förslag bör den övergripande målsättningen för grundskolan vara: Fler elever ska få en god kunskapsgrund under de första skolåren. Kunskapsresultaten ska förbättras i alla elevgrupper, såväl låg- som högpresterande, oavsett kön, och i alla årskurser.

Gymnasieskolan

Skolkommissionen har föreslagit att den övergripande målsättningen ska vara att gymnasieskolan ska erbjuda utbildning som motsvarar ungdomarnas intressen och behov samt stödja och stimulera dem så att fler elever får förutsättningar att fullgöra studierna och därmed en god grund för yrkesarbete eller fortsatt utbildning. Regeringen anser att det, med tanke på att arbetslivet har stora problem med att rekrytera yrkesutbildad arbetskraft, också bör framgå att utbudet av utbildningar även ska tillgodose arbetslivets

kompetensbehov (jfr 15 kap. 2 och 3 §§ skollagen). En slutförd gymnasieutbildning skapar goda förutsättningar för ungdomar i deras fortsatta studier eller etablering på arbetsmarknaden. Förbättrade resultat i grundskolan bör även innebära förbättrade resultat i gymnasieskolan. Gymnasieskolans utmaning är främst kopplad till att eleverna med framgång ska genomgå och avsluta sin utbildning. Genomströmningen i gymnasieskolan har i det närmaste varit oförändrad under en tioårsperiod. Kvinnor slutför sin utbildning i gymnasieskolan i högre grad än männen (se budgetpropositionen för 2018, prop. 2017/18:1, utg.omr. 16, avsnitt 4.3.2). Av de elever som påbörjade utbildning vid ett nationellt program hösten 2012 fullföljde 81 procent (82 procent av kvinnorna och 79 procent av männen) av eleverna utbildningen tre år senare och andelen elever som fick en gymnasieexamen uppgick till 74 procentenheter (77 procent av kvinnorna och 71 procent av männen). Examensfrekvensen för de som hösten 2012 började på något av de högskoleförberedande programmen varierade mellan 72 procent (73 procent av kvinnorna och 66 procent av männen) och 80 procent (84 procent av kvinnorna och 78 procent av männen) och för yrkesprogrammen mellan 66 procent (61 procent av kvinnorna och 57 procent av männen) och 75 procent (77 procent av kvinnorna och 75 procent av männen).

Regeringen ser det som viktigt att bryta detta mönster och öka andelen elever som fullföljer sina studier så att det därmed läggs en god grund för yrkesarbete och fortsatt utbildning. Mot denna bakgrund och med utgångspunkt i Skolkommissionens förslag bör den övergripande målsättningen för gymnasieskolan vara: Gymnasieskolan ska erbjuda utbildning som motsvarar ungdomarnas intressen och behov samt stödja och stimulera dem så att fler elever, oavsett kön, får förutsättningar att fullgöra studierna. Utbudet av utbildningar ska även tillgodose arbetslivets kompetensbehov. Gymnasieskolan ska därmed ge en god grund för yrkesarbete eller fortsatt utbildning.

Nationell målsättning för kvalitet i undervisningen

Skolkommissionen konstaterar att nyckeln till att förbättra kunskapsresultaten är att stärka förutsättningarna för kvalitet i själva undervisningen. Regeringen bedömer att den övergripande målsättningen för kvalitet i undervisningen bör vara: Förutsättningarna för undervisningens kvalitet ska förbättras då undervisning är skolans kärnuppgift och avgörande för elevernas lärande.

Nationell målsättning för ökad likvärdighet mellan skolor

Som nämnts ska alla enligt skollagen ha lika tillgång till utbildning. Vidare ska utbildningen vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Skolan ska sträva efter att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Skolkommissionen uppger att skillnaderna i skolornas elevsammansättning när det gäller socioekonomisk och etnisk bakgrund har ökat kraftigt. Detsamma gäller skillnaderna i utbildningsresultat mellan skolor. Bristande likvärdighet i skolan är skadlig både för individer och samhälle. Skillnaderna och skolegregationen måste därför motverkas och den negativa utvecklingen för likvärdigheten brytas. Alla skolor bör förbättra sina resultat och minskade skillnader mellan skolor bör enligt Skolkommissionen uppnås genom att de skolor som presterar sämre höjer sina resultat mest. Detta samspelar bl.a. med målsättningen för grundskolan om att kunskapsresultaten ska förbättras i alla elevgrupper, såväl låg- som högpresterande och oavsett kön. Mot denna bakgrund och med utgångspunkt i Skolkommissionens förslag bör den övergripande målsättningen för ökad likvärdighet vara: Likvärdigheten i skolan ska förbättras. Skillnader mellan skolor ska minska.

Utdrag till

Sameskolstyrelsen
Specialpedagogiska skolmyndigheten
Statens skolinspektion
Statens skolverk
Friskolornas riksförbund
Idéburna skolors riksförbund
Läraryrket
Lärarnas Riksförbund
Sveriges Elevkårer
Sveriges Elevråd
Sveriges elevråd SVEA
Sveriges Kommuner och Landsting
Sveriges Skolledarförbund
Utredaren Ebba Östlin (U2018:B)