

Samling för skolan

Nationella målsättningar och utvecklingsområden
för kunskap och likvärdighet

Delbetänkande av 2015 års skolkommision

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:38

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/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24451-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Med stöd av regeringens bemyndigande den 1 april 2015 har chefen för Utbildningsdepartementet, statsrådet Gustav Fridolin, tillkallat en kommitté med uppdraget att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (dir 2015:35). Tilläggsdirektiv beslutades av regeringen den 17 december 2015 (dir. 2015:140).

Som kommitténs ordförande förordnades fr.o.m. den 1 april 2015 Anna Ekström, generaldirektör på Skolverket. Som övriga ledamöter förordnades fr.o.m. den 9 april: Lina Axelsson Kihlblom, grundskolechef Haninge kommun; Erik Blom, styrelseledamot i Sveriges elevråd; Jan-Eric Gustafsson, professor i pedagogik vid Göteborgs universitet; Johanna Jaara Åstrand, förbundsordförande i Lärarförbundet; Bo Jansson, förbundsordförande i Lärarnas riksförbund; Tobias Krantz, chef för utbildning, forskning och innovation vid Svenskt näringsliv; Marika Markovits, direktor vid Stockholms stadsmission och huvudman för Grillska gymnasiet; Matz Nilsson, förbundsordförande i Sveriges Skolledarförbund; Pasi Sahlberg, visiting professor of Practice Harvard University; Kerstin Sahlin, professor i företagsekonomi vid Uppsala universitet; Katrin Stjernfeldt Jammeh, kommunstyrelsens ordförande i Malmö kommun; Mara Westling Allodi, professor i specialpedagogik vid Stockholms universitet samt Björn Åstrand, doktor i historia och dekan för lärarutbildningen vid Karlstad universitet. Bo Jansson entledigades som ledamot fr.o.m. den 24 november 2015. Lars Hallenberg, kanslichef vid Lärarnas riksförbund, förordnades som ledamot med verkan fr.o.m. den 24 november 2015.

Kommittén har antagit namnet 2015 års skolkommission.

Som sekreterare i kommittén anställdes Ulf Andersson (fr.o.m. 13 april 2015), Ragnar Eliasson (fr.o.m. 28 maj 2015) och Jenny Kallstenius (fr.o.m. 9 juni 2015). Camilo von Greiff var anställd som sekreterare fr.o.m. 15 november 2015 t.o.m. 7 april 2016. Amanda Eriksson har varit praktikant i sekretariatet fr.o.m. den 25 januari. Ulf Andersson har varit kommissionens huvudsekreterare.

Som kommitténs experter förordnades fr.o.m. 27 april 2017 departementssekreteraren Maria Antonsson, ämnesrådet Anna Barklund, ämnesrådet Tarja Birkoff, kanslirådet Per Eriksson, ämnesrådet Annika Hellewell, departementssekreteraren Henrik Jonsson, departementssekreteraren Johan Linder, ämnesrådet Sverker Lönnerholm samt kanslirådet Annika Århammar. Sverker Lönnerholm entledigades som expert fr.o.m. 10 november 2015, och ersattes av kanslirådet Anna Castberg. Maria Antonsson entledigades som expert fr.o.m. 24 november 2015, och ersattes av rättssakkunnige Annika Rudestad. Johan Linder entledigades fr.o.m. den 7 mars 2016, och ersattes av kanslirådet Gerd Mörck. Anna Castberg entledigades som expert fr.o.m. den 1 april och ersattes av departementssekreteraren Karin Moberg.

Kommittén har arbetat i dialog med en parlamentariskt sammansatt referensgrupp. Referensgruppen har bestått av följande personer: Ulrika Carlsson (C), Annika Eclund (KD), Lena Hallengren (S), Stefan Jakobsson (SD), Christer Nylander (L), Karin Pleijel (MP), Hans-Åke Scherp (V) samt Maria Stockhaus (M).

Härmed överlämnar 2015 års skolkommision delbetänkandet *Samling för skolan - Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet (SOU 2016:38)*.

Stockholm i maj 2016

Anna Ekström

Lina Axelsson Kihlblom

Erik Blom

Jan-Eric Gustafsson

Lars Hallenberg

Johanna Jaara Åstrand

Tobias Krantz

Marika Markovits
Matz Nilsson
Pasi Sahlberg
Kerstin Sahlin
Karin Stjernfeldt Jammeh
Mara Westling Allodi
Björn Åstrand

/Ulf Andersson
Ragnar Eliasson
Jenny Kallstenius

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	27
1 Kommissionens uppdrag och arbete	41
1.1 Kommissionens uppdrag	41
1.2 Kommissionens hittillsvarande arbete	42
1.3 Viktiga utgångspunkter för kommissions delbetänkande	43
1.4 En plan för kommissionens fortsatta arbete	44
1.5 Delbetänkandets disposition	45
2 Skolkommissionens bild av den svenska skolan	47
2.1 Situationen i svensk skola är allvarig	47
2.2 Styrkor i den svenska skolan	53
2.3 Bristande förutsättningar för hög kvalitet i undervisningen	54
2.4 1990-talets reformer	55
2.5 Åtgärder som vidtagits för att förstärka skolsystemet	61
2.6 Behovet av ytterligare åtgärder	63

3	Nationella målsättningar för ett sammanhållet skolsystem	67
3.1	Begreppsanalys och tillbakablick	67
3.1.1	Nationella målsättningar och styrdokument.....	67
3.1.2	Exempel på tidigare målsättningar	68
3.2	Exempel på målsättningar i andra länder.....	70
3.3	Principiella utgångspunkter	73
3.3.1	Risker	73
3.3.2	Målsättningar på nationell nivå	75
3.3.3	Nationella målsättningar – gemensamt ansvarstagande.....	76
3.3.4	Begränsat antal	76
3.3.5	Urvalsgrunder.....	76
3.3.6	Ambitionsnivåer för förbättringsmålen.....	77
3.3.7	Mätning och bedömning samt uppföljning.....	77
3.4	Nationella målsättningar för kunskapsresultat.....	79
3.4.1	Överväganden.....	79
3.4.2	Förslag	86
3.5	Nationella målsättningar för kvalitet i undervisningen.....	91
3.5.1	Överväganden.....	91
3.5.2	Förslag	93
3.6	Nationella målsättningar – likvärdighet och skillnader mellan skolor.....	95
3.6.1	Överväganden.....	95
3.6.2	Förslag	96
4	En skola i behov av systemöversyn och nationell samling	99
4.1	Behovet av en sammanhållen nationell strategi	99
4.2	Behovet av en systemöversyn	101
4.3	Kommissionens reformstrategi	103

5	Ansvarsfördelning, styrning och stöd.....	105
5.1	En nationell resursfördelningsmodell för skolan.....	105
5.1.1	Kommissionens syn på problemen med nuvarande resursfördelning till skolan.....	106
5.1.2	Kommissionens överväganden om en ny resursfördelningsmodell.....	108
5.1.3	Kommissionens överväganden om ett nytt sektorsbidrag.....	110
5.1.4	En jämförelse mellan två alternativ för framtida resursfördelning till kommunerna som kommissionen överväger.....	111
5.2	Stärkt huvudmannaskap med stöd av staten	116
5.2.1	Rätt att driva skola.....	122
5.3	Garanterad undervisningstid.....	122
5.4	Löpande läroplansöversyn.....	124
5.5	Stärkt autonomi för lärare och skolledare.....	125
5.6	Åtgärder mot skolsegregation och för ett likvärdigt skolval.....	126
5.7	Ett sammanhållet uppföljnings- och utvärderingssystem	129
5.8	Nationella skolutvecklingsprogram.....	131
5.9	Systematisk försöksverksamhet till grund för nationell skolutveckling och reformer	132
6	Kompetensförsörjning	135
6.1	Kraftfulla insatser för att öka antalet behöriga lärare	135
6.2	Läroplanerna behöver stärkas avseende resurser, kvalitet och rekrytering av studenter.....	138
6.3	Professionsprogram för lärare och rektorer.....	142
6.4	Kompetensutvecklingen av lärare och rektorer ska systematiseras och göras mer likvärdig.....	144

6.5	En stärkt vetenskaplig bas, forskningsanknytning och praktisknära forskning.....	146
6.6	Användning av stödjande funktioner ska utvecklas	149
7	Långsiktig skolpolitik med tillit från medborgarna och professionerna.....	151
7.1	Nationell samling kring långsiktig skolpolitik	151
7.2	Långsiktigt arbetande skolmyndigheter.....	153
8	Vård och utveckling av genomförda reformer.....	155
8.1	Kunskapsbedömning.....	155
8.1.1	Kompetens och likvärdighet.....	155
8.1.2	Betygsskalan	157
8.1.3	Kurs- eller ämnesbetyg i gymnasieskolan.....	159
8.2	Arbetsklimat, hälsa, trygghet och studiero.....	159
8.2.1	Skolstress, psykisk ohälsa och elevernas välbefinnande.....	159
8.2.2	Trygghet och studiero	161
8.3	Skolans arbete med stöd och stimulans.....	162
8.4	Nyanlända elever	164
8.5	Riktat stöd till skolor med svaga studieresultat.....	166
9	Konsekvensanalys	169
9.1	Konsekvenser av nationella målsättningar	170
	Referenser.....	173

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:35	183
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:140	189
Bilaga 3	Översatt sammanfattning av OECD (2015): Improving schools in Sweden – An OECD perspective, Executive Summary	191

Sammanfattning

Skolkommissionen har till uppdrag att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan. Detta delbetänkande innehåller en analys av orsakerna till de fallande kunskapsresultaten, en aktuell problembild, förslag till nationella målsättningar och en långsiktig plan med utvecklingsområden. Av delbetänkandet framgår även planeringen för kommissionens fortsatta arbete fram till slutbetänkandet i januari 2017.

Kunskapsresultaten har sjunkit i den svenska grundskolan under flera årtionden enligt internationella undersökningar (Skolverket 2014b). Skolverkets nationella utvärdering från 2003 påvisade också försämringar (Skolverket 2004).

Kommissionen vill understryka att de sjunkande kunskapsresultaten i den svenska skolan är problem som måste tas på största allvar. De ökade resultatskillnaderna mellan skolor, som beror på att elever med likartad familjebakgrund i högre utsträckning än tidigare tenderar att samlas i samma skolor, är också mycket oroande. Vidare måste arbetsmiljön för elever och lärare förbättras liksom även tryggheten och studieron för eleverna. Det finns oroande tecken på att elevers psykosociala hälsa försämras. Elevhälsans arbete är av stor betydelse och det behövs insatser till hjälp för skolornas hälsofrämjande arbete.

Skolan behöver också respekt, stöd och tillit från föräldrar och omgivande samhälle och eleverna måste själva bidra genom ansträngning och respekt för skolarbetet. Det är också viktigt att stärka tilliten mellan skolans huvudmän och lärarna samt skolledarna. En central utmaning för det svenska skolväsendet är att säkerställa tillgången på kompetenta och engagerade lärare och skolledare, samt att skapa bättre förutsättningar för dem att utföra sitt uppdrag.

Efter 1990-talets omfattande skolreformer har regeringar av olika sammansättning vidtagit en del åtgärder, som syftat till att komma till rätta med svagheterna i det skolsystem som blev följden av reformerna. Kommissionens bestämda mening är att en rad nya åtgärder för att förbättra skolan är behövliga. Det är samtidigt viktigt att behovet av förändringar noga vägs mot den kvalitet som ligger i skolsystemets kontinuitet. Kommissionen vill framhålla vikten av att kommande förändringar sker i en ordnad process i nära samarbete med lärare och skolledare.

I detta delbetänkande föreslås ett begränsat antal uppföljningsbara nationella målsättningar, som syftar till att utveckla och förbättra den svenska skolan. Ett fåtal strategiska målsättningar föreslås för kunskapsresultat, kvalitet i undervisningen och likvärdighet. Målsättningarna omfattar en tioårsperiod, med olika mätpunkter. Målsättningarna ska ses som hjälpmedel för att bedöma om den långsiktiga plan som kommissionen har utarbetat och de åtgärder som ska redovisas i slutbetänkandet leder till positiva förändringar. Kommissionen bedömer att det främst är på systemnivå som svagheterna i svensk skola återfinns och där utvecklingsområden behöver identifieras och preciseras. Kommissionen har identifierat följande väsentliga systemsvagheter i det svenska skolsystemet:

- sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän
- oklara ansvarsförhållanden
- brister i resursfördelning
- brister i resultatinformation som försvårar kvalitetsarbetet
- otillräcklig kompetensförsörjning
- otillräckliga förutsättningar till professionsutveckling
- splittrad och över tid oenig nationell styrning av skolan, t.ex. genom en stor mängd statsbidrag.

Kommissionens långsiktiga plan med utvecklingsområden utgör en sammanhållen reformstrategi för att råda bot på skolsystemets systemsvagheter. Strategin syftar till att:

- stärka styrning, stöd och närvaro från statens sida på olika nivåer i skolsystemet i syfte att stärka huvudmännen i skoluppdraget
- involvera och stärka de professionellt verksamma
- stärka insikten om utbildningens betydelse och tilliten till skolan hos en bred allmänhet
- säkra långsiktighet, konsekvens och uthållighet i den nationella skolpolitiken.

Kommissionens utvecklingsområden lägger grunden för de konkreta förslag med olika ambitionsnivåer som kommissionen ska lämna i slutbetänkandet i januari 2017.

Ett viktigt fundament i kommissionens arbete är att stärka förutsättningarna för en hög kvalitet i lärarnas undervisning och i rektorernas pedagogiska ledning. Lärare och rektorer är skolans viktigaste resurser i arbetet med att nå goda studieresultat. Andra viktiga personalkategorier behövs för att underlätta och möjliggöra lärarnas pedagogiska arbete med eleverna.

Många skolhuvudmän har svårigheter att klara skoluppdraget. Staten och huvudmännen, såväl kommuner som enskilda huvudmän, behöver samarbeta bättre för att tillsammans stärka skolan. Huvudmännens kapacitet måste på olika sätt förstärkas, med det yttersta syftet att stärka elevernas lärande. Rektorernas och lärarnas förutsättningar att utöva sitt yrke ska förbättras. Med starkare kommunala huvudmän för förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan kan staten med en utbyggd regional närvaro lättare möta huvudmännen för ett konstruktivt och långsiktigt samarbete.

En avgörande faktor för att stärka skolsystemets kapacitet är att staten framöver tar ett större ansvar för skolans finansiering och resursfördelning än vad som är fallet i dag. Delar av skolsystemet kan behöva tillföras medel, men huvudfrågan gäller hur resurserna fördelas och används. Staten behöver även på olika sätt bidra till att stärka professionen och dess autonomi.

Det krävs en bred uppslutning bakom ansträngningarna att förbättra skolan. Den inriktning av skolpolitiken som kommissionen föreslår behöver gälla under en längre tid och det behövs stabilitet i skolpolitiken för att möjliggöra kapacitetsbyggande samt för att förstärka allmänhetens tillit till skolan.

Kommissionen har identifierat fyra utvecklingsområden:

- Ansvarsfördelning, styrning och stöd
- Kompetensförsörjning
- Långsiktig skolpolitik med tillit från medborgarna och professionerna
- Vård och utveckling av genomförda reformer.

Inom vart och ett av områdena redovisas nedan kommissionens långsiktiga plan i sammanfattning.

Ansvarsfördelning, styrning och stöd

Kommissionens långsiktiga plan i syfte att stärka huvudmännens och rektorernas förutsättningar att ta ansvar för skolväsendet sammanfattas enligt följande.

En nationell resursfördelningsmodell för skolan

Det är nödvändigt med ett ökat nationellt ansvar för skolans finansiering. Kommissionen överväger en resursfördelningsmodell med en reglering som med utgångspunkt i skillnader i elevunderlagets sammansättning bestämmer en lägsta nivå för resursfördelningen på kommunnivå, i kombination med ett statligt bidrag till kommuner med större behov av kompensatoriska insatser. En sådan modellen förutses omfatta skolformerna förskoleklass, grundskola och gymnasieskola. Resursfördelningsmodellen skulle kunna täcka respektive kommuns undervisningskostnader samt kostnaderna för elevhälsan och ta hänsyn till strukturella och därmed för kommunen opåverkbara skillnader i förutsättningar och behov. Modellen skulle även kunna innehålla ett riktvärde för fördelningen på skolenhetsnivå. En sådan modellen påverkar även resurstilldelningen till huvudmän för fristående skolor via det kommunala bidraget. Elevernas socioekonomiska bakgrund skulle med en sådan lösning få en större betydelse även för kommunernas ersättning till de fristående skolorna. Ett genomförande av en sådan resursfördel-

ningsmodell förutsätter enligt kommissionens bedömning att staten tillskjuter medel till skolektorn.

Kommissionen överväger även ett alternativ som innebär att staten finansierar hela eller delar av kommunernas samlade kostnader för skolan genom ett sektorsbidrag. Även ett sektorsbidrag skulle behöva beräknas med utgångspunkt från socioekonomiskt betingade skillnader i respektive kommuns elevunderlag. Ett nytt sektorsbidrag skulle i likhet med ovan nämnda alternativ även påverka resurstilldelningen till huvudmän för fristående skolor via det kommunala bidraget. Ett nytt sektorsbidrag skulle förutsätta skatteväxling mellan kommunerna och staten och därmed förändringar i skattesystemet. En del av de nu gällande specialdestinerade bidragen till skolan bör kunna avvecklas för att ingå i de medel som fördelas inom ramen för det nya bidraget på socioekonomisk grund alternativt i ett nytt sektorsbidrag.

Den statliga finansieringen kan utformas på olika sätt och även med skilda ambitionsnivåer med avseende på storleken på det belopp som staten tillskjuter till skolan för att åstadkomma större likvärdighet.

Stärkt huvudmannaskap med stöd av staten

Skolhuvudmännens kapacitet för att fullgöra sitt ansvar för skolan behöver stärkas. Det behövs en högre grad av samling runt skolans uppdrag inte endast på nationell nivå utan även på regional och lokal nivå. Tillsammans kan staten och skolhuvudmännen stärka den svenska skolan och skapa förutsättningar för bättre kunskapsresultat för alla elever genom förbättrade arbetsförutsättningar och professionsutveckling för lärare och skolledare.

Staten bör överväga att stärka sin regionala närvaro och inrätta regionala kontor inom en skolmyndighet som kan möta och stödja huvudmännen. Det kommunala huvudmannaskapet för förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan behöver bäras av större organisatoriska enheter alternativt av enheter i en utvecklad samverkan inom ett geografiskt område. Därigenom kan en starkare samlad kapacitet för skoluppdraget hos respektive huvudman åstadkommas samtidigt som samarbetet på regional nivå mellan huvudmännen, såväl kommunala som enskilda, och staten samt

lärosätena underlättas. Staten bör överväga att stödja eller underlätta frivilliga överenskommelser i syfte att få till stånd enheter eller samverkansmodeller som innebär att huvudmännen i samverkan med staten blir bättre rustade att bära huvudmannskapet för förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan.

Kommissionen överväger vilka uppgifter staten bör ha för att på bästa sätt kunna stödja huvudmännen på regional nivå. Kommissionen anser att systematiskt kvalitetsarbete, regional kompetensförsörjning bl.a. avseende behörighetsgivande kurser, genomförandet av såväl nationella skolutvecklingsprogram som riktade stödinsatser, erfarenhetsutbyte, liksom tillståndsprovning och inspektion bör övervägas. Ett organiserat samarbete mellan staten och skolhuvudmännen kommer att stärka överblicken över regionens skolväsende som helhet och skapa förbättrade planeringsförutsättningar. I uppdraget för ett regionalt förlagt kontor bör ingå stöd till planeringen av gymnasieskolan, inkluderande fristående gymnasieskolor. Ett regionalt planeringsperspektiv med ett aktivt statligt stöd bör kunna ge förbättrade förutsättningar för att det finns tillgång till ett brett utbud av nationella program inom gymnasieskolan samt att detta utbud motsvarar arbetslivets behov av kompetensförsörjning i regionen.

Mot bakgrund av dels ett utökat ansvar för staten att på regional nivå stödja skolhuvudmännen och dels de otydligheter som finns i ansvarsförhållandena mellan dagens statliga skolmyndigheter anser kommissionen att det behövs en myndighetsöversyn på skolområdet. Den regionala närvaron bör organiseras så att den inte ytterligare splittrar det statliga myndighetsansvaret för skolan.

Kommissionen överväger att föreslå åtgärder som öppnar för ett bredare samt mer kraftfullt och långvarigt statligt ingripande mot kommuner som inte förmår fullgöra sina skyldigheter som skolhuvudman.

Garanterad undervisningstid

Redovisningen och kontrollen av undervisningstiden behöver förbättras såväl på skolenhetsnivå som på huvudmannnivå för grund- och gymnasieskolan. En tydligare reglering för rektorn respektive huvudmannen att följa upp den faktiska undervis-

ningstiden, liksom stödinsatser för hur detta kan genomföras praktiskt, bör övervägas. En utökning av den garanterade undervisningstiden bör på sikt övervägas.

Löpande läroplansöversyn

Skolverket eller framtida berörd myndighet bör ges förutsättningar att arbeta långsiktigt och kontinuerligt med uppföljning och justering av läroplaner och kursplaner.

Stärkt autonomi för lärare och skolledare

I takt med att lärarkåren stärks bör staten kunna överväga förändringar i läro- och kursplaner i riktning mot ökad lokal autonomi. Även i övrigt bör staten vägledas av behovet av att stärka lärarnas och skolledarnas autonomi. Huvudmännen bör beakta den administrativa bördan för lärare och rektorer och vara restriktiva med att belasta dem med egna mål, anvisningar och redovisningskrav vid sidan av de som anges i nationella styrdokument.

Åtgärder mot skolegregation och för ett likvärdigt skolval

Utvecklingen mot allt större skillnader i skolornas elevsammansättning med avseende på socioekonomisk bakgrund är oroande. För att bryta utvecklingen krävs en aktiv politik som minskar boendesegregationen och fördelar nyanlända invandrare mer jämnt mellan kommuner, bostadsområden och skolor. Kommissionen delar den parlamentariskt sammansatta Friskolekommitténs bedömning att de fristående skolorna och valfriheten har kommit för att stanna. Kommissionen ser i likhet med OECD ett behov av att utveckla en modell som möjliggör val av skola samtidigt som segregation och minskad likvärdighet motverkas. Ett obligatoriskt skolval som kombineras med relevant och allsidig information till elever och vårdnadshavare bör övervägas. Även regelverket för placering vid skolenhet bör ses över. Det bör också övervägas att införa en bestämmelse om att huvudmannen och rektorn ska verka för att

skolenheter, klasser och arbetsenheter har en så bred social sammansättning av elever som möjligt.

Kommissionen avser att återkomma med förslag till åtgärder i slutbetänkandet.

Ett sammanhållet uppföljnings- och utvärderingssystem

Utredningen om nationella prov har nyligen lagt ett förslag för att komma till rätta med väsentliga brister i uppföljnings- och utvärderingssystemets resultatinformation. Det är viktigt att arbetet med ett genomförande kommer igång snarast möjligt efter beredningen av förslagen. I det fortsatta arbetet bör utredas vilka ytterligare uppgifter som bör ingå i den nationella resultatuppföljningen. Det saknas t.ex. data om resultatutvecklingen för elever som haft åtgärdsprogram eller elever med olika funktionsnedsättningar. Sådan information, som inte får bygga på personuppgifter men kan samlas in för grupper av elever, kan skapa förutsättningar för analys av olika elevgruppers behov och ge underlag för åtgärder. OECD pekar också på bristen på uppgifter om lärares och rektorers bakgrund, anställningsförhållanden och deltagande i aktiviteter för professionell utveckling.

Nationella skolutvecklingsprogram

Baskunskaperna läsa, skriva och räkna har länge varit i fokus för olika satsningar från staten och även från olika huvudmän. Det framstår dock som oklart vilka effekterna har blivit av de olika insatserna. Program för ”literacy” och ”numeracy” i andra länder tycks haft avsevärda effekter. Det behövs en analys av svenska och internationella program och erfarenheter, inklusive de pågående läs- och matematiklyften, för att bedöma hur insatserna kan stärkas. Analysen kan till exempel genomföras av internationella experter.

Systematisk försöksverksamhet till grund för nationell skolutveckling och reformer

En ökning bör ske av systematisk försöksverksamhet i skolan, i syfte att prova nya idéer i liten skala och utvärdera effekterna innan dessa sprids nationellt eller utgör underlag för nationella reformer. Frågan om datatillgång behöver beaktas i samband med att försöksverksamhet introduceras.

Kompetensförsörjning

Kommissionens långsiktiga plan för kompetensförsörjning sammanfattas enligt följande.

Kraftfulla insatser för att öka antalet behöriga lärare

Det behöver vidtas kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med den akuta bristen på behöriga lärare. Vissa akuta åtgärder kan vidtas såsom att förbättra de ekonomiska incitamenten, eller villkoren för behörighetsgivande och behörighetskompletterande utbildning. Vidare kan incitament skapas som förmår lärare som tidigare varit verksamma inom skolan att återvända till yrket. På längre sikt är det avgörande att läraryrket stärks och blir mer attraktivt.

Läroutbildningen behöver stärkas avseende resurser, kvalitet och rekrytering av studenter

Tilldelningen av ekonomiska resurser till utbildningarna behöver ses över liksom även kompetensförsörjningen för läroutbildningarna samt utbildningarnas forskningsanknytning. Ökade ekonomiska resurser möjliggör att den undervisningstid som erbjuds lärostudenterna också motsvarar det behov som finns av metodiklektioner, tillämpningsövningar av olika slag, praktisk träning och möjligheter till reflektion om erfarenheter från de verksamhetsförlagda delarna av utbildningen.

Därutöver är det angeläget att vidta åtgärder för att stärka rekryteringen av studenter, vad avser antalet sökande till utbild-

ningarna liksom insatser som syftar till att studenterna ska ha bättre förkunskaper.

Professionsprogram för lärare och rektorer

Ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare bör införas för att säkerställa kompetensförsörjningen. Inom ramen för programmet bör det etableras ett antal kvalifikationsnivåer som utgör tydliga utvecklingssteg och karriärmöjligheter för lärare.

Professionsprogrammet kan även skapa en tydlig struktur för skolledarförsörjningen och ge nytillträdda rektorer bättre förutsättningar att klara sitt uppdrag.

Kompetensutvecklingen av lärare och rektorer ska systematiseras och göras mer likvärdig

Förutsättningar bör ges för att staten kontinuerligt utvecklar och erbjuder kompetensutvecklingsinsatser liknande Matematiklyftet och Läsllyftet för fler ämnen och kunskapsområden.

Det är viktigt att lärare och skolledare ges möjlighet att utvecklas i professionsutövningen under yrkeslivet. Det behöver säkerställas att alla rektorer och lärare får möjlighet till en organiserad kompetensutveckling. De systematiska skillnader som finns i dag mellan huvudmän och skolor i fråga om att tillhandahålla kompetensutveckling måste motverkas.

En stärkt vetenskaplig bas, forskningsanknytning och praktikinära forskning

En förstärkning behöver ske av skolans vetenskapliga bas och forskningsanknytning. Vidare behöver lärares kunskapsbas utvecklas. Ett system behöver skapas för stöd till utveckling av praktikinära forskning och forskningsförsörjning som svarar mot direkta kunskapsbehov emanerande ur lärares och skolledares praktiska yrkesutövning. Det är viktigt att olika vägar prövas för att resultat från forskning ska nå de yrkesverksamma.

Användning av stödjande funktioner ska utvecklas

Det är mycket angeläget att skolhuvudmännen ger lärare och rektorer ett fullgott administrativt stöd och tillräcklig tillgång till stödjande funktioner i övrigt. Det är betydelsefullt att lärares arbetstid används till undervisning och till aktiviteter som gynnar elevers kunskapsutveckling. I frågor som rör administrativa uppgifter, frågor om elevers hälsa och välbefinnande samt sociala frågor kopplade till skolmiljön bör även andra yrkesgrupper än lärare kunna engageras. Det är viktigt att verksamheten organiseras på så sätt att rektor kan prioritera det pedagogiska ledarskapet och vara ett stöd för lärarna.

Långsiktig skolpolitik med tillit från medborgarna och professionerna

Kommissionens långsiktiga plan för en skolpolitik med tillit från medborgarna och professionerna sammanfattas nedan.

Nationell samling kring långsiktig skolpolitik

Att vända den negativa resultatutvecklingen i grundskolan och att stärka skolsystemet som helhet kräver ett långsiktigt och uthålligt arbete. Statsmakterna har ansvaret för att den nationella skolpolitiken ger förutsättningar för detta.

Det behövs en stark uppslutning i hela samhället bakom de åtgärder som blir resultaten av kommissionens arbete. Breda informationsinsatser behöver genomföras.

Långsiktigt arbetande skolmyndigheter

En förvaltningsmyndighet för skolväsendet bör ha förutsättningar att arbeta långsiktigt och metodiskt. Regeringens styrning bör inriktas mot resultat som ska uppnås och ge breda och tydliga mandat till myndigheten.

Vård och utveckling av genomförda reformer

Kommissionen anser det nödvändigt med fortsatt uppmärksamhet inom följande områden:

Kunskapsbedömning

Fortsatta kompetensutvecklingsinsatser inom området kunskapsbedömning är nödvändiga. De nationella provens syfte bör renodlas till att stödja en rättvis och likvärdig betygssättning. Justeringar av betygsskalan kan på sikt övervägas.

Arbetsklimat, hälsa, trygghet och studiero

Den ökning som skett av elevers självskattade psykiska ohälsa och skolstress är oroande och det behövs insatser till hjälp för skolornas hälsofrämjande arbete. Evidensbaserade program för att förebygga psykisk ohälsa behöver utvecklas och kommissionen överväger att föreslå att ett nationellt kunskapscenter för elevhälsan inrättas.

Regeringen bör initiera en utvärdering av skollagens bestämmelser om disciplinära åtgärder.

Skolans arbete med stöd och stimulans

Genomförda nationella insatser för att stärka skolornas stöd till elever i tidiga skolår bör följas upp och det är särskilt viktigt att tidiga specialpedagogiska insatser för elever med läs- och skrivsvårigheter förbättras och byggs ut.

Det behövs även fortsatta insatser till stöd för skolornas arbete med högrepresterande och särbegåvade elever.

Nyanlända elever

Utöver de kortsiktiga insatser som genomförs med anledning av den stora ökningen av nyanlända elever behövs en genomlysning av mer långsiktiga konsekvenser och vilka möjligheter och behov av åtgärder dessa skapar.

Finansieringen av investeringar i till exempel skolbyggnader, där behoven är ojämnt fördelade över landet, behöver lösas och tillgången på lärare i svenska som andraspråk, modersmål och svenska för invandrare förbättras.

Riktat stöd till skolor med svaga kunskapsresultat

Som ett komplement till kommissionens överväganden om generella åtgärder för att stärka förutsättningarna för god kvalitet i undervisningen, bör statens riktade stöd till skolor med svaga studieresultat fortsätta.

Summary

The Swedish School Commission was tasked with submitting proposals aimed at improving learning outcomes, quality of teaching and equity in schools. This interim report contains an analysis of the causes of declining learning outcomes, a description of the current problems in the Swedish school system, proposals for national targets and a long-term plan with areas for improvement. The interim report also contains plans for the Commission's future work until the completion of the final report in January 2017.

Learning outcomes have been declining in Swedish compulsory schools for several decades, according to international surveys. The national evaluation from 2003 by the National Agency for Education also revealed a decline. The Commission wants to stress that declining learning outcomes in Swedish schools are a serious problem. The increasing variations in outcomes between schools – due to the fact that pupils with similar family backgrounds tend to gather in the same schools to a greater extent than previously – are also very worrying. Moreover, the working environment for pupils and teachers must be improved, as well as safety and the study environment for pupils. There are worrying signs that pupils' psychosocial health is deteriorating. The work of school health and welfare services is also very important and measures are needed to support health promotion work in schools.

Schools also need respect, support and trust from parents and society at large, and pupils must contribute themselves by making an effort. It is also important to strengthen trust between teachers, school heads and school authorities. A key challenge for the Swedish school system is ensuring access to skilled and committed teachers and school heads, and creating better conditions for them to fulfil their duties.

Following the comprehensive school reforms of the 1990s, various governments have taken a number of measures aimed at remedying the weaknesses in the school system that came about as a result of the reforms. The Commission is convinced that further measures are needed to improve the school system. At the same time, it is important that necessary improvements are carefully considered in relation to the advantages of continuity in the school system. The Commission wants to stress the importance of future changes occurring in an orderly manner and in close cooperation with teachers and school heads.

This interim report includes a proposal for a limited number of monitorable national targets aimed at developing and improving Swedish schools. The proposed targets are for learning outcomes, teaching quality and equity. The targets cover a ten-year period, with various measurement points. The targets should be seen as an aid in assessing whether the long-term plan drawn up by the Commission and the measures that will be proposed in the final report, lead to improvements.

The Commission considers that the weaknesses in Swedish schools are mainly found at system level and that this is where areas for improvement need to be identified and specified. The Commission has identified the following essential systemic weaknesses in the Swedish school system:

- inadequate capacity and accountability among many school authorities;
- unclear division of responsibilities;
- shortcomings in resource allocation;
- shortcomings in results information that hamper quality management;
- inadequate skills supply and development;
- inadequate conditions for professional development; and
- national governance of schools that is fragmented and has been inconsistent over time, e.g. through numerous different government grants.

The Commission's long-term plan with areas for improvement is a cohesive reform strategy for dealing with the systemic weaknesses of the school system. The strategy aims to:

- strengthen governance, support and presence on the part of central government at various levels in the school system for the purpose of strengthening school authorities;
- involve and strengthen teachers and school heads;
- strengthen trust in schools and an understanding among the wider public of the importance of education ; and
- ensure a long-term approach, consistency and perseverance in education policy.

The Commission's areas for improvement lay the foundation for the concrete proposals with varying levels of ambition that the Commission will present in its final report in January 2017.

An important basis of the Commission's work is to strengthen the conditions for high-quality teaching on the part of teachers and educational leadership on the part of school heads. Teachers and school heads are the most important resources for improving learning outcomes. Other important staff categories are needed to facilitate and make possible teachers' educational work with pupils.

Many school authorities have difficulties fulfilling their task of running schools. Central government and the school authorities, whether public or independent, need to be better at cooperating so that they can strengthen schools together. The capacity of school authorities must be strengthened in various ways, with the ultimate goal of improving pupils' learning. The conditions for school heads and teachers to do their jobs must be improved. With stronger public school authorities for preschool class, compulsory school and upper secondary school, central government can use an extended regional presence to meet school authorities more easily for constructive and long-term cooperation.

A vital factor in strengthening the capacity of the school system is that central government takes greater responsibility in future for the financing of schools and the allocation of resources. Parts of the school system may need extra funding, but the main issue is how to allocate and use the resources. Central government also

needs to help strengthen the autonomy of teachers and school heads in various ways.

A broad consensus is needed behind efforts to improve the Swedish school system. The direction of school policy proposed by the Commission needs to apply for an extended period of time and stability is necessary in school policy to enable capacity-building and to strengthen the general public's trust in schools.

The Commission has identified four areas for improvement:

- division of responsibilities, governance and support;
- skills supply and development;
- long-term school policy that has the trust of teachers, school heads and citizens; and
- commitment to and development of the implemented reforms.

The Commission's long-term plan in each of these areas is described briefly hereinafter.

Division of responsibilities, governance and support

The Commission's long-term plan aimed at strengthening the conditions for teachers, school heads and school authorities to take responsibility is summarised below.

A national resource allocation model for schools

It is necessary to increase national responsibility for the financing of schools. The Commission is considering a resource allocation model with rules to determine – on the basis of differences in the make-up of the pupil population – a minimum level for resource allocation at municipal level, in combination with a government grant to municipalities in greater need of compensatory measures. The model is intended to cover preschool class, compulsory school and upper secondary school. The resource allocation model is to cover each municipality's teaching costs and the costs of school health and welfare services, and it is to take into account structural differences in conditions and needs. Additionally, the model will

contain a guideline value for allocation at school level. The model will therefore influence resource allocation to independent school authorities through the municipal grant. The socio-economic background of pupils will therefore become more significant for municipalities' allocation of funds to independent schools. It is the Commission's assessment that the proposal requires that central government provides additional funding to the school sector.

The Commission is considering an alternative proposal that would mean central government financing all or part of the municipalities' total costs for schools through a sector grant to all municipalities. A sector grant would also be calculated on the basis of socio-economic differences in the pupil population in each municipality. Like the abovementioned proposal, a new sector grant would also affect resource allocation to independent school authorities through the municipal grant. A new sector grant would require a tax shift between the municipalities and central government and thus amendments to the tax system. It should be possible to phase out some of the current purpose-specific school grants to include those resources in the funding that is allocated within the framework of a new grant on a socio-economic basis, or in a new sector grant.

Central government financing can be designed in different ways and with varying levels of ambition with regard to the size of the sums provided by central government to the municipalities to achieve greater equity.

Strengthening school authorities with support from central government

The capacity of public and independent school authorities to fulfil their responsibilities needs to be strengthened. Greater cooperation is required concerning education, not just at national level but also at regional and local level. Together, central government and school authorities (public and independent) can strengthen Swedish schools and establish conditions that can help to improve learning outcomes for all pupils through improved working conditions and professional development for teachers and school heads.

Central government should consider strengthening its regional presence and establishing regional offices within a school agency

that can meet and support school authorities. The responsibility of public school authorities for preschool class, compulsory school and upper secondary school needs to be borne by larger bodies or bodies in integrated cooperation within a geographical area. This will help each public school authority to achieve stronger overall capacity to fulfil its task of running schools, while cooperation is facilitated at regional level between school authorities and central government, as well as higher education institutions. Central government should consider supporting or facilitating voluntary agreements aimed at establishing bodies or collaborations between school authorities that in cooperation with central government, become better equipped for the responsibility of running preschool class, compulsory school and upper secondary school.

The Commission is considering which tasks central government should have to best support school authorities at regional level. The Commission considers that systematic quality work, regional skills supply and development, the implementation of national school development programmes and targeted support measures, experience-sharing and collegial learning, as well as inspections and a system of authorisation should be considered. Organised cooperation between central government and school authorities will strengthen the overview of the region's school system as a whole and create better planning conditions. The remit of a regional office should contain support for planning of upper secondary school, including independent upper secondary schools. A regional planning perspective with active state support should be able to provide improved conditions for access to a broad range of national programmes within upper secondary school, and for this range to correspond with the labour market's skills supply needs in the region.

Given the greater responsibility of central government to support school authorities and the existing uncertainties in the division of responsibility between the current central government school agencies, the Commission considers that an agency review is needed in the area of education. The regional presence of central government agencies needs to be organised in a manner that does not divide central government's responsibility further. The Commission is also considering proposing measures that open up for broader, more forceful and long-term central government

intervention against municipalities that are not able to fulfil their obligations as school authorities.

Guaranteed instruction time

The reporting and monitoring of instruction time needs to be improved, both at school level and at authority level for compulsory school and upper secondary school. Clearer regulations should be considered for the school head and the school authority to monitor actual instruction time, as well as support measures for how this is to be implemented in practical terms. In the long term, an extension of the guaranteed instruction time should be considered.

Ongoing curriculum review

The National Agency for Education, or the relevant agency in the future, should have the conditions to work continuously and with a long-term approach on the monitoring and adjustment of curricula and syllabuses.

Greater autonomy for teachers and school heads

As the teaching profession is strengthened through increasing numbers of well-educated teachers, central government should be able to consider changes to curricula and syllabuses towards more local autonomy. Central government should generally be guided by the necessity to strengthen teachers and school heads, and their autonomy. The school authorities should consider the administrative burden on teachers and school heads and be restrictive in burdening them with local objectives, instructions and reporting requirements, alongside those stated in the national policy documents.

Measures against school segregation and for equitable school choice

There is a worrying trend towards greater differences between schools considering pupil make-up with regard to socio-economic background. Breaking the trend requires active policies to lessen residential segregation and allocate newly arrived immigrants evenly between municipalities, residential areas and schools. The Commission shares The Independent School Committee's assessment that the independent schools and school choice is here to stay. Like the OECD, the Commission considers that there is a need to develop a model that enables school choice while at the same time countering segregation and reduced equity. Mandatory school choice, combined with relevant and comprehensive information to pupils and their parents/guardians, should be considered. The regulations for pupil placement at a school should also be reviewed. In addition, a provision should be considered stating that the school authority and the school head are to work to ensure that the school, classes and working groups have as broad a social make-up of pupils as possible.

A coherent follow-up and evaluation system

The Inquiry on National Tests (SOU 2016:25) recently presented a proposal for remedying considerable shortcomings in the information provided by the follow-up and evaluation system. It is important that implementation work begin as soon as possible once the proposals have been prepared. In future work, an inquiry should be conducted into which additional information should be included in the national assessment system. For example, there is a lack of data on the progress of pupils with special needs. This kind of information – which must not be based on personal data but can be collected for groups of pupils – could establish better conditions for analysing the needs of various groups of pupils and provide data for measures to be taken. The OECD also points to shortcomings in information about teachers' and school heads' backgrounds, terms of employment and participation in activities for professional development.

National school development programmes

The basic skills of reading, writing and arithmetic have long been in focus for various initiatives by central government and also by various school authorities. However, it is uncertain what the effects of the different initiatives have been. Programmes for literacy and numeracy in other countries appear to have had the desired effects. An analysis is needed of national and international programmes and experiences, including the ongoing 'Boost for Reading' and 'Boost for Mathematics' programmes, to assess how these initiatives can be strengthened. For example, the analysis could be conducted by international experts.

Systematic pilot activities form the basis of national school development and reforms

There should be an increase in systematic pilot activities in schools, aimed at testing new ideas on a small scale and evaluating the effects before they are rolled out nationally or made into the basis for national reforms. The issue of access to data needs to be considered in connection with the introduction of pilot activities.

Skills supply and development

The Commission's long-term plan for skills supply and development is summarised below.

Forceful measures to increase the number of qualified teachers and school heads

Forceful measures are needed to tackle the acute shortage of qualified teachers. Certain urgent measures could be taken, such as improving the financial incentives, or the terms of issuing qualified teacher status and education to supplement qualifications. In addition, incentives could be created that encourage qualified teachers who have previously worked in schools to return to the profession. In the long term it is crucial that the teaching profession is strengthened and becomes more attractive.

Teacher education programmes need to be strengthened in terms of resources, quality and recruitment of students

The allocation of economic resources to teacher education programmes needs to be reviewed, as does the skills supply and development for teacher education programmes and these programmes' links to research and a scientific basis. Greater economic resources would make it possible for the teaching time offered to trainee teachers to also match the needs for methods lessons, application exercises of various kinds, practical training and opportunities for reflection about experiences from the placement studies parts of the programmes.

Moreover, it is essential that measures are taken to strengthen recruitment of students in terms of numbers applying to the programmes and initiatives aimed at improving students' prior knowledge.

Profession programme for teachers and school heads

A national profession programme for teachers and school heads should be introduced to ensure skills supply and development. Within the framework of the programme, a number of qualification levels should be established that represent clear development stages and career opportunities for teachers.

The profession programme could also create a clear structure for the supply of school heads and provide newly appointed school heads with better conditions for doing their job.

Systematising skills development for teachers and school heads

Central government should put in place the conditions to continuously develop and offer skills development measures like the 'Boost for Mathematics' and the 'Boost for Reading' for more subjects and areas of knowledge.

It is important that teachers and school leaders are given the opportunity to develop in the exercise of their profession during their working life. It must be ensured that all school heads and teachers are given the opportunity to undertake skills development

of an organised structure. The systematic differences that currently exist between school authorities in terms of providing skills development must be countered.

A stronger scientific basis, link to research and practically based research

The scientific basis of schools and their link to research needs to be strengthened. Further, teachers' knowledge base needs to be developed. A system needs to be established for supporting the development of practically based research and research supply that directly responds to the knowledge needs that arise in the practice of teachers' and school leaders' professions. It is important to test different methods so that research findings reach those exercising the profession.

Developing use of support functions

It is very important that school authorities give teachers and school heads adequate administrative support and sufficient access to other support functions. Teachers' working hours should be spent teaching and carrying out activities that benefit pupils' knowledge development. For issues concerning administrative tasks, pupils' health and wellbeing, and social issues linked to the school environment, it should be possible to engage other professional groups. It is important that activities are organised in such a way that the school head can prioritise educational leadership and support teachers.

Long-term school policy with trust from the citizens and the professions

The Commission's long-term plan for a school policy with trust from the citizens and the professions is summarised below.

National action on long-term school policy

Reversing the negative trend in learning outcomes in schools requires long-term and sustained efforts. The Government and the Riksdag are responsible for providing the conditions for this in national school policy.

Strong support is needed from the whole of society for the measures that result from the Commission's work. Broad information campaigns will need to be conducted.

School authorities working with a long-term perspective

An administrative agency for the school system should have the conditions to be able to work with a long-term perspective. Governance on the part of the Government should focus on the overall results to be achieved and provide broad and clear mandates to the authority.

Commitment to and development of the implemented reforms

The Commission considers it necessary to continue to pay attention to the following areas.

Knowledge assessment

Continued skills development measures are necessary in the area of knowledge assessment. The purpose of the national tests should be refined to support a fair and equal grading system. Adjustments to the grading scale may be considered in the long term.

Working atmosphere, wellbeing, safety and an environment conducive to learning

The increase that has occurred in pupils' own assessments of their poor mental health and school stress is worrying, and measures are needed to help schools' health promotion work. Evidence-based programmes for promoting pupils' wellbeing and preventing poor

mental health need to be developed and the Commission is considering proposing the establishment of a national knowledge centre for school health and welfare services.

The Government should initiate an evaluation of the provisions in the Education Act on disciplinary measures.

Schools' work on support and stimulus

National initiatives conducted to strengthen the support of pupils' learning in the early years should be followed up, and it is especially important that early special needs measures for pupils with reading and writing difficulties are improved and extended. Continued measures are also needed to support schools' work with high achieving and gifted pupils.

Newly arrived pupils

In addition to the short-term measures being carried out in connection with the major increase in newly arrived pupils, a review is needed of the more long-term consequences and the opportunities and need for measures that arise. The problem of the unequal allocation of investments in school buildings needs to be resolved, and access to teachers in Swedish as a second language and mother tongue teachers needs to be improved.

Targeted support to schools with poor learning outcomes

As a supplement to the Commission's proposals for general measures to strengthen the conditions for high teaching standards, central government's targeted support to schools with poor learning outcomes should continue.

1 Kommissionens uppdrag och arbete

Nedan redogörs för Skolkommissionens uppdrag och hittillsvarande arbete. Vidare redovisas en plan för kommissionens fortsatta arbete samt delbetänkandets disposition.

1.1 Kommissionens uppdrag

Skolkommissionen har i uppdrag att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (dir. 2015:35). Förslagen ska fokusera på förskoleklassen, grundskolan, och gymnasieskolan. I viss utsträckning kommer förslagen att få betydelse även för övriga skolformer.

I detta delbetänkande redovisas i enlighet med direktivet en analys av orsakerna till de fallande kunskapsresultaten, en samlad problembild, nationella målsättningar för ett sammanhållet skolsystem, förslag till en långsiktig plan med utvecklingsområden samt en plan för kommissionens fortsatta arbete. Direktivet finns i sin helhet i bilaga 1. Utredningstiden för delbetänkandet förlängdes genom tilläggsdirektiv som beslutades av regeringen den 17 december 2015 (dir. 2015:140). Detta direktiv redovisas i bilaga 2.

Enligt direktiven ska kommissionens arbete bl.a. utgå från OECD:s rekommendationer från den tematiska granskningen av svensk skola (OECD 2015a). OECD menar att det behövs sammanhängande och konsistenta insatser på både nationell och lokal nivå för att skapa en likvärdig skola med hög kvalitet för alla elever. En översättning av sammanfattningen av OECD:s rekommendationer finns i bilaga 3.

1.2 Kommissionens hittillsvarande arbete

Kommissionen samlades för ett första sammanträde i maj 2015 och har inom ramen för arbetet med delbetänkandet haft 12 sammanträden. Vid flera av dessa sammanträden har forskare och utredare, företrädare från pågående utredningar eller representanter från myndigheter bjudits in.

I utredningen har ingått sammantaget nio experter från Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet.

Kommissionen har arbetat i dialog med en parlamentariskt sammansatt referensgrupp. Kommissionens ordförande har haft ett sammanträde med den parlamentariska referensgruppen för att diskutera kommissionens direktiv. Vid två tillfällen har referensgruppen bjudits in till diskussioner med samtliga kommissionsledamöter. Referensgruppen har även bjudits in till anordnade studiebesök och seminarier.

Kommissionen har inhämtat synpunkter från Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens institutionsstyrelse, Sameskolstyrelsen, Skolforskningsinstitutet, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Det pågår ett flertal statliga utredningar som på olika sätt är av betydelse för genomförandet av kommissionens uppdrag. Kommissionens ordförande eller sekretariat har träffat företrädare för Utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (U 2013:02), Yrkesprogramsutredningen (U 2014:01), Grundskoleutredningen (U 2014:05), Delegationen för arbetsplatslärande vid yrkesintroduktionsanställningar, YA, (U 2014:07), Offentlighetsprincipen i fristående skolor (U 2014:12), Skolkostnadsutredningen (U 2014:14), Gymnasieutredningen (U 2015:01), Utredningen om nationella prov (U 2015:02), Utredningen om en läsa-skriva-räkna-garanti (U 2015:04), Kommissionen för jämlik hälsa (S 2015:02) samt Valfärdsutredningen (Fi 2015:01).

Vidare har kommissionens sekretariat haft möten om kommissionens direktiv och uppdrag med Autism & Aspergerförbundet, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Nätverket för en likvärdig skola, Svenska läromedel och Sveriges kommuner

och landsting (SKL). Vid en del av dessa möten har även kommissionens ordförande medverkat. I samarbete med Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd och Sveriges Elevråd-SVEA har elevdialoger genomförts på grund- och gymnasieskolor i landet. I samarbete med Lärarförbundet Student, Lärarnas Riksförbund Student och Sveriges Förenade Studentkårer (SFS) har en webbenkät genomförts riktad till studerande vid landets lärarutbildningar.

I samband med framtagandet av förslag till nationella målsättningar har underlag inhämtats från jämförbara länder, bl.a. från Danmark, Estland, Kanada (Ontario), Storbritannien (Nordirland) och Tyskland gällande hur de formulerat motsvarande målsättningar. Ett seminarium med temat *Making School Reforms Happen* genomfördes den 25–26 november 2015 tillsammans med EU-kommissionen, med stöd av OECD. Till seminariet inbjöds representanter från Danmark, Irland, Nederländerna, Skottland och Österrike samt EU-kommissionen och OECD för att dela med sig av erfarenheter från senare års reformarbete. Kommissionen har vidare genomfört ett studiebesök till Harvard University (Cambridge, Massachusetts, USA) samt till Toronto, Ontario (Kanada).

Den 16 december 2015 anordnades ett tvärvetenskapligt forskarseminarium med följande teman: Kompetensförsörjning och professionsutveckling, Styrning och ansvarstagande samt Kvalitet och likvärdighet. Kommissionen har vidare genomfört ett flertal studiebesök till kommuner, enskilda huvudmän och skolor.

1.3 Viktiga utgångspunkter för kommissions delbetänkande

I denna kommission, som har en bred sammansättning, finns skilda ståndpunkter företrädde i några frågor som har betydelse för skolans utveckling, bland annat i synen på var huvudmannaskapet på lång sikt bör ligga samt gällande betydelsen av valfrihets- och marknadslösningar på skolans område. Trots delvis skilda utgångspunkter har kommissionen kunnat enas om viktiga nationella målsättningar för skolan och om en långsiktig plan med utvecklingsområden som är centrala för skolans utveckling. Kommissionen har därmed lagt en grund för ett antal konkreta förslag med olika

ambitionsnivåer, som ska presenteras i slutbetänkandet. Det är en styrka att kommissionen enats om detta delbetänkande.

Kommissionen anser att det är viktigt att följa och utvärdera hur kommissionens långsiktiga plan med utvecklingsområden och de förslag som följer i slutbetänkandet bidrar till att vända resultatutvecklingen i den svenska skolan. Kommissionens långsiktiga plan ska tillsammans med de förslag som presenteras senare ses som ett första steg att vända en negativ utveckling. Skulle inte dessa åtgärder ge tillräckliga eller tillräckligt snabba förändringar över hela landet måste ytterligare steg övervägas, och i de sammanhangen anser kommissionen att än mer långtgående förändringar kan bli nödvändiga att genomföra. Kommissionen anser att det bör ges ett särskilt uppdrag för att kontinuerligt följa att nödvändiga förändringar uppnås och föreslå justeringar (se vidare avsnitt 7.1).

1.4 En plan för kommissionens fortsatta arbete

I det fortsatta arbetet ska kommissionen lämna samhällsekonomiskt och budgetmässigt effektiva förslag inom de identifierade utvecklingsområdena och en tidplan för genomförandet. Vidare ska kommissionen analysera och redovisa alternativa ambitionsnivåer för förslagen samt föreslå nödvändiga författningsändringar. Slutbetänkandet ska också innehålla en analys av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen samt förslagens konsekvenser i övrigt. Uppdraget ska slutredovisas senast den 13 januari 2017.

I kapitel 5–8 framgår på vilka områden kommissionen avser att återkomma i slutbetänkandet med konkreta förslag eller fördjupade analyser.

Kommissionen avser i det kommande arbetet att diskutera förslagen och bevaka aktuella frågor genom att i olika skeden av arbetet ha fortsatta kontakter med den parlamentariska referensgruppen, pågående utredningar och ansvariga inom berörda skolmyndigheter, Regeringskansliet och intresseorganisationer.

1.5 Delbetänkandets disposition

I *kapitel 2* redovisas kommissionens analys av orsakerna till de fallande kunskapsresultaten och kommissionens samlade problem-bild.

I *kapitel 3* presenteras kommissionens förslag till nationella målsättningar för att förbättra och utveckla den svenska skolan.

I *kapitel 4* beskrivs kommissionens syn på behovet av förändringar inom det svenska skolväsendet. Vidare presenteras kommissionens fyra utvecklingsområden:

- Ansvarsfördelning, styrning och stöd
- Kompetensförsörjning
- Långsiktig skolpolitik med tillit från medborgarna och professionerna
- Vård och utveckling av genomförda reformer.

I *kapitel 5–8* redovisas kommissionens långsiktiga plan inom respektive utvecklingsområde.

I *kapitel 9* redovisas kommissionens konsekvensanalys.

2 Skolkommissionens bild av den svenska skolan

I detta kapitel redovisas Skolkommissionens översiktliga bild över tillståndet i den svenska skolan och bedömning av orsakerna bakom de försämrade kunskapsresultaten.

2.1 Situationen i svensk skola är allvarlig

Utbildningen i svensk skola syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov, och en strävan ska vara att uppväga skillnader i barns förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Alla barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de kan utvecklas så långt som möjligt. Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare. (1 kap. skollagen [2010:800]).

Sverige har således höga ambitioner med skolväsendet men den svenska skolan har stora problem.

I direktivet till Skolkommissionen (dir. 2015:35) anger regeringen att situationen i den svenska skolan är allvarlig både när det gäller kunskapsresultat och likvärdighet. I detta sammanhang finns anledning att kort erinra om vad som avses med *kunskap* respektive *likvärdighet* i de svenska styrdokumenterna.

Skollagen föreskriver att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Läroplanerna anger ett brett kun-

skapsuppdrag till skolan. I läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr11) anges under rubriken *Skolans uppdrag* bland annat följande:

Skolans uppdrag att främja lärande förutsätter en aktiv diskussion i den enskilda skolan om kunskapsbegrepp, om vad som är viktig kunskap i dag och i framtiden och om hur kunskapsutveckling sker. Olika aspekter på kunskap och lärande är naturliga utgångspunkter i en sådan diskussion. Kunskap är inget entydigt begrepp. Kunskap kommer till uttryck i olika former – såsom fakta, förståelse, färdighet och förtrogenhet – som förutsätter och samspelar med varandra. Skolans arbete måste inriktas på att ge utrymme för olika kunskapsformer och att skapa ett lärande där dessa former balanseras och blir till en helhet.

Med skolans komplexa uppdrag följer att eleverna ska ges en rad olika kunskaper och färdigheter i olika ämnen. I grundskolan ser kunskapsuppdraget också olika ut för olika stadier. Också i läroplanen för gymnasieskolan framgår att eleverna ska tillgodogöra sig olika typer av kunskaper och färdigheter. En vetenskaplig bas krävs därför både för de olika ämnen som ingår i utbildningen och för hur undervisningen utövas.

Betyg uttrycker i vad mån den enskilda eleven har uppnått de nationella kunskapskrav som finns för respektive ämne. Kunskapskraven speglar läroplanens kunskapsbegrepp. Som stöd för betygsättningen finns ämnesspecifika kunskapskrav för olika betygssteg.

Under rubriken *En likvärdig utbildning* anges i läroplanerna att utbildningen, enligt skollagen, ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas och att undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar och behov. I läroplanen för gymnasieskolan står bland annat följande:

Skollagen föreskriver att utbildningen inom varje skolform och inom fritidshemmet ska vara likvärdig, oavsett var i landet den anordnas. Normerna för likvärdigheten anges genom de nationella målen. En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika. Hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns också olika vägar att nå målet. Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Därför kan undervisningen aldrig utformas lika för alla.

I läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet finns motsvarande formuleringar.

Skollagens och läroplanernas föreskrifter om likvärdighet innebär sammanfattningsvis att det ska råda lika tillgång på utbildning, att utbildningens kvalitet ska vara likvärdig och att skolan ska kompensera för elevers olika förutsättningar.

Kunskapsresultaten har sjunkit i den svenska grundskolan under flera årtionden enligt internationella undersökningar (Skolverket 2014b). Skolverkets nationella utvärdering från 2003 påvisade också försämringar (Skolverket 2004).

Betygsstatistik från Skolverket avseende slutbetyg i grundskolan våren 2015 visar att 14,4 procent av eleverna inte uppnått de studieresultat som krävs för behörighet till gymnasieskolans nationella program. Det innebär att cirka 14 000 elever som lämnade grundskolan våren 2015 inte var behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Andelen elever som saknar behörighet har dessutom ökat sedan förra läsåret, då motsvarande andel var 13,1 procent. Den senaste undersökningen inom Programme for International Student Assessment (PISA) visar att svenska 15-åringar för första gången presterade under OECD-genomsnittet i såväl matematik, läsförståelse som naturvetenskap (Skolverket 2013b). Även de internationella studierna Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS), och Progress in Reading Literacy Study (PIRLS) visar sjunkande kunskapsresultat hos svenska elever.

År 2011–2012 genomfördes en internationell studie av vuxnas kunskaper och färdigheter inom ramen för Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC). Resultatet visar att en liknande resultatnedgång som visats i PISA återfinns i PIAAC för de ålderskohorter som deltagit i både PISA och PIAAC (Gustafsson m.fl. 2014b).

Det finns en stor variation mellan elevers skolresultat. Det finns ett antal strukturella faktorer som kan bidra till att förklara dessa skillnader. Av dessa är elevens familjebakgrund, vilket vanligen avser föräldrars utbildningsnivå och inkomst, den enskilda faktor som i högst grad kan förklara en elevs skolresultat i både grund- och gymnasieskolan (se t.ex. IFAU 2012, 2014; Skolverket 2012a). Detta samband är en av de mest använda indikatorerna på likvärdigheten i ett skolsystem. Betydelsen av föräldrarnas utbildningsbakgrund för elevers skolresultat har legat relativt konstant under de senaste 20 åren (Böhlmark & Holmlund 2011; Fredriksson & Vlachos 2011; IFAU 2012, 2014, 2016). Studier som använder ett

mer finfördelat utbildningsmått än som tidigare använts visar dock på en tydlig ökning (Gustafsson & Yang Hansen, kommande; se även Skolverket 2010b, 2012a). En annan faktor som kan påverka elevers skolresultat är deras migrationsbakgrund (se t.ex. Böhlmark & Holmlund 2011; Skolverket 2015a, 2016a). Särskilt gäller detta elever som invandrat till Sverige efter ordinarie skolstart.

Skillnaderna mellan grundskolorna i Sverige i elevernas genomsnittliga betyg i årskurs 9 har ökat kraftigt (se t.ex. Böhlmark & Holmlund 2011; Gustafsson m.fl. 2016). Den senaste PISA-undersökningen visar likaså att resultatskillnaderna mellan skolor har ökat kraftigt i Sverige, om än från vid internationell jämförelse låga nivåer (Skolverket 2012a, 2013a, b). De ökade resultatskillnaderna mellan skolor drivs av att skillnaderna mellan skolors elevsammansättning utifrån familje- och migrationsbakgrund ökar (IFAU 2014).

Kommissionen anser att det finns risk för att denna ökade uppdelning av skolor utifrån elevernas familjebakgrund kan få genomslag i en försämrad likvärdighet. Det har betydelse vilka kamrater man möter i skolan och i klassrummet. Ett exempel är förutsättningarna att lära sig svenska om man inte får möta elever med svenska som modersmål. Det finns också en risk för att nivån på undervisningen och förväntningarna på elevernas prestationer anpassas till deras bakgrundsförutsättningar och det finns flera internationella studier som drar slutsatsen att elever missgynnas av att gå i skolor med en hög andel svagpresterande elever (se t.ex. OECD 2015a). Skolor med en utmanande elevsammansättning har också ofta svårt att attrahera skickliga lärare med lång erfarenhet, vilket riskerar få konsekvenser för elevernas studieprestationer (Bertilsson 2014; OECD 2014; Karbownik 2014). Enligt undersökningen Talis 2013 är sannolikheten hälften så stor att en lärare med lång yrkeserfarenhet arbetar på en skola med en hög andel elever från socioekonomiskt utsatta hem (Skolverket 2014a). I dessa skolor är också andelen legitimerade lärare betydligt lägre (egen bearbetning av Skolverkets statistik).¹ Det finns också forskningsresultat som visar

¹ I bearbetningen användes statistik från Skolverkets analysverktyg SALSA samt personalstatistik för 1 589 grundskolor, varav 328 fristående. Det modellberäknade genomsnittliga meritvärdet i SALSA skattas med hänsyn till föräldrarnas utbildningsnivå, fördelningen pojkar/flickor, andel utlandsfödda elever, andel elever med utlandsfödda föräldrar samt andelen nyinvandrade elever. I bearbetningen separerades skolenheterna efter huvudman och delades därefter in i kategorier, så att grupperna kunde jämföras. Mellan de skolor med tjugo procent högsta respektive lägsta modellberäknade värden skiljer det år 2016 över tio procentenheter i

att en segregerad skola kan vara negativ för skolans viktiga mål om att fostra demokratiska och toleranta individer (IFAU 2014).

Kommissionen bedömer sammantaget att de sjunkande kunskapsresultaten, familjebakgrundens fortsatta stora betydelse för elevers studieresultat och de ökade resultatskillnaderna mellan skolor är oroande. Utvecklingen ligger heller inte i linje med konventionen om barnets rättigheter (Barnkonventionen).

Nationella och internationella undersökningar visar även på problem i arbetsmiljön i skolan. Av PISA-undersökningen framgår att Sverige har sämre förhållanden än OECD-genomsnittet när det gäller sen ankomst, ogiltig frånvaro och bristande studiero under lektionerna (Skolverket 2013b). Detta återspeglas även i den återkommande skolenkät som genomförs av Skolinspektionen (se t.ex. Skolinspektionen 2016).

Den internationella studien TALIS (The Teaching and Learning International Survey) från 2013 visar att bara var tjugonde svensk lärare tycker att deras yrke har hög status, och att få skulle välja att bli lärare om de skulle göra om sitt yrkesval (Skolverket 2014a).

Det bekymmersamma läget för skolan försvåras av rådande ytterst allvarliga brist på lärare och skolledare (se t.ex. Skolinspektionen 2015b; Skolverket 2015a).

Den dramatiska ökningen av nyanlända elever till landets skolor som följer av den kraftigt ökade flyktinginvandringen är ytterligare en stor utmaning (se t.ex. Skolverket 2016a, b, c). Nyanlända elever fördelas inte jämnt över riket. Ett antal kommuner och skolor tar en oproportionerligt stor del av ansvaret för dessa elever. Ett stort antal kommuner har för närvarande mycket svåra planeringsförutsättningar till följd av den stora flyktinginvandringen. Många enskilda huvudmän och fristående skolor har på grund av rådande regelverk inte möjlighet att ta emot nyanlända elever. Frågan om hur nyanlända elever i större utsträckning ska få plats på fler skolor har behandlats av Utredningen om utbildning för nyanlända (SOU 2016:9), se vidare i kapitel 8.

andelen lärare med legitimation, för både kommunala och fristående huvudmän. Motsvarande mönster finns även gällande andelen personal med pedagogisk högskoleexamen, där skillnaden är drygt sju procentenheter för kommunala huvudmän och knappt tio för enskilda huvudmän.

Förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan står inför till viss del skolformsspecifika utmaningar:

- Det råder en bristande likvärdighet och kvalitet i den undervisning som bedrivs i förskoleklass. Många pedagoger utgår inte från läroplanens övergripande mål för kunskaper när de planerar undervisningen i förskoleklassen. Detta ger elever skilda förutsättningar inför grundskolan och medför att den viktiga kontinuiteten från förskola till grundskola inte är säkrad på ett likvärdigt sätt
- Kunskapsnivån faller för både hög- och lågpresterande elever i grundskolan. Många elever når inte behörighet till gymnasieskolans nationella program, och ännu långt fler får inte godkända betyg i alla ämnen i årskurs 9. Skillnaderna i studieresultat mellan skolor har dessutom ökat väsentligt, och alltjämt finns ett starkt samband mellan elevernas sociala bakgrund och deras studieresultat
- En stor andel av de elever som påbörjar ett nationellt program i gymnasieskolan fullföljer inte utbildningen. För att möta yrkeslivets krav har yrkesprogrammen fått större utrymme för yrkesämnena, men det finns kvalitetsbrister i det arbetsplatsförlagda lärandet. Ett likvärdighetsproblem ligger i svårigheterna att erbjuda ett brett och allsidigt urval av nationella yrkesprogram i alla delar av landet.

Kommissionens bedömning är att skolväsendets problem måste bemötas dels på en skolformsövergripande nivå, dels på en skolformsspecifik nivå. Den bristande kvalitet och likvärdighet som råder i förskoleklassen får återverkning i både grund- och gymnasieskolan, och de sjunkande kunskapsresultaten i grundskolan återspeglas i elevernas förkunskaper när de börjar i gymnasieskolan. Vidare får bristande kvalitet i gymnasieskolan återverkningar för hur väl eleverna står rustade för arbetsmarknaden och vidare studier. För att förbättra svenska elevers kunskapsresultat behöver hela skolsystemet stärkas, men skolformsrelaterade utmaningar måste hanteras genom skolformsspecifika åtgärder. Åtgärder behövs framför allt för att direkt eller indirekt skapa bättre förutsättningar för dem som är yrkesverksamma i skolan.

2.2 Styrkor i den svenska skolan

Det är viktigt att också framhålla de styrkor som kännetecknar det svenska skolväsendet. Det finns mycket i svensk skola som är värt att ta fasta på och bygga vidare på. Tanken om ett livslångt lärande som främjar likvärdighet och jämlikhet är väl integrerad i utbildningsväsendet (OECD 2014, 2015a, b). Detta återspeglas exempelvis i en väl utbyggd förskola, samt i den höga andelen av den vuxna befolkningen som deltar i någon form av utbildning. Det finns även en stark tradition av att skolan ska vara inkluderande, och en bred acceptans för målet att minska ojämlikhet inom skola och utbildning. Detta tar sig bl.a. uttryck i att särskilt stöd, modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk är lagstadgade rättigheter. Kännetecknande för den svenska skolan är också att den är kostnadsfri och sammanhållen i bemärkelsen att alla elever är del av samma skolväsende och följer samma läroplaner. I jämförelse med många andra länder är resultatkillnaderna mellan skolor inte så stora och betydelsen av elevers socioekonomiska bakgrund för deras skolresultat är något mindre än OECD-genomsnittet.

Det finns ett flertal ämnen och kunskapsområden där svenska elever uppvisar goda resultat. Exempel på detta är engelska där svenska elever enligt den internationella studien ESLC (European Study on Language Competences) från 2011 presterar bra i skrivning, läs- och hörförståelse (EU-kommissionen 2012). Svenska elever uppvisar även goda resultat i medborgarkunskaper och demokratisk kompetens i den internationella mätningen ICCS (International Civic and Citizenship Education Study) (Skolverket 2010a, 2014b).

De flesta svenska elever trivs i skolan och är engagerade och motiverade i skolarbetet (se t.ex. Håkansson & Sundberg 2016). Kontakten mellan elever och lärare är i de flesta fall förtroendefull, och lärare tycker i hög grad att de kan nå ut till och entusiasmera sina elever (OECD 2015a; Skolverket 2015a).

Kommissionen anser att det är viktigt att slå vakt om dessa styrkor och att de bör vara en källa till stolthet för de verksamma i skolan, i en tid då skolan får utstå mycket kritik. Det finns många skolledare, lärare och andra personalgrupper i skolan som dagligen lägger ner ett stort engagemang och ett hårt arbete för elevernas

bästa. Det finns även många exempel på skolor med goda resultat, och på skolor där man lyckats vända en negativ utveckling.

2.3 Bristande förutsättningar för hög kvalitet i undervisningen

Avgörande för goda kunskapsresultat är kompetenta lärare och en god kvalitet i undervisningen (se t.ex. Hattie 2009; Håkansson & Sundberg 2012). Det är därför centralt att säkra goda förutsättningar för lärarna att fullgöra sitt arbete. Kommissionens uppfattning är att detta är ett grundläggande problem för svensk skola. Förutsättningarna är inte tillräckliga för en hög kvalitet i undervisningen och för att lärarna ska kunna möta varje enskild elev på det sätt som han eller hon behöver för att kunna lära sig mycket och utvecklas som individ.

Många olika orsaker till kvalitetsproblemen har förts fram i den svenska skoldebatten. De förutsättningar och det stöd som skolhuvudmännen ger till lärare och skolledare kan vara otillräckliga. De statliga ramarna i form av styrdokument eller system för finansiering och resursfördelning till skolan kan vara bristfälliga. Lärarutbildningen kan ha svagheter. Antalet obehöriga lärare kan vara för stort. Attitydförändringar kan ha lett till att föräldrar och det omgivande samhället inte värderar kunskap tillräckligt högt och därför förmedlar till eleverna att skolan inte är viktig. Kommissionen redovisar i avsnitt 2.4 sin analys av de viktigaste orsakerna till de försämrade kunskapsresultaten.

Andra centrala frågor rör pågående samhällsförändringar och hur dessa påverkar skolans förutsättningar. Hur ska boendesegregationens, urbaniseringens och flyktinginvandringens konsekvenser för skolor i ut- och inflyttningsområden hanteras? Vad behöver göras för att se till att alla skolor oavsett ort, huvudman eller elevsammansättning, blir bra skolor där varje elev kan utvecklas optimalt i en lugn och trygg studiemiljö?

En grundläggande förutsättning för att kunna erbjuda Sveriges elever en undervisning av god kvalitet är att det finns kompetenta lärare. Läraryrket förväntas vara ett framtida bristyrke (se t.ex. Skolinspektionen 2015b; Skolverket 2015a; UKÄ 2016). I SCB:s arbetsmarknadsprognos beräknas en brist på närmare 70 000 ut-

bildade lärare för grund- och gymnasieskolan, inberäknat lärare i fritidshem, år 2035. Prognosen är gjord före den stora flyktingtillströmningen 2015. Det behöver bl.a. utbildas fler yrkeslärare, speciallärare/specialpedagoger och lärare för grundskolans senare årskurser och gymnasieutbildningen för att undvika en framtida lärarbrist. Det ökade flyktingmottagandet skapar också stor efterfrågan på lärare, särskilt i modersmål, svenska som andra språk och utbildning i svenska för invandrare samt på studiehandledare som kan ge handledning på modersmål. Skolkommisionen ser en stor risk för att förutsättningarna för att vända resultatutvecklingen i skolan starkt kommer att försämrans om inte lärarbristen hanteras på ett resolut sätt från statsmakterna och huvudmännen.

2.4 1990-talets reformer

Det är svårt att säkert veta vad som orsakat de försämrade kunskapsresultaten (IFAU 2014). Kommisionen bedömer dock att viktiga förklaringar står att finna i de förändringar på skolans område som skedde under 1990-talet.

Det svenska samhället genomgick stora förändringar under 1990-talet med en djup ekonomisk kris och stigande arbetslöshet, betydande flyktinginvandring och kraftigt ökade elevkullar inom skolan. Under denna period genomfördes ett flertal skolreformer. Decentraliseringen och kommunaliseringen av skolan, ökade möjligheter att välja skola och etablering av fristående skolor kom att på ett genomgripande sätt förändra svensk skola.

Decentralisering, avreglering och boendesegregation

I tidigare rapporter och utredningsbetänkanden konstateras att en orsak till de fallande kunskapsresultaten delvis står att finna i utformningen eller genomförandet av den decentralisering och avreglering inom skolväsendet som nådde sin kulmen några år efter kommunaliseringsreformen i början på 1990-talet (se t.ex. SOU 2014:5; Skolverket 2009a). Denna förändring innebar bl.a. att kommunerna som huvudmän för skolan fick ett tydligt ansvar för genomförandet av skolverksamheten, att lärare och skolledare fick ett ökat professionellt utrymme utifrån de nya läroplanerna, att ett

stort antal specialdestinerade statsbidrag ersattes av ett sektorsbidrag (för att senare ingå i det generella statsbidraget) samt att många bestämmelser, bl.a. de detaljerade reglerna om behörighet och meritvärdering för lärare, avskaffades.

Dessa reformer var svar på problem och svårigheter som rådde vid den tiden. I propositionen om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18) bedömdes decentraliseringen gynna personalens engagemang och kreativitet. Centralstyrda statsbidrag uppfattades av många kommuner hindra ett effektivt utnyttjande av resurserna. Lokala förhållanden och prioriteringar ansågs få för litet utrymme när undervisningen skulle planeras och genomföras.

Reformerna blev dock alltför långtgående i förhållande till beredskapen hos kommunerna, och implementeringen fungerade inte såsom var avsett (IFAU 2014; SOU 2014:5). Det handlade bl.a. om att många kommuner saknade beredskap och förmåga att hantera sitt nya ansvar, och att staten inte gav stöd på ett ändamålsenligt och tillräckligt sätt. Den avreglering som skedde av behörighetsregler och meritvärdering för lärare (prop. 1990/91:18) bidrog till att lösa 1990-talets lärarbrist, men har sannolikt också lett till det stora antalet obehöriga lärare och bidragit till försämrade studieresultat.

1990-talets läroplaner var anpassade till den tidens uttolkning av mål- och resultatstyrning (se t.ex. prop. 1992/93:220; prop. 1992/93:230). Utformningen av dessa läroplaner ställde alltför stora krav på lärare och skolledare när läroplanerna skulle omsättas till undervisning och kunskapsbedömning (SOU 2007:28). Med ett för stort utrymme för elevernas "eget arbete" blev resultatet att många elever fick alltför lite lärarhandledning och det lärarledda gemensamma arbetet i klassen, t.ex. i matematik, kom i skymundan (Skolverket 2009a).

Resultatskillnaderna mellan skolor och mellan kommuner har, som nämnts, ökat sedan början av 1990-talet. Det kan förklaras av att elever med samma bakgrund i dag oftare går på samma skola. I utvärderingen av 1990-talets reformer bedömer IFAU (2014) att de ökade resultatskillnaderna till stor del kan förklaras av de ökade skillnaderna i skolors elevsammansättning avseende elevers familje- och migrationsbakgrund. Skillnader mellan skolor i andelen elever med svensk respektive utländsk bakgrund har ökat påtagligt. Dessa skillnader kan i sin tur i hög grad förklaras av boendesegregation.

IFAU konstaterar dock att skillnader i elevsammansättning mellan skolor i viss utsträckning förstärks av skolval och etablering av fristående skolor. Ökade skillnader mellan kommuner och mellan skolor sammanfaller med decentraliseringen. Ökade skillnader mellan skolor vad gäller elevsammansättningen förefaller som framgått ovan även följas av en differentiering bland lärarna; exempelvis är andelen legitimerade lärare lägre på skolor med en hög andel elever från socioekonomiskt utsatta hem.

Trots de ökade skillnaderna i skolors elevsammansättning, finner IFAU (2014) inte att elevernas familjebakgrund fått större betydelse för deras skolresultat i grundskolan. Familjebakgrundens betydelse för gymnasiebetygen har dock ökat något i och med införandet av programgymnasiet och de målrelaterade kursbetygen. IFAU kan emellertid inte utesluta att betygsskillnaderna under-skattar verkliga kunskapsskillnader mellan elever; IFAU menar att det är möjligt att det är relativt lättare att få ett högt betyg på en skola där många elever har låga studieresultat. Om så är fallet kan alltså familjebakgrunden ha fått ökad betydelse över tid, utan att detta kan avläsas i statistiken.² En viss ökning av familjebakgrundens betydelse kan som nämnts noteras under senare år när ett mer fingeradigt utbildningsmått används (Skolverket 2012a). Om analyserna utsträcks till att omfatta perioden från början av 1990-talet till 2014 framträder en tydlig ökning av sambandet mellan familjens utbildningsnivå och elevens genomsnittliga meritvärde (Gustafsson & Yang Hansen, kommande). Skolverkets analyser visar att betydelsen av vilken skola en elev går i har blivit större sedan slutet av 1990-talet. I grundskolor med en större andel elever med gynnsam socioekonomisk bakgrund tenderar resultaten att vara högre även för elever med mindre gynnsamma förutsättningar. Denna så kallade skolnivåeffekt har ökat mellan 1998–2011 (Skolverket 2012a).

I sammanhanget är det även viktigt att understryka att det oavsett betydelsen för studieresultaten finns viktiga värden förknippade med att elever med olika bakgrund möts i skolan. Denna

² Forskningen inom området påverkas också av andra metodproblem, som att endast grova mått på familjeutbildningen använts, och att betygsmåtten påverkas av mätfel (Gustafsson & Yang Hansen), kommande.

aspekt framstår för närvarande som angelägen, inte minst med hänsyn till den stora gruppen nyanlända elever.

Kommissionen bedömer att en orsak till de fallande kunskapsresultaten står att finna i utformningen och genomförandet av 1990-talets decentralisering och avreglering på skolområdet. Staten underskattade de krav som ställs på ett mål- och resultatstyrt skolsystem när det gäller bl.a. huvudmännens kapacitet att följa upp, utvärdera och analysera sina resultat. Staten tillförsäkrade inte heller systemet den tillgång till resultatinformation som krävs. Det är anmärkningsvärt att de inhemska resultatförsämringarna upptäcktes först genom internationella studier. Staten gav inte heller tillräckligt stöd i implementeringsprocessen. Ännu 25 år efter reformernas genomförande kvarstår många brister i dessa avseenden.

Tydlighet i styrning och ansvarsfördelning kan förväntas vara positivt för att verksamheten ska kunna bedrivas målinriktat och effektivt. Genom att 1991 ge kommunerna genomförandeansvaret för skolan i ett mål- och resultatorienterat styrsystem ville statsmakterna åstadkomma en tydlig ansvarsfördelning mellan stat, kommun och de professionella. OECD (2015a) bedömer dock efter sin granskning att ansvarsförhållandena är oklara.

Statens hållning till ansvarsfrågorna var i början av 1990-talet strikt och återhållsam. Till exempel avslogs en motion i riksdagen 1994 om regelbundna inspektioner från statens sida, då förslaget ansågs strida mot ansvarsfördelningen (1994/95:UbU1). Som framgår av avsnitt 2.5 har staten därefter successivt stärkt sina ambitioner både när det gäller styrning, stöd och kontroll, utan att den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och skolhuvudmännen har ändrats. Huruvida denna förskjutning inneburit en ökad eller minskad tydlighet i ansvaret för skolan finns olika meningar om. Kommissionens bedömning är, som framgår av kapitel 4, att en förstärkning av skolsystemet förutsätter ett fortsatt och stärkt statligt engagemang och åtgärder som kan stärka den ömsesidiga tilliten mellan staten, skolhuvudmännen och skolans personal.

Skolverket (2009b) har påvisat risker för att kommuner tolkar nationella krav och mål mer som ambitiösa visioner än som underlag för styrning av sin skolverksamhet. I praktisk handling underordnas de statliga kraven den kommunala prioriteringen. Var i kommunens hierarki som ansvaret för huvudmannaskapet ligger

kan vara oklart. Ansvar för verksamhetens kvalitet åtföljs inte av tillräckliga ekonomiska befogenheter. Rektorer kan känna sig klämda mellan statliga och kommunala krav medan lärare kan se ansvaret och utrymnet för kärnuppgiften undervisning kringskäras av t.ex. olika administrativa uppgifter. Kommissionen bedömer att ansvars- och rollfördelningen mellan huvudman, rektor och lärare kan behöva tydliggöras (se avsnitt 5.2).

Resurser

Kommissionen bedömer även att 1990-talets besparingar ytterligare bidrog till skolans problem, och sannolikt har haft återverkningar på skolsystem och elevresultat flera år efter att resurserna till stor del återställts. Statskontoret (2013) har visat att kostnadsutvecklingen i grundskolan har varierat något över tiden men att kostnaderna år 2010 låg på en nivå som motsvarade kostnaderna år 1980. BNP per capita är större i dag än vad som var fallet vid 1990-talets början. Det betyder alltså att grundskolan inte tillförts nya resurser i takt med att Sverige som nation blivit ett rikare land. Statskontoret påvisar att nya resurser främst tillförts förskolan och gymnasieskolan. OECD har dessutom visat att den andel av de totala kostnaderna för skolan som avsätts för undervisning är lägre i Sverige än vad som är fallet i genomsnitt för OECD-länderna (OECD 2015b).

Den kommunala resursfördelningen mellan skolor är otillräckligt behovsstyrd, något som såväl Skolverket (2013g) som Skolinspektionen (2014c) och OECD (2015a) har uppmärksammat. Detta kan också enligt kommissionen delvis ha sin grund i en för svag statlig resursfördelning till kommunerna.

Kommissionen bedömer sammanfattningsvis att delar av skolsystemet kan behöva tillföras medel, men att huvudfrågan gäller hur resurserna fördelas och används. Till exempel innebär för sent insatta resurser en ineffektiv resursanvändning.

Valfrihets- och friskolereformerna

Vid 1990-talets början genomfördes reformer som gav upphov till fler enskilda huvudmän och större möjlighet att välja mellan det offentliga skolväsendet och fristående skolor (prop. 1991/92:95; prop. 1992/93:230). Reformerna möjliggjorde också val av en annan kommunal grundskola än den som låg närmast hemmet, både i och i vissa fall även utanför hemkommunen. Forskningen är inte entydig gällande effekterna av dessa reformer (IFAU 2014). Som nämnts har de bidragit något till de ökade skillnaderna i skolornas elevsammansättning där dock boendesegregationen haft en väsentligt större betydelse. När det gäller reformernas effekter på elevernas kunskapsresultat anser kommissionen att det inte går att dra några bestämda slutsatser.

Möjligheten att välja mellan olika kommunala och fristående grundskolor har starkt stöd i befolkningen. Elever och vårdnadshavare har i dag större möjligheter att välja den skola som de tror passar bäst och det finns fler alternativ att välja mellan. Alla vårdnadshavare och elever har dock inte samma förutsättningar att välja skola (se t.ex. IFAU 2014). Den faktiska skolvalfriheten påverkas även av regelverk kring antagning till fristående och kommunala skolor, samt fristående skolors etableringsmönster (se t.ex. IFAU 2014; SOU 2016:9).

Antalet enskilda huvudmän som driver grund- och gymnasieskolor har ökat markant sedan 1990-talet (Skolverket 2012c). Många av dessa bedriver en verksamhet av god kvalitet. Skolinspektionen har dock kunnat konstatera att alla enskilda huvudmän som ansöker om tillstånd inte har ett seriöst och långsiktigt intresse för utbildning, varför en särskild ägarprövning har föreslagits (SOU 2015:7, dir. 2015:108). Som exempel kan nämnas att det funnits flera uppmärksammade fall med fristående gymnasieskolor med yrkesprogram som uppvisar undermålig kvalitet. I sammanhanget ska också nämnas att det inte är ovanligt att Skolinspektionen förelägger kommunala huvudmän höga vitesbelopp på grund av stora kvalitetsbrister.

Den ökade konkurrensen om eleverna kan bidra till att huvudmän och skolor ser över sin verksamhet för att höja kvaliteten. Alla huvudmän och skolor konkurrerar dock inte på lika villkor, bland annat genom att en kommun har ett planeringsansvar för alla elever

som är bosatta i kommunen. Konkurrenten kan också leda till att skolor läggs ner med kort varsel. Det finns exempel på fristående skolor som lagts ned med kort varsel, men också kommunala skolor som tillåts fortsätta att verka trots låga kunskapsresultat år efter år. Konkurrenten kan även försvåra kollegial samverkan mellan skolor och huvudmän och det kan uppstå risker och förluster, t.ex. försök till påtryckningar inför betygssättning från vårdnadshavare och elever.

Kommissionen anser att de bestämmelser som, liksom för andra marknader, behöver finnas för att reglera skolmarknaden, fort-löpande behöver ses över.

2.5 Åtgärder som vidtagits för att förstärka skolsystemet

Efter 1990-talets omfattande skolreformer har regeringar av olika sammansättning vidtagit en del korrigerande åtgärder, som syftar till att komma till rätta med svagheterna i det skolsystem som blev följden av genomförda reformer. Nedan sammanfattas i punktform några åtgärder som vidtagits från år 2007 och framåt:

- En ny skollag har införts med t.ex. större likställdhet i regelverket mellan kommunala och fristående skolor och stärkt rätts-säkerhet för eleverna
- Tydligare styrdokument har skapats, genom införandet av nya läroplaner med kursplaner som kompletteras med kunskapskrav samt genom införandet av först mål och sedan kunskapskrav för godtagbara kunskaper i svenska/svenska som andraspråk och matematik för årskurs 3
- Uppföljningen av elevernas kunskapsutveckling och skolans mål-uppfyllelse har stärkts, genom kunskapskrav och obligatoriskt bedömningsstöd i årskurs 1, nationella prov i fler ämnen och fler årskurser
- En ny betygsskala har införts, med betyg från årskurs 6 och skriftliga omdömen från årskurs 1
- En ny lärarutbildning har inrättats

- Lärarlegitimation och skärpning av behörighetsreglerna har införts samt fortbildningsinsatser för lärare (Läraryftet I och Läraryftet II)
- Förutsättningarna för det pedagogiska ledarskapet har stärkts genom en ny rektorsutbildning och genom fortbildningsinsatser för redan verksamma rektorer (Rektorslyftet)
- Stöd har getts till särskilda satsningar för att stärka basfärdigheterna läsa, skriva, räkna samt utveckla undervisningen i matematik, naturvetenskap och teknik
- Stöd har getts till undervisningen av nyanlända genom bl.a. kartläggningsmaterial, bedömningsstöd och kompetensutveckling för lärare
- Tillsynen har utökats och sanktionerna har förstärkts genom inrättandet av Statens skolinspektion, samt via genomförandet av vissa övriga åtgärder i skollagen (2010:800) som tillämpas från 1 juli 2011, t.ex. stärkt rätt till särskilt stöd, förtydligade befogenheter för lärare och rektorer att skapa studiero och mer lika villkor för kommunala och fristående skolor
- En karriärreform för lärare har genomförts.

Dessa åtgärder har till stor del haft stöd bland lärare och skolledare. Det finns dock även en kritik mot att flera av reformerna föranlett merarbete för lärarna och mot att reformerna inte alltid varit tillräckligt genomarbetade. Vidare finns en kritik mot att särskilda statliga satsningar riskerar att tränga undan angelägena utvecklingsprojekt som huvudmännen bedriver och mot att vissa satsningar inte kommer de mindre huvudmännen till del eftersom de saknar resurser för att ansöka om medlen. Det finns även en kritik som går ut på att det saknas tillräckliga resurser för att skolledare och lärare ska kunna arbeta med skolutvecklingsfrågor på det sätt som flera av reformerna förutsätter.

Ett av skolans stora problem är att många skolledare och lärare upplever stor arbetsbörda med ökade sjukskrivningar bland personalen i skolan som följd. Lärarförbundet (2015) menar att den höga reformtakten och brister i genomförandet av reformerna bidragit till den stora arbetsbördan. Skolverket har undersökt hur ett antal viktiga reformer som sjösattes 2011 landade i grundskolans

vardag, bland annat den nya skollagen, läroplanen och betygsskalan (Skolverket 2015c). Vid Skolverkets intervjuer med lärare uttrycktes en uppskattning av att staten stödde implementeringen av reformerna. Några lärare jämförde med det förra läroplansskiftet, och menade att den nya läroplanen på detta sätt gavs en bättre start än den förra. Studien visar dock även hinder i implementeringsprocessen. Många lärare upplevde att läroplanen och anvisningar för den nya betygsskalan kom så sent att de inte hann sätta sig in i dem tillräckligt innan de började gälla.

Kommissionen vill understryka vikten av att reformer på skolans område framöver så långt möjligt genomförs i samverkan med skolans professionella, bland annat i syfte att tillgodose kraven på goda arbetsförutsättningar och god arbetsmiljö samt utvecklingsmöjligheter inom yrket.

2.6 Behovet av ytterligare åtgärder

Ett stort antal åtgärder har alltså vidtagits under en längre tid i syfte att öka kvaliteten i såväl undervisningen som skolans verksamhet i övrigt. Kommissionen bedömer att dessa förändringar bör kunna ha positiva effekter, men att de kommer att kunna avläsas först om några år. I betänkandet *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer* (SOU 2013:30) framhålls att effekterna av vidtagna åtgärder är osäkra och svåra att bedöma, men att ett visst genomslag kan förväntas från mitten av 2010-talet. Utredningen framhåller dock även att reformarbetet för att hållas vid liv behöver bland annat lokalt förankrat utvecklingsstöd och lokalt förankrad kompetensutveckling samt långsiktiga strategier på nationell och lokal nivå.

Med vetskap om alla åtgärder som redan vidtagits skulle det kunna hävdas att det vore klokast att avvakta med att vidta ytterligare åtgärder. De tvära kast och stora förändringar som präglar svensk skolpolitik kan i sig ha varit en källa till problem. Skolans huvudmän, skolledare, lärare och andra personalgrupper måste få tid att sätta sig in i nya styrdokument och andra förändringar. Det är också viktigt att den statliga styrningen utformas på ett sätt som står i samklang med huvudmännens och professionernas behov.

Försök från statens sida att genom tillkommande reglering eller omreglering förbättra skolan kan annars bli missriktade.

Kommissionens bestämda mening är dock att en rad nya åtgärder för att förbättra skolan är behövliga. Problemen i svensk skola är allvarliga, och i en del avseenden förefaller utvecklingen snarast gå åt fel håll samtidigt som nya utmaningar tillkommer. Det är samtidigt viktigt att behovet av förändringar noga vägs mot den kvalitet som ligger i skolsystemets kontinuitet. Kommissionen vill framhålla vikten av att kommande förändringar sker i en ordnad process i nära samarbete med de yrkesverksamma i skolan.

OECD (2015a) framhåller i sin granskning av svensk skola, att de senaste årens skolreformer i det stora hela varit ändamålsenliga. De har i regel genomförts i bred politisk enighet och har vunnit stöd bland lärare och skolledare. De åtgärder som kommissionen föreslår – och som kan uppfattas som omfattande – handlar inte om att upphäva dessa reformer, även om det i ljuset av vunna erfarenheter kan finnas skäl att ompröva vissa av de förändringar som genomförts under senare år. Kommissionen kommer i stället att inrikta sin uppmärksamhet mot de systemsvagheter i skolväsendet som sammantagna lett till starkt försämrade förutsättningar för lärare och skolledare att bedriva och utveckla en undervisning av hög kvalitet. Dessa svagheter gäller framför allt hur staten och skolhuvudmännen styr och tar ansvar för skolan och dess finansiering samt hur skolan tillförsäkras den kompetensförsörjning som är av avgörande betydelse.

Kritiska frågor som måste ställas är bland annat hur alla skolhuvudmän ska kunna utveckla den kapacitet för skoluppdraget som krävs och hur statens styrning, finansiering och stöd gentemot kommunerna och de fristående huvudmännen behöver förändras.

En annan central utmaning för det svenska skolväsendet är att säkerställa tillgången på kompetenta och engagerade lärare och skolledare, samt att skapa bättre förutsättningar för dem att utföra sina uppdrag. Det finns på flera områden en bred enighet om vad som behöver åstadkommas: Rektorernas förutsättningar för ledarskapet i skolan behöver förbättras. Lärarna och skolledarna behöver högre lön, fler karriärmöjligheter samt bra utbildning och bra fortbildning. Vidare behöver lärare ett fullgott administrativt stöd, ett utvecklat stödmaterial för läroplanens tillämpning och för kunskapsbedömning, god tillgång till specialpedagogiskt stöd samt tillgång till

särskilt stöd i övrigt. Skolan behöver erfarna lärare för elever i behov av särskilt stöd och för nyanlända elever.

Staten har under senare år gjort en hel del för att ge tydligare ramar runt skolans kunskapsuppdrag. Skolledares och lärares professionella yrkesutövande står enligt kommissionens mening inte i ett motsatsförhållande till behovet av tydliga ramar. Ett tydligt ramverk, utformat på rätt sätt, kan stärka självständighet och professionsutveckling. I sammanhanget kan erinras om att domare och läkare, två yrkesgrupper med starkt utvecklade professioner, båda utövar sitt yrke under stor självständighet, men dock inom tydliga ramar (jfr exempelvis rättegångsbalkens omfattande regelverk). En viktig skillnad mellan å ena sidan domare och läkare och å andra sidan skolledare och lärare är dock att de förstnämnda i större utsträckning själva medverkar när inomprofessionella normer utvecklas. Det är önskvärt att även lärare och rektorer i större utsträckning involveras i utvecklingen av professionella normer. Det kan bl.a. ske genom att i än högre grad än tidigare involvera dem, liksom även lärarutbildare och forskare, i framtida reformer.

Kommissionen anser att staten framöver måste öka sitt ansvarstagande och engagemang för skolan. Detta är dock inte tillräckligt. *Alla* måste visa ett stort ansvarstagande och engagemang. Ett av skolans problem är ett otillräckligt samhälleligt engagemang och en brist på bredare uppslutning kring skolans viktiga uppgift. Skolan är allas vår angelägenhet. Den ska bejaka engagemang från föräldrarna och sträva efter att skapa motivation hos eleverna genom en intressant och stimulerande undervisning. Men skolan behöver också respekt, stöd och tillit från föräldrar och omgivande samhälle och eleverna måste själva bidra genom ansträngning och respekt för skolarbetet. Det är också viktigt att stärka tilliten mellan skolans huvudmän och yrkesverksamma.

Skolan är en nationell angelägenhet med stor betydelse för individ, näringsliv, samhälle och välfärd. Statsmakterna måste ta det yttersta ansvaret för att vända den negativa resultatutvecklingen i skolan. Det kommer att krävas långsiktighet, konsekvens och ut hållighet i statens agerande. Av alla med ansvar för skolan – lärare, skolledare och skolhuvudmän – kommer att krävas uppslutning bakom förbättringsansträngningarna, fokusering och samarbete.

För att få indikationer på om skolan framöver utvecklas i positiv riktning föreslår kommissionen i nästa kapitel några förbättringsmål, nationella målsättningar, för de närmaste tio åren. I de därpå följande kapitlen redovisar kommissionen sin långsiktiga strategiska plan med utvecklingsområden för att förbättra den svenska skolan.

3 Nationella målsättningar för ett sammanhållet skolsystem

I detta kapitel redovisas Skolkommisionens förslag till nationella målsättningar. Kapitlet innehåller en begreppsanalys och tillbakablick, några exempel på andra länders målsättningar, principiella utgångspunkter samt överväganden och förslag till målsättningar för kunskapsresultat, kvalitet i undervisningen samt likvärdighet. Förslaget till målsättningar och hur dessa ska följas upp är inte i alla delar färdigbearbetat. Kommissionen kan komma att komplettera förslaget i sitt slutbetänkande och det kan också därefter kvarstå utredningsbehov som får överlåtas till ansvarig myndighet.

3.1 Begreppsanalys och tillbakablick

Kommissionen har i uppdrag att föreslå uppföljningsbara nationella målsättningar som syftar till att förbättra och utveckla den svenska skolan. Detta ska enligt direktiven göras utifrån en analys av orsakerna till de fallande studieresultaten och en samlad problembild. Orsaksanalysen och problembilden har presenterats i kapitel 2. Den långsiktiga plan med utvecklingsområden som Skolkommisionen har i uppdrag att föreslå ska utgå från dessa målsättningar. Planen redovisas i kapitel 5–8.

3.1.1 Nationella målsättningar och styrdokument

De nationella målsättningarna ska enligt direktiven utgå från skolans styrdokument. Dessa utgörs av skollag, läroplaner, andra förordningar samt föreskrifter och allmänna råd. I skollagen (2010:800) stadgas syftet med utbildningen inom skolväsendet,

grundläggande principer för utformningen av utbildningen och att utbildningen ska vara likvärdig. Lagen anger också vissa skolformspecifika mål, till exempel att utbildningen i grundskolan ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap och ge en god grund för ett aktivt deltagande i samhällslivet. Skollagen föreskriver vidare att det ska finnas läroplaner som bland annat ska ange mål och riktlinjer för utbildningen. I läroplanerna och i kurs- och ämnesplanerna anges således kunskapsmål och andra nationella mål för de olika skolformerna. Även andra förordningar, till exempel skolförordningen och gymnasieförordningen, innehåller till viss del nationella mål.

Nationella mål anges alltså på olika nivåer bland styrdokument. I engelskspråkiga länder skiljer man ibland mellan ”objectives” eller ”goals” som termer för de långsiktiga nationella målen å ena sidan, och ”targets” för kortsiktiga förbättringsmål å den andra. Svenskans ”mål” å ena sidan och ”målsättningar” å den andra innebär inte samma distinktion. Skolkommisionen ser de nationella målsättningarna som ambitioner till förbättringar i strävan efter att uppfylla målen i styrdokument. I det följande använder kommissionen termen förbättringsmål som alternativ till nationella målsättningar. Förbättringsmålen kan innefatta olika delmål. Delmålen följs upp i etappvisa steg, som kommissionen gett termen förbättringssteg.

De nationella målsättningarna minskar alltså inte betydelsen av de krav, mål och riktlinjer som föreskrivs i styrdokument. Att uppnå ett förbättringsmål i förhållande till styrdokument ska stimulera till fortsatta ansträngningar, inte till att man slår sig till ro.

3.1.2 Exempel på tidigare målsättningar

Statliga dokument

Nationella målsättningar inom skolområdet, i meningen stegvisa förbättringsambitioner, är sällsynta i svenska statliga dokument som t.ex. propositioner, motioner och utvecklingsplaner från senare tid.

Däremot finns i sådana dokument formuleringar som förtydligar och konkretiserar lagstiftningens ibland underförstådda

krav när det gäller t.ex. grundskolans och gymnasieskolans utbildningsuppdrag.

Det är med hjälp av de olika ämnena sammantagna som skolans mål skall nås. Varje enskilt ämne har sin uppgift och sina mål formulerade i kursplanen för respektive ämne. Där anges bl.a. minimikraven för vad alla elever skall ha uppnått dels i årskurs 5, dels i årskurs 9.¹

Skolans uppgift är att se till att alla elever når de grundläggande kunskaper som uttrycks i grundskolans mål.

Även om gymnasieskolan, formellt sett, är en frivillig skolform, är den i realiteten en nödvändig förutsättning för att ungdomarna skall kunna bli delaktiga i samhälls- och arbetsliv.²

De första grundskoleeleverna som fick betyg enligt 1994 års läroplan gick ut årskurs 9 våren 1998. Det visade sig att mer än 20 procent inte nådde målen i alla ämnen. Regeringen skrev i maj 1999:

I en obligatorisk skola med så grundläggande krav kan man inte ge avkall på ambitionsnivån att alla elever faktiskt skall nå målen. Den kan inte devalveras till 95 eller 97 procent eller någon annan procentsats, vilket skulle innebära att man redan på förhand givit upp om ett stort antal elever. Man måste dock naturligtvis vara medveten om att alla elever inte alltid når målen samtidigt och på samma sätt.³

I den senaste läroplanspropositionen avseende det obligatoriska skolväsendet gjorde regeringen följande bedömning, som tycks något försiktigare än 1999 och där formuleringen kanske kan sägas närma sig en nationell målsättning:

Många fler elever bedöms kunna nå skolans kunskapsmål om målstrukturen görs tydligare, elevernas kunskaper kontinuerligt följs upp och utvärderas samt att stöd sätts in tidigt.⁴

¹ Propositionen En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, samesskolan, specialsolan och den obligatoriska särskolan (prop. 1992/93:220).

² Skrивelsen Regeringen utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet (skr 1996/97:112).

³ Skrивelsen Regeringens utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – samverkan, ansvar och utveckling (skr 1998/99:121).

⁴ Propositionen Tydliga mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan. (prop. 2008/09:87).

Politiska partier, intresseorganisationer

För att hitta exempel på nationella målsättningar av det slag som Skolkommisionen har i uppdrag att formulera får man gå till andra texter än statliga dokument.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i sin skolsatsning Från 80 till 100 (2013) angett, att om varje grundskola ökar andelen elever som får godkända betyg i alla ämnen med två procent per år så kommer Sverige att rätt snart se en avsevärd förbättring.

Blivande finansministern Magdalena Andersson skrev i en debattartikel i Svenska Dagbladet i maj 2013:

Socialdemokraternas mål är att halvera andelen unga utan gymnasieexamen. Vi vill halvera andelen elever som inte klarar målen i grundskolan, halvera andelen unga utan gymnasiekompetens och att hälften av alla unga ska ha läst en utbildning på högskola eller yrkeshögskola till år 2020.

På Socialdemokraternas hemsida, juni 2015, formuleras målsättningen att

... senast år 2020 halvera andelen elever i grundskolan som inte är behöriga till gymnasiet.

Vid en genomgång av övriga riksdagspartiers hemsidor återfanns inte några motsvarande målsättningar formulerade.

3.2 Exempel på målsättningar i andra länder

En översiktlig genomgång av några andra länders aktuella skolpolitik visar att det, till skillnad från i Sverige, är relativt vanligt att sätta upp nationella målsättningar för förbättringsansträngningar.

Danmark

I samband med reformeringen av Folkeskolen 2014 (Ministeriet for børn, undervisning og ligestilling 2015) bestämdes att sätta upp några få tydliga målsättningar som kunde få bred uppslutning.

1 Folkeskolen skal udfordre alle elever, så de bliver så dygtige, de kan.

Målsättningen följs upp med preciseringen att minst 80 procent av eleverna ska ha goda resultat i att läsa och räkna i de nationella proven (dagens nivå anges till 70 procent) och att andelen av de högst presterande eleverna i danska och matematik ska öka år från år.

2 Folkeskolen skal minske betydningen av social baggrund i forhold til faglige resultater.

Målsättningen följs upp med preciseringen att andelen elever med svaga resultat i de nationella proven i läsning och matematik ska minska år från år.

3 Tilliden til og trivslen i folkeskolen skal styrkes blandt andet gennem respekt for professionell viden og praksis.

Målsättningen följs upp med preciseringen att elevernas trivsel ska öka.

Estland

I ett strategidokument (Republic of Estonia, Ministry of Education and Research 2014) för att utveckla ett system för livslångt lärande har den estniska regeringen satt upp åtta målsättningar varav en lyder:

Tabell 3.1 Andel högpresterande elever i basfärdigheter (nivå 5 och 6 i PISA)

	Målnivå 2020	Aktuell nivå (2012)
Reading	10 %	8.4 % (Sverige 8 %)
Mathematics	16 %	14.6 % (Sverige 8 %)
Science	14.4 %	12.8 % (Sverige 6 %)

Kanada, Ontario

I Ontarios internationellt välkända utbildningsstrategi från 2003 (Fullan 2010) formulerades tre övergripande målsättningar: Att höja kunskapsstandarden för alla elever, att minska prestationsgapet mellan hög- och lågpresterande samt att återställa allmänhetens förtroende för den offentligt finansierade skolan.

De båda första målsättningarna preciserades till att förbättra elevernas läsförmåga och matematiska färdigheter (literacy and numeracy skills) och att öka examinationsfrekvensen i gymnasieskolan (upper secondary school). Som etappmål (targets) bestämdes att 75 procent av eleverna i årskurs 6 skulle nå godkänd (expected) nivå i läsning, skrivning och räkning år 2008. Utgångsnivån 2003 var 54 procent. Examinationen från gymnasieskolan skulle öka från 68 till 85 procent. Man har även angivit etappmål för resultat i PISA: 75 procent av eleverna ska nå nivå 3 i literacy och numeracy. (Sverige 48 % i numeracy, PISA 2012).

Storbritannien, Nordirland

I Nordirlands skolförbättringsprogram *Every School A Good School* (Northern Ireland Department of Education 2009) från 2009 anges ett antal preciserade och tidssatta målsättningar för elevresultat i läsförståelse och matematik. Långsiktiga målsättningar för 2020 är t.ex. att 85 procent av eleverna i Key stage 3 (14-åringar) ska nå förväntade nivåer i literacy och matematik med utgångsvärdena 78 respektive 74 procent år 2007. För 2012 angavs målsättningen 80 respektive 76 procent.

Tyskland

Efter den tyska "PISA-chocken" 2001 identifierades sju områden som förbundsländerna måste inrikta sig på för att möta utmaningarna för det tyska skolsystemet:

1. Åtgärder för att förbättra den språkliga kompetensen redan i förskolan
2. Åtgärder för att bättre koppla samman för- och grundskolan med målet om tidig inskolning
3. Åtgärder för att förbättra grundskoleutbildningen och läskunigheten samt den grundläggande förståelsen av matematiska och naturvetenskapliga sammanhang
4. Åtgärder för att effektivt främja barn från missgynnade grupper, särskilt barn och ungdomar med migrationsbakgrund

5. Åtgärder för konsekvent vidareutveckling och säkerställande av kvaliteten på undervisningen och skolan mot bakgrund av bindande normer och resultatriktad granskning
6. Åtgärder för att förbättra läraryrkets professionalitet, särskilt vad gäller diagnostisk och metodriktad kompetens som en del av en systematisk skolutveckling
7. Åtgärder för att öka erbjudandena om barnomsorg på heltid inom och utom skolan med sikte på att öka möjligheterna till utbildning och främjande, särskilt för elever med utbildningsbrister och särskilda begåvningar.

Sedan 2004 gäller för alla förbundsländer s.k. utbildningsnormer (standarder) som syftar till att kvalitetsutveckla och kvalitetssäkra det tyska utbildningssystemet. Normerna anger vilka färdigheter som krävs av eleverna i identifierade årskullar i tyska, matematik, främmande språk och biologi/kemi/fysik.

2008 antog förbundskanslern och regeringscheferna för de 16 förbundsländerna ett ”kvalifikationsinitiativ för Tyskland” (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2008). I strategin läggs sju målsättningar fast för att höja utbildningsnivån i Tyskland, bl.a. att satsningen på utbildning och forskning höjs till 10 procent av BNP och att antalet platser i kindergarten/förskola för barn under tre år höjs till 35 procent. Andra målsättningar är mer öppett formulerade, t.ex.

Alla ska kunna få en examen eller yrkesutbildning,
Alla ska få en chans till personlig utveckling genom utbildning,
Fler unga ska studera.

3.3 Principiella utgångspunkter

3.3.1 Risker

Kommissionen har, som nämnts, konstaterat att det är viktigt att skilja mellan nationella mål, krav och riktlinjer i de nationella styrdokumenten och de förbättringsmål som kommissionen har i uppdrag att föreslå.

Det blir därför viktigt att i förankringen av målsättningarna tydliggöra deras roll som verktyg för att utveckla och förbättra

skolan. Målsättningarnas relation till det som är nationellt föreskrivet måste framgå tydligt.

Direktiven kopplar de nationella målsättningarna till kunskapsresultaten. Kommissionen har funnit det angeläget att pröva och föreslå målsättningar också för kvalitet i undervisningen och för likvärdigheten. Därigenom skapas en helhet i förbättringsambitionerna: att vända en nedåtgående trend i elevernas kunskaper, att stärka förutsättningarna för att åstadkomma detta trendbrott samt att slå vakt om Sveriges tradition att sträva efter likvärdighet i skolsystemet.

Försämringen av elevernas kunskaper är tydligast belagd för läsförståelse och matematik i grundskolan. OECD (2015a) rekommenderar också att Sverige inriktar sitt förbättringsarbete på "literacy and numeracy". Vid en sådan fokusering kan det skapas en oro för att andra ämnen än svenska och matematik betraktas som mindre viktiga. Kommissionen menar att svenska och matematik visserligen är mycket viktiga för kunskapsutvecklingen i alla ämnen, men det betyder inte att andra ämnen är mindre viktiga. Ämnen som musik, bild och slöjd är viktiga i sig och för utveckling av estetiska uttrycksformer och kreativitet och de kan dessutom samspela positivt med kunskapsutvecklingen i svenska och matematik. Ämnet idrott och hälsa är viktigt i sig och dessutom kan motion – liksom musicerande – ha positiv inverkan på arbetsminnet, som i sin tur är viktigt för t.ex. kunskapsutvecklingen i matematik. De samhällsorienterande och naturorienterande ämnena liksom de främmande språken är centrala för grundskolans bildningsmål. Att behörighetskraven till gymnasieskolans nationella program numera omfattar fler ämnen än matematik, svenska och engelska markerar också bredden i grundskolans kunskapsuppdrag.

Skolkommissionen vill alltså understryka att förbättringsmål för svenska och matematik inte förändrar grundskolans mångsidiga kunskapsuppdrag. Att förbättra elevernas kunskaper i dessa ämnen står inte heller i motsättning till att skolan tränar eleverna i analys, kritiskt tänkande, problemlösning och samarbete. Likaså står kunskapsuppdraget och skolans demokratiska fostran inte i motsättning till varandra. Tvärtom talar mycket för att goda kunskaper och demokratiska värderingar ofta hänger samman (Skolverket 2010a). Skolans kunskaps- och värdegrundsuppdrag förstärker varandra.

Kommissionen vill också betona elevhälsans betydelse för att främja elevernas lärande, utveckling och hälsa.

För kunskapsresultat är det naturligt med målsättningar om att fler elever ska nå kunskapskraven för godkända betyg. Skolkommissionen är medveten om risken att nivån på undervisningen sänks om den alltför mycket inriktas mot godkäntgränsen. Det är viktigt att motverka sådana tendenser med åtgärder som höjer kvaliteten i undervisningen. Det är också väsentligt att målsättningar även sätts upp för högre kunskapsnivåer och att lärarnas förväntningar på eleverna är höga.

För grundskolan, där det råder skolplikt, är utgångspunkten att alla elever ska kunna nå kraven för godkänt i alla ämnen. Som framgått i avsnitt 3.1.2 har regeringen dock konstaterat att man inte kan förvänta sig att alla elever når målen på samma sätt och samtidigt, dvs. just när de avslutar årskurs 9. Att Skolkommissionen anger förbättringssteg som ligger i linje med detta konstaterande kan ändå uppfattas som kontroversiellt. Det är emellertid inte meningsfullt att inför det krävande förbättringsarbete som svensk skola står inför enbart formulera en målsättning som redan fastställts som ett nationellt mål, t.ex. att alla elever i grundskolan ska nå alla kunskapskrav för godkänt. Skolkommissionen menar att det är viktigt att ha konkreta och tidssatta mätpunkter för att förbättringsstegen ska kunna följas upp.

3.3.2 Målsättningar på nationell nivå

Skolkommissionen har bedömt att uppdraget innebär att föreslå målsättningar på nationell nivå. Dessa ska givetvis vara utgångspunkten för strävandena på alla skolor och hos deras huvudmän.

Kommissionen har valt målsättningar som speglar hur det svenska skolsystemet bör utvecklas framöver i förhållande till tidigare, inte i förhållande till andra länder. Målsättningar om att förbättra rankningen i t.ex. PISA ställer inte samma slags krav eftersom försämringar hos andra länder kan leda till förbättrade positioner för Sverige utan att verksamheten förbättrats.

3.3.3 Nationella målsättningar – gemensamt ansvarstagande

Att formulera målsättningar förbättrar i sig inte skolverksamheten. Målsättningarna ska ses som hjälpmedel för att bedöma om den långsiktiga plan som kommissionen har utarbetat och de åtgärder som ska redovisas i slutbetänkandet leder till positiva förändringar. Genomförandet av planen och åtgärderna förutsätter ett gemensamt ansvarstagande av alla som har ansvar för skolan: staten, skolhuvudmännen, skolledare, lärare och övrig skolpersonal. När de nationella målsättningarna införs är det viktigt med tydliga åtaganden om åtgärder. Målsättningarna och kommissionens plan med utvecklingsområden samt de åtgärdsförslag som kommer att lämnas i slutbetänkandet ska alltså ses i ett sammanhang.

Det är viktigt att målsättningar, handlingsplan och åtgärder förankras hos elever, föräldrar och allmänheten. Kommissionen bedömer i kapitel 7 att det behövs en bred informationsinsats kring de åtgärder som blir resultatet av kommissionens kommande förslag.

3.3.4 Begränsat antal

För att nå styrkraft bör antalet målsättningar begränsas. Skolkommissionen har valt att ange en övergripande målsättning för vart och ett av de tre områdena kunskapsresultat, kvalitet och likvärdighet och för varje område två till fem delmål mot vilka de övergripande målsättningarna kan följas upp.

3.3.5 Urvalsgrunder

I valet av målsättningar har Skolkommissionen väglett av relevans, dvs. betydelse för individ och samhälle, uppföljningsbarhet och kommunicerbarhet. Kraven på uppföljningsbarhet innebär att förbättringsstegen bör vara mätbara eller på annat sätt bedömningsbara med tillgängliga uppgiftsinsamlingar. Kommunicerbarhet innebär tydlighet och möjlighet att skapa bred acceptans och upplutning.

3.3.6 Ambitionsnivåer för förbättringsmålen

Att ange storleken på en förbättring och när den ska vara uppnådd innebär svåra och osäkra bedömningar. Utgångssituationen är vanligen känd och den önskvärda förändringsriktningen är given. I vissa fall finns en tydlig nationell norm om vad som ska uppnås medan det i andra fall är mer öppet. Ibland finns det en lång tidsserie bakåt medan det i andra fall finns få eller inga erfarenheter. Skolkommissionen har strävat efter att ange ambitiösa och samtidigt realistiska nivåer för förbättringsstegen men är medveten om den osäkerhet som är förknippad med förslagen. Den på senare tid starkt ökade flyktinginvandringen förstärker denna osäkerhet.

3.3.7 Mätning och bedömning samt uppföljning

När det gäller underlaget för att mäta eller bedöma hur målsättningarna uppfylls har, som nämnts, kommissionens utgångspunkt varit att så långt som möjligt använda befintliga uppgiftsinsamlingar. För kunskapsresultat finns både inhemska och internationella mätinstrument. För kvalitet i undervisningen och likvärdighet finns olika statistikkällor.

Skolkommissionen anger i det följande hur de olika målsättningarna kan följas upp på nationell nivå. Bedömningarna bör grundas på en samlad analys av utfallet för de olika förbättringsstegen och delmålen. Analyser bör i förekommande fall göras för olika grupper av elever för att få en så god bild som möjligt av utvecklingen. Uppföljningen av målsättningarna för kunskapsresultat bör beakta de särskilda förutsättningar som gäller för nyanlända elever. En skolmyndighet bör ges i uppdrag att ansvara för uppföljningen.

Kommissionen har i de flesta fallen valt tre avstämnings-tidpunkter med mellanperioder om tre till fem år. Avstämnings-tidpunkterna liksom periodernas längd beror på när uppföljnings-information kan vara tillgänglig. Eftersom många åtgärder för att förbättra skolan redan har vidtagits genom de senaste årens reformer, bör de första avstämningsarna ligga relativt tidigt och i vissa fall redan innan kommissionens åtgärdsförslag börjat genomföras. De sista avstämningsarna ligger år 2024–2026, dvs. sex till åtta år efter det att kommissionens förslag till åtgärder kan börja genomföras.

En sammanfattande uppföljning som är gemensam för alla förbättringsmål bör genomföras vid tre tillfällen: slutet av 2020, början av 2023 och början av 2026. Vid dessa tillfällen kan bl.a. resultaten från två aktuella internationella kunskapsmätningar användas.

Lokal uppföljning

Som kommer att framgå senare i kapitlet kommer, på nationell nivå, huvuddelen av målsättningar och delmål för grundskolans kunskapsresultat endast att kunna följas upp genom resultat i internationella studier, som är urvalsundersökningar. På lokal nivå måste huvudmän och skolor därför följa upp dessa målsättningar på annat sätt.

För några målsättningar och förbättringssteg, t.ex. betygsresultaten i grundskolans årskurs 9 och genomströmningen i gymnasieskolan, kan direkta jämförelser göras mellan nationell och lokal nivå. För skolor med stora utmaningar – t.ex. med många nyanlända elever – kan dock ett förbättringssteg som vid en viss tidpunkt är rimligt på nationell nivå vara helt orealistiskt, vilket kan äventyra att målsättningen blir accepterad. Å andra sidan kan ett förbättringssteg på nationell nivå redan vara uppnått eller överträffat av en skola med gynnsamma förutsättningar. Risken kan då vara att man på skolan slår sig till ro med vad man uppnått.

För uppföljning av kvalitet i undervisningen kan man lokalt använda olika metoder. De föreslagna målsättningarna för likvärdighet är främst avsedda för uppföljning på nationell nivå.

Med utgångspunkt från de övergripande målsättningarna och delmålen bör alla huvudmän och skolor sätta upp egna förbättringssteg som är ambitiösa och som rör sig i riktning mot styrdokumentens mål. Därigenom bidrar alla skolor till att förbättringsmålen på nationell nivå uppnås. Ett stödmaterial för detta lokala arbete behöver utarbetas när ställning tagits till kommissionens förslag till målsättningar.

3.4 Nationella målsättningar för kunskapsresultat

3.4.1 Överväganden

De nationella styrdokumenterna för skolans kunskapsuppdrag utgörs av läroplaner, kursplaner, ämnesplaner och examensmål. Som framgått tidigare är styrdokumentens kunskapsbegrepp mångsidigt, vilket också återspeglas i kunskapskraven och hur dessa bedöms i nationella prov och betyg.

Förskoleklassen

Enligt läroplanen ska utbildningen i förskoleklassen stimulera varje barns utveckling och lärande samt förbereda barnen för fortsatt skolgång. Mer än 95 procent av alla sexåringar är inskrivna i förskoleklassen. Om förskoleklassen görs obligatorisk eller kommer att ingå i en tioårig grundskola, vilket nyligen föreslagits (SOU 2015:81), kommer antalet elever i grundskolan alltså inte att öka dramatiskt. Att sätta upp en målsättning för andelen sexåringar i förskoleklassen ter sig inte som nödvändigt.

Skolinspektionens granskning av utbildningen i förskoleklassen visar att många pedagoger inte utgår från läroplanens övergripande mål för kunskaper när de planerar undervisningen i förskoleklassen (Skolinspektionen 2015a). Det bäddar för olikvärdig utbildning och äventyrar elevens lärande och utveckling, bl.a. genom att den viktiga kontinuiteten från förskolan till grundskolan inte är säkrad.

Skolverket (2015c) har på regeringens uppdrag föreslagit ett nytt avsnitt i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet som bl.a. ska förtydliga förskoleklassens uppdrag. Läroplanens avsnitt Kunskaper har varit ett underlag vid framtagandet av förslaget, som fått en liknande struktur som kursplanerna med en syftestext och en innehållsdel. Därigenom tydliggörs ytterligare förskoleklassens pedagogiska uppdrag. Det är dock knappast möjligt – eller lämpligt – att föreslå någon uppföljningsbar målsättning för förskoleklassens kunskapsresultat. Det kommer inte att finnas några kunskapskrav eller någon nationell uppföljning av elevernas kunskaper.

Det vore dock önskvärt, med tanke på Skolinspektionens iakttagelser, att formulera en målsättning om att alla barn i förskole-

klass ska få en god förberedelse för att börja grundskolan när det gäller läsinläring som grund för läsförståelse. En uppföljning skulle kunna ske i årskurs 1.

Grundskolan

Läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet anger bl.a. mål för normer och värden, kunskaper, elevernas ansvar och inflytande, skolan och omvärlden, bedömning och betyg. Grundskolans kunskapsuppdrag anges närmare i kursplaner för varje ämne: dess syfte, centralt innehåll för årskurserna 1–3, 4–6 respektive 7–9 samt i Skolverkets föreskrifter om kunskapskrav för de fem godkända betygsstegen.

I den obligatoriska grundskolan är kunskapskraven för betyget E (Godkänt) utformade så att de ska ange den grundläggande nivå som är nödvändig för varje individ och samhällsmedlem, dvs. de kunskaper som krävs för att individen ska kunna fungera i dagens samhälle: fullgöra sina skyldigheter, ta tillvara sina rättigheter och erövra en grund för fortsatt utbildning. Godkända betyg från grundskolan är också en stark skyddsmekanism för unga med minskad risk för exempelvis grov kriminalitet, bidragsberoende och missbruk (Socialstyrelsen 2010).

Mot denna bakgrund är det ideala förhållandet att alla elever med skolplikt som tillhör grundskolans målgrupp ska nå godkända betyg i alla ämnen när de lämnar årskurs 9, vanligtvis vid 16 års ålder. Detta är dock inte realistiskt då en del elever är nyanlända eller har bott i Sverige endast en kortare tid, ibland med bristfällig skolgång från hemlandet. Några elever är långvarigt sjuka eller lever under mycket svåra sociala förhållanden. Dessa omständigheter kan dock knappast förklara varför hela 23 procent av eleverna inte når godkänt i alla ämnen och att 14 procent inte har behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Dessa resultat har varit i stort sett oförändrade sedan 1998. Att bryta detta mönster och åstadkomma avsevärt förbättrad måloppfyllelse för grundskolans samlade uppdrag är en av de viktigaste uppgifter svensk skola står inför. I denna strävan måste ingå att både minska gruppen elever med svaga kunskaper och att öka gruppen elever med goda och mycket goda kunskaper.

I PISA-undersökningen 2012 (15-åringar) försämrades resultaten för såväl lågpresterande som högpresterande svenska elever, för lågpresterande elever särskilt i läsförståelse jämfört med mätningen 2009 (Skolverket 2013b). PIRLS 2011 (årskurs 4) visade också en nedgång i läsförståelse och att de svaga läsarna ökar medan de avancerade läsarna minskar (Skolverket 2012b).

Tidigt och adekvat stöd bör leda till färre lågpresterande i grundskolans senare årskurser. OECD rekommenderar en fokusering på ”literacy and numeracy” (OECD 2015a). Det är också i läsförståelse och matematik som Sverige uppvisar stora resultatförsämringar. Det blir därför väsentligt med förbättringsmål för de tidiga åren i grundskolan.

Ett kunskapskrav i läsförståelse i årskurs 1 och obligatoriska bedömningsstöd i läs- och skrivutveckling samt matematik införs från och med läsåret 2016/17. Det är alltså inte möjligt att i dag ange en välgrundad målsättning för hur stor andel av eleverna som bör nå den kommande kravnivån, men det är viktigt att få en nationell bild av effekterna av läroplansförändringen för förskoleklassen samt kunskapskravet och bedömningsstödet i årskurs 1.

Det kan också vara rimligt att ange förbättringssteg i anslutning till de nationella proven i årskurs 3. Proven består av sju delprov i matematik där 65 procent av eleverna nådde kravnivån i alla delprov. I svenska och svenska som andraspråk består provet av åtta delprov. 77 procent av eleverna nådde kravnivån i alla delprov i svenska och 54 procent av eleverna gjorde det i svenska som andraspråk. Förbättringssteg skulle kunna avse att fler elever ska nå kravnivån i alla delprov. Proven bedöms dock inte tillräckligt stabila för att kunna användas för uppföljning över tid. Utredningen om nationella prov (SOU 2016:25) har vidare påpekat att elever som uppfyller kraven i proven i årskurs 3 ändå kan vara i behov av stödinsatser och sakna de kunskaper som behövs i senare årskurser. En större variation i innehåll och svårighetsgrad som gör att träffsäkerheten och det prognostiska värdet ökar bedöms önskvärd. Ett alternativ är att använda resultaten i kommande TIMSS-studier för årskurs 4 i matematik och resultaten i PIRLS-studier avseende årskurs 4 i läsförståelse.

Mer om läsning och läsförståelse

Läsforskning liksom PIRLS visar vikten av fortsatt undervisning i olika lässtrategier sedan eleverna väl ”knäckt läskoden”. Framför allt har läsförståelsen av sakprosa och mer avancerade texter blivit sämre i Sverige (Skolverket 2012b). Det kan finnas en risk för att det uppstår en ny typ av läs- och skrivsvårigheter, nämligen försämrade förmåga att exempelvis jämföra, klassificera, syntetisera och utvärdera information och övergripande idéer i en text. Dessa språkfärdigheter är nödvändiga för att kunna möta de alltmer kognitivt krävande nivåer som förekommer i undervisningen i skolans olika ämnen.

Det är därför naturligt att ange förbättringssteg för elevernas resultat i läsförståelse i kommande PIRLS- och PISA-undersökningar.

I PIRLS 2011 nådde 51 procent av eleverna i årskurs 4 högst elementär eller medelgod läsförståelse medan 47 procent nådde hög eller avancerad nivå. (OECD-genomsnittet var 51 respektive 44 procent.) Motsvarande andelar för svenska elever 2001 var 39 respektive 59 procent (Skolverket 2012b). Nästa PIRLS-undersökning genomförs 2016 och därefter 2021.

I PISA 2012 låg 23 procent av svenska 15-åringar på nivå 2 eller lägre, dvs. svaga läsfärdigheter (Skolverket 2013b). OECD-genomsnittet var 18 procent. (2000 låg de svenska elevernas andel på 13 procent, 2009 på 17 procent.) Andelen på nivå 5 eller högre, dvs. starka läsare, låg 2012 på 8 procent, samma andel som OECD-genomsnittet. (2000 var motsvarande andel 11 procent, 2009 9 procent.)

Mer om matematik

I TIMSS 2011 (Skolverket 2012c) nådde 31 procent av eleverna i årskurs 4 högst elementär nivå i matematik, där EU/OECD-genomsnittet var 28 procent. (Motsvarande andelar 2007 var 32 respektive 29 procent.) 25 procent nådde hög eller avancerad nivå mot 35 procent för EU/OECD-genomsnittet. (Motsvarande andelar 2007 var 24 respektive 33 procent.) TIMSS genomförs 2015 och planeras därefter 2019 och 2023.

I PISA 2012 (Skolverket 2013b) nådde 28 procent av svenska 15-åringar inte upp till nivå 2, dvs. en basnivå för matematisk

kompetens. OECD-genomsnittet var 23 procent. (2003 var motsvarande andel för svenska elever 17 procent.) 8 procent nådde nivå 5 eller högre, dvs. avancerat matematiskt kunnande. OECD genomsnittet var 13 procent. (2003 var andelen för Sverige 16 procent.)

Gymnasieskolan

Läroplanen för gymnasieskolan är i sin övergripande del uppbyggd på samma sätt som grundskolans. Här anges också examensmål för varje nationellt program samt ämnesplaner för de gymnasiegemensamma ämnena. Dessa beslutas av regeringen. Övriga ämnesplaner beslutas av Skolverket. Ämnesplanerna anger ämnets syfte och för varje ingående kurs kunskapskrav för de olika betygsstegen. För gymnasieexamen krävs betyg från en utbildning om minst 2 500 poäng varav minst 2 250 ska vara godkända. Det specificeras för yrkesexamen respektive högskoleförberedande examen att vissa kurser ska ingå bland de godkända kurserna liksom att gymnasiearbetet ska vara godkänt. Elever som slutfört gymnasieskolan, dvs. som fått betyg i samtliga kurser i studievägen och i gymnasiearbetet men inte uppfyllt kraven för gymnasieexamen, får ett studiebevis.

En mycket stor andel av de som avslutar grundskolan varje år går över till gymnasieskolan. Att sätta upp en målsättning att fler elever ska gå vidare från grundskolan till gymnasieskolan är därför inte meningsfullt.

Av de cirka 124 000 eleverna i årskurs 1 läsåret 2015/16 gick drygt 28 000 (23 procent) på introduktionsprogram. De flesta introduktionsprogrammen – preparandutbildning, programinriktat individuellt val och språkintröduktion – syftar till att eleven senare ska gå över till ett nationellt program och fullfölja utbildningen där. En nationell målsättning skulle kunna övervägas om övergången till nationella program. Programmet språkintröduktion framstår som särskilt angeläget när det gäller att öka övergången och underlätta för elever med utländsk bakgrund att skaffa sig en fullständig gymnasieutbildning. Språkintröduktion är det största introduktionsprogrammet med totalt 18 700 elever (2015), eller 44 procent av alla elever på introduktionsprogram. Antalet elever i årskurs 1 på språkintröduktion ökade med 33 procent läsåret 2015/16 jämfört med året dessförinnan. Även en målsättning om elevernas genom-

snittliga tid i programmet skulle kunna övervägas. Dessvärre är förutsättningarna för tillförlitlig statistik för närvarande inte tillräckliga för att följa upp sådana målsättningar. Kommissionen anser det viktigt att komma till rätta med dessa brister (se även avsnitt 8.4).

Av de som sökte till nationella program läsåret 2015/16 var 87 procent behöriga till sitt förstahandsval och 71 procent antogs till detta och till den skola de sökt. En större andel behöriga, som nämnts en tänkbar nationell målsättning för grundskolan, kan leda till att fler antas till sitt förstahandsval. Detta kan vara viktigt ur motivationssynpunkt. Det är däremot knappast lämpligt att sätta upp en särskild målsättning om att öka andelen antagna på förstahandsvalet. Kommunerna (men inte de enskilda huvudmännen) har en skyldighet (15 kap. 30 § skollagen) att söka anpassa utbud och dimensionering till ungdomarnas önskemål och lyckas som framgått väl, men hur långt denna anpassning bör drivas kan diskuteras.

Närbesläktad denna fråga är om utbud och dimensionering mer bör bygga på aktuella och prognosbaserade behov av arbetskraft. Det förs en livlig diskussion om ”matchningsproblem” på arbetsmarknaden och det framförs inte sällan kritik mot gymnasieskolans utbud och dimensionering, särskilt av yrkesprogrammen. De nationella och lokala programråden har som en av sina uppgifter att stärka kopplingen mellan yrkesprogram och arbetsliv, där utbud och dimensionering är viktiga aspekter. Skolverket bedriver flera utvecklingsprojekt inom yrkesutbildningsområdet, bl.a. om det arbetsplatsförlagda lärandet. Yrkesprogramsutredningen (U 2014:01) har lämnat förslag till åtgärder som stärker den gymnasiala yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft, underlättar ungdomars övergång från skola till arbetsliv och förstärker den nationella kompetensförsörjningen. Utredningens förslag har remissbehandlats och ärendet bereds inom Regeringskansliet.

Om en större andel elever på yrkesprogrammen fullföljde sin utbildning skulle utflödet av utbildad arbetskraft kunna ökas väsentligt. En avslutad gymnasieutbildning är också en framgångsfaktor för ungdomar vad gäller fortsatta studier eller etablering på arbetsmarknaden. Bekymren i gymnasieskolan är således inte i första hand kopplade till att ”komma in” utan till att ”komma ut”, dvs. att eleverna med framgång genomgår och avslutar utbildningen. Gymnasieutredningen (U 2015:01) har i uppdrag att bl.a.

analysera och föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Utredningen ska lämna sina förslag senast den 31 oktober 2016.

Av de elever som började gymnasieskolans nationella program hösten 2012 fullföljde 81 procent utbildningen tre år senare. 74 procent fick gymnasieexamen. Högst examensfrekvens hade elever på naturvetenskapsprogrammet (80 procent) och lägst fordons- och transportprogrammet (66 procent). Examensfrekvensen varierade bland de högskoleförberedande programmen mellan 72 och 80 procent och bland yrkesprogrammen mellan 66 och 75 procent. Genomströmningen i gymnasieskolan har under lång tid varit relativt konstant. Det är mycket angeläget att bryta detta mönster så att andelen elever med gymnasieexamen efter tre års studier ökar. Det är därför glädjande att en viss ökning har skett i den årskull som började gymnasieskolan 2012 jämfört med den som började 2011. Ökningen har skett för både högskoleförberedande program och yrkesprogram.

En relevant och viktig målsättning är att minska andelen ungdomar som varken studerar eller arbetar. Genom det förtydligade kommunala aktivitetsansvaret för ungdomar kommer det att vara möjligt att följa andelen ungdomar under 20 år som fullföljt eller deltar i utbildning på nationella program. Vidare tar SCB fram måttet ”Unga som varken arbetar eller studerar” (15–24-åringar). Det definieras i enlighet med EU:s och OECD:s definition av indikatorn NEET (Not in Employment, Education or Training). Den bör följas parallellt med de målsättningar Skolkommissionen föreslår. Slutligen finns Skolverkets etableringsstatistik över ungdomars verksamhet ett, tre och fem år efter gymnasieskolan. Statistiken visar ungdomarnas sysselsättning fördelad på etablerad, osäker respektive svag ställning på arbetsmarknaden, utanför arbetsmarknaden, högskolestudier samt övriga studier. Det är viktigt att etableringsstatistiken används som underlag i uppföljningen och utvecklingen av gymnasieprogrammets innehåll.

3.4.2 Förslag

Förskoleklassen

Skolkommissionen anser att förskoleklassens roll som länk mellan förskola och skola behöver stärkas. I detta ingår en förbättrad ömsesidig återkoppling mellan skolformerna. Utifrån Skolinspektionens iakttagelser om stora skillnader mellan förskoleklasser i hur läroplanens kunskapsmål läggs till grund för undervisningen föreslår kommissionen en målsättning om förberedelse för grundskolans läs-inläring. Uppföljning kan ske genom att resultaten från det obligatoriska bedömningsstödet i läsförståelse i årskurs 1 följs upp på nationell nivå, vilket har föreslagits av Utredningen om nationella prov (SOU 2016:25). Ett alternativ är en stickprovsbaserad nationell uppföljning.

Målsättning

Att kunna läsa är en grundläggande färdighet som är viktig i alla skolans ämnen. Alla elever i förskoleklassen ska ges god förberedelse för grundskolan när det gäller läs-inläring som grund för läsförståelse.

Uppföljning

Tabell 3.2 Andel elever (procent) som uppnår kunskapskravet i läsförståelse i årskurs 1

	2017	2020	2023	2025

Det saknas i dag underlag för att ange några förbättringssteg.

Grundskolan

Som övergripande målsättning för grundskolan bör gälla att höja kunskapsresultaten för alla elevgrupper, såväl hög- som lågpresterande.

Som sammanfattande mått på grundskolans utbildningsresultat anser Skolkommissionen att både andelen elever i årskurs 9 med minst betyget E (godkänt) i alla ämnen och andelen elever med behörighet till gymnasieskolans nationella program är relevanta och viktiga.

Övergripande målsättning

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 i behov av stöd ska upptäckas tidigt och få tillräcklig och adekvat hjälp så att fler får en god kunskapsgrund under de första skolåren. Kunskapsresultaten ska förbättras i alla elevgrupper, såväl låg- som högpresterande, och i alla årskurser.

Delmål

1. Andelen elever med svaga kunskaper ska minska.
2. Andelen elever med goda kunskaper ska öka.
3. Andelen elever i årskurs 9 med godkända betyg i alla ämnen ska öka.
4. Andelen elever i årskurs 9 med behörighet till gymnasieskolans nationella program ska öka.

Uppföljning

De ambitionsnivåer för Sveriges resultat i internationella kunskapsmätningar som föreslås i det följande har valts utifrån en samlad bedömning av svenska elevers prestationer före försämringarna och av jämförbara länders resultat. I första hand har jämförelser gjorts med Danmark, Finland, Norge och Tyskland. Det finns enligt kommissionen inget skäl för att de svenska resultaten ska ligga under dessa länders, men det innebär samtidigt en hög ambition i relation till utgångsläget.

*Uppföljning av delmål 1***Tabell 3.3** Andel elever (procent) som uppnår högst elementär eller medelgod läsförståelse i PIRLS (årskurs 4)

2001	2006	2016	2021	2026
39	45	⁵	40	35

Tabell 3.4 Andel elever (procent) som i TIMSS uppnår högst elementär nivå i matematik (årskurs 4)

2007	2011	2015	2019	2023
32	31	⁵	25	20

Tabell 3.5 Andel 15-åringar (procent) som i PISA uppnår högst nivå 2 i läsförståelse (svaga läsfärdigheter)

2000	2009	2012	2015	2018	2021	2024
13	17	23	⁵	20	15	10

Tabell 3.6 Andel 15-åringar (procent) som i PISA inte uppnår nivå 2 i matematik (basnivå i matematisk kompetens)

2003	2012	2015	2018	2021	2024
17	28	⁵	20	15	10

*Uppföljning av delmål 2***Tabell 3.7** Andel elever (procent) som uppnår hög eller avancerad läsförståelse i PIRLS (årskurs 4)

2001	2006	2011	2016	2021	2026
59	53	47	⁵	55	60

⁵ Undersökning pågår.

Tabell 3.8 Andel elever (procent) som i TIMSS uppnår hög eller avancerad nivå i matematik (årskurs 4)

2007	2011	2015	2019	2023
24	25	6	40	50

Tabell 3.9 Andel 15-åringar (procent) som i PISA uppnår nivå 5 eller högre i läsförståelse (starka läsare)

2000	2009	2012	2015	2018	2021	2024
11	9	8	6	10	12	15

Tabell 3.10 Andel 15-åringar (procent) som i PISA uppnår nivå 5 eller högre i matematik (avancerat matematiskt kunnande)

2003	2012	2015	2018	2021	2024
17	8	6	15	18	20

*Uppföljning av delmål 3***Tabell 3.11** Andel elever (procent) i årskurs 9 med godkända betyg i alla ämnen

2015	2018	2022	2025
77	80	85	90

*Uppföljning av delmål 4***Tabell 3.12** Andelen elever (procent) i årskurs 9 med behörighet till gymnasieskolans nationella program

2015	2018	2022	2025
86	89	91	95

Gymnasieskolan

En resultatförbättring i grundskolan bör innebära förbättrade resultat också i gymnasieskolan. Då antalet målsättningar totalt bör begränsas föreslår Skolkommissionen endast två delmål för gymnasie-

⁶ Undersökning pågår.

skolan. Att höja genomströmningen i gymnasieskolans nationella program är en central fråga. Vidare föreslås ett delmål om andelen ungdomar som fullföljt ett nationellt program. I den lokala uppföljningen behöver hänsyn tas till skolans programsammansättning.

Övergripande målsättning

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.

Delmål

1. Genomströmningen i gymnasieskolan ska öka.
2. Andelen ungdomar med fullföljd utbildning på nationella program ska öka.

Uppföljning av delmål 1

Tabell 3.13 Andel elever som efter tre år fullföljt ett nationellt program med gymnasieexamen

2015	2018	2022	2025
74	76	78	82

Uppföljning av delmål 2

Tabell 3.14 Andel ungdomar under 20 år med fullgjord skolplikt som fullföljt eller deltar i utbildning på nationella program i gymnasieskolan (motsv.)

2015	2018	2022	2025
Publiceras sommaren 2016			

3.5 Nationella målsättningar för kvaliteten i undervisningen

3.5.1 Överväganden

I avsnitt 2.3 konstaterades att nyckeln till att förbättra kunskapsresultaten är att stärka förutsättningarna för kvalitet i själva undervisningen. Det gör det naturligt att pröva målsättningar för att detta ska ske. Målsättningarna blir alltså indirekt, via dessa förutsättningar, och inte direkt kopplade till undervisningskvalitet.

Som tidigare nämnts visar forskning att lärarkompetens är den enskilt viktigaste faktorn för elevers kunskapsresultat. Lärarlegitimation är numera ett krav för att få anställas tills vidare, ansvara för undervisningen och i förekommande fall sätta betyg. Även om att det inte kan sägas råda en fullständig korrelation mellan lärarlegitimation och undervisningskvalitet är det ändå rimligt att använda legitimation som en viktig kvalitetsfaktor. Skolinspektionen (2014a) har utifrån sina granskningar slagit fast sambandet mellan formell kompetens och lärarbehörighet å ena sidan och kvaliteten i undervisningen å den andra. De allmän-didaktiska undervisningskvaliteterna håller enligt inspektionen högre nivå när undervisningen bedrivs av ämnesbehöriga lärare. Dessa ger också i högre grad eleverna möjlighet att utveckla ämnes-specifika förmågor. Lärare med ämnesbehörighet anpassar i högre utsträckning undervisningen till elevernas erfarenheter och behov och ger eleverna större utrymme att reflektera över sitt lärande.

Kompetensutveckling kopplad till utveckling av utbildningen är en annan viktig faktor för undervisningskvalitet. Kompetensutveckling genom kollegialt lärande, där lärare genom strukturerat samarbete utvecklar undervisningen och tillägnar sig kunskap och färdigheter, är en av de viktigaste framgångsfaktorerna för goda resultat och det vetenskapliga stödet för effekterna är starkt (Hattie 2009). Det vore önskvärt att kunna formulera och följa upp en målsättning om såväl lärares som rektorers kompetensutveckling, dess kvalitet och omfattning. Det är dock svårt att göra det med tillräcklig tydlighet och det skulle också kräva en särskild uppgifts-insamling. I OECD:s studie om lärares yrkesvardag, TALIS (Skolverket 2014a), behandlas kompetensutveckling men ingen av variablerna i studien bedöms lämplig i detta sammanhang.

Rektorsfunktionen är central för skolverksamhetens kvalitet och utveckling (Vetenskapsrådet 2011). Omsättningen på rektorer är hög i Sverige. En stor andel rektorer är nya i yrket och många av de mer erfarna rektorerna byter skola relativt ofta. Drygt var fjärde rektor har varit verksam i tre år eller mindre. Dessutom är var tredje erfaren rektor ny på skolan. Mindre erfarna rektorer lägger mer tid på administration och mindre tid på det pedagogiska uppdraget, jämfört med mer erfarna rektorer (Skolverket 2015d). Mot denna bakgrund är det viktigt att rektorsfunktionen stärks.

Eleverna behöver ordning, trygghet och studiero i skolan. Undervisningstiden ska inte inskränkas genom sena ankomster och andra störningar. Ett gott klassrumsklimat är viktigt för lärarnas arbetsmiljö. Disciplinproblemen i svensk skola ska inte överdrivas men får inte heller negligeras. De kan vara stora på en del skolor och drabbar särskilt elever med svårigheter. Enligt PISA uppvisar Sverige sämre förhållanden än OECD-genomsnittet när det gäller sen ankomst, skolk, dålig ordning under lektionerna och tidsspillan på grund av detta (Skolverket 2013b). I Skolverkets attitydundersökning 2012 anger fler äldre elever (årskurs 7–9 och gymnasieskolan) än 2009 att de störs på lektionerna av andra elever eller av hög ljudnivå (Skolverket 2013c). Undersökningen visar också att sju procent av de yngre eleverna känner sig rädda i skolan någon gång per månad eller mer. Skolinspektionens skolenkät visar att 7–9 procent av eleverna inte känner sig trygga i skolan (Skolinspektionen 2015c). Drygt var tionde elev är rädd för andra elever på skolan och nära var sjätte elev i årskurs 9 och år 2 i gymnasieskolan är rädd för en eller flera vuxna på skolan. Otrygga elever har svårare att nå målen.

Elevernars inflytande över utbildningen är föreskrivet i skollagen och i läroplaner och följs upp i Skolverkets attitydundersökningar och Skolinspektionens skolenkäter. Om elever upplever reellt inflytande över undervisningens innehåll och hur den utförs lär de sig mer, blir mer engagerade och tar mer ansvar (Skolverket 2013d). Om enkätsvaren om inflytandet kan sägas spegla undervisningens kvalitet är dock osäkert.

Vad eleverna anser om själva undervisningen är väsentligt i en kvalitetsbedömning. Forskning visar att noggrant genomförda elevenkäter om kvaliteten på lärares undervisning ger goda förutsägelser om studieframgång (Measures of Effective Teaching). Svenska

elevers åsikter kartläggs regelbundet i Skolverkets attitydundersökningar. Nästan nio av tio av eleverna i årskurs 4–6 ansåg 2012 att de flesta eller alla lärare undervisar bra, samma andel som 2009. Bland äldre elever (årskurs 7–9 i grundskolan och gymnasieskolan) har andelen sjunkit något, från 79 procent 2009 till 70 procent 2012. De äldre eleverna anser också i något minskad utsträckning att lärarna utmanar dem så att de utvecklas eller att de lyckas engagera dem.

3.5.2 Förslag

Det finns ett fåtal områden som speglar förutsättningar för kvalitet i undervisningen på ett meningsfullt sätt och som också kan följas upp. Skolkommissionen föreslår förbättringsmål för lärarkompetens, rektorsfunktion, undervisningens kvalitet som den bedöms av elever samt trygghet och studiero.

Övergripande målsättning

Undervisning är skolans kärnuppgift och avgörande för elevernas lärande. Förutsättningarna för undervisningens kvalitet ska förbättras.

Delmål

1. Andelen legitimerade lärare ska öka.
2. Rektorsfunktionen ska stärkas.
3. Kvaliteten i undervisningen som den bedöms av eleverna ska höjas.
4. Elevernas trygghet och studiero i skolan ska öka.

*Uppföljning av delmål 1***Tabell 3.15 Andel förskollärare och lärare (procent) med lärarlegitimation**

	2015	2018	2022	2025
Förskoleklass	73	80	85	90
Grundskola	78	85	90	95
Gymnasieskola	78	85	90	95

I statistiken ingår lärare med lärarlegitimation och behörighet i minst ett av lärarens undervisningsämnen. Lärare som är undantagna från legitimationskravet ingår inte.

Uppföljning av delmål 2

Uppföljningen av delmålet behöver utredas vidare. Från 2016 publiceras ny statistik om bl.a. antal skolenheter, lärare och elever per rektor, rektorernas utbildningsbakgrund och erfarenhet samt omfattningen av rektorernas byte av skolenhet mellan två läsår. Uppföljningen bör bygga på en samlad bedömning av tillgänglig information.

Uppföljning av delmål 3 och 4

Både Skolverket (studien Attityder till skolan som genomförs vart tredje år) och Skolinspektionen (Skolenkäten som genomförs två gånger per år) undersöker elevers bedömningar av kvaliteten i undervisningen, tryggheten och studieron i skolan. Uppföljningen av delmål 3 och 4 bör bygga på en samlad bedömning av resultaten från dessa undersökningar.

3.6 Nationella målsättningar – likvärdighet och skillnader mellan skolor

3.6.1 Överväganden

Enligt skollagen ska alla ha lika tillgång till utbildning och utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform, oavsett var den anordnas. Skollagen föreskriver också att utbildningen i grundskolan ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap. Barnkonventionen (artikel 29) betonar samma syfte för utbildningen. Kommunernas resursfördelning ska ske efter elevernas olika förutsättningar och behov. Skolan ska sträva efter att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Skillnaderna i skolornas elevsammansättning avseende socioekonomisk och etnisk bakgrund, s.k. skolegregation, har ökat kraftigt. Detsamma gäller skillnaderna i utbildningsresultat mellan skolorna. De ökade resultatskillnaderna beror enligt IFAU uteslutande på de ökade skillnaderna i elevsammansättning (IFAU 2014). Mycket talar för att resultatskillnaderna i ett internationellt perspektiv är relativt små även efter de senaste årens uppgång, men dessa jämförelser är osäkra och trenden i Sverige är oroande.

Den internationella bilden är att små resultatskillnader i ett land samvarierar med höga genomsnittliga resultat. Något eventuellt orsakssamband har dock inte fastställts.

När Skolverket grupperade landets grundskolor utifrån elevsammansättningen hade skolor med stor andel eftergymnasialt utbildade föräldrar och få eller inga nyinvandrade elever ett genomsnittligt meritvärde på 236 och fem procent av eleverna saknade behörighet till gymnasieskolan (Skolverket 2015b). Skolor med färre eftergymnasialt utbildade föräldrar och en mycket stor andel nyinvandrade elever hade 185 i genomsnittligt meritvärde och 30 procent av eleverna uppnådde inte behörighet.

Av kapitel 2 och 5 har framgått att skolor med hög andel elever från socioekonomiskt utsatta hem har en lägre andel legitimerade lärare och lärarna och rektorerna är också mindre erfarna än vid skolor med en socioekonomiskt mer gynnad elevsammansättning.

Som framgått av kapitel 2 bedömer Skolkommisionen att den ökade sorteringen av elever medför risker för ökade kvalitetskillnader mellan skolor och därmed försämrade likvärdighet.

En kompensatorisk resursfördelning kan leda till att olikheter i förutsättningar jämnas ut och att likvärdigheten ökar. Studier har visat att kommunernas resursfördelning inte blivit mer utan eventuellt snarare mindre kompensatorisk (IFAU 2014). Det är dock svårt att formulera en målsättning för resursfördelning som kan följas upp genom tillförlitlig information om förändringar.

Minskade skillnader i resultat mellan skolorna, s.k. mellanskolvariation, kan tyda på ökad likvärdighet, även om en minskning också skulle kunna vara följderna av att skolor med goda resultat försämrats.

Av kapitel 2 framgår också att uppgifter pekar på att sambandet mellan elevens familjebakgrund och elevens resultat har ökat medan ambitionen är att den ska minska.

Ett sammanfattande mått för betydelsen av vilken skola en elev går i skulle förutsätta s.k. value-added-mätningar som det för närvarande dock inte finns förutsättningar för.

3.6.2 Förslag

Skolkommissionen har i avsnitt 2.1 och 2.4 redovisat sin bedömning om vilka konsekvenser de ökande skillnaderna mellan skolornas elevsammansättning och kunskapsresultat kan medföra. Tillgängliga indikatorer på likvärdighet i skolan visar på en negativ utveckling. Denna utveckling behöver brytas.

Oavsett vilken betydelse de ökade skillnaderna i sig haft för de fallande kunskapsresultaten i Sverige anser kommissionen att det är mycket viktigt att på olika sätt motverka dem. En utveckling som gör att vi går miste om möjligheterna till att elever med olika socioekonomiska och etniska bakgrunder möts är olycklig både för skolan och för hela samhället. Ett delmål för jämnare elevsammansättning i grundskolorna föreslås.

Delmål föreslås också för resultatskillnaderna mellan skolor samt för den sociala bakgrundens betydelse för kunskapsresultat.

Övergripande målsättning

Bristande likvärdighet i skolan är skadlig både för individer och samhälle. Likvärdigheten ska förbättras. Skillnader mellan skolor ska minska.

Delmål

1. Grundskolorna ska ha en jämnare elevsammansättning med avseende på familjebakgrund.
2. Skillnaderna i kunskapsresultat mellan grundskolorna ska minska.
3. Sambandet mellan elevernas familjebakgrund och kunskapsresultat ska minska.

Uppföljning

Uppföljningen av delmålen behöver utredas vidare. Det pågår en metodutveckling och det finns en ökande tillgång på uppgifter, såväl från inhemska som från internationella jämförande studier, som speglar de tre delmålen. Uppföljningen bör bygga på en samlad bedömning av tillgänglig information.

I uppföljningen av delmål 2 ska beaktas att alla skolor bör förbättra sina resultat och att minskade skillnader mellan skolor ska uppnås genom att de sämst presterande skolorna höjer sina resultat mest.

4 En skola i behov av systemöversyn och nationell samling

I detta kapitel redovisas kommissionens syn på behovet av förändringar inom det svenska skolväsendet. Kapitlet innehåller centrala motiv till kommissionens långsiktiga plan med utvecklingsområden, som presenteras i kapitel 5–8.

4.1 Behovet av en sammanhållen nationell strategi

I föregående kapitel har Skolkommissionen föreslagit förbättringsmål som successivt bör uppnås under en tioårsperiod. För att fungera konstruktivt och kraftsamlande måste, som framhållits, antalet målsättningar vara begränsat. När vi nu i följande kapitel presenterar en plan med utvecklingsområden för att förbättra skolan behöver perspektivet breddas och ett större antal frågeställningar behandlas. Det råder inget ”ett till ett-förhållande” mellan en nationell målsättning å ena sidan och en åtgärd eller ett utvecklingsområde å den andra. Strävanden mot bättre kunskapsresultat, högre kvalitet i undervisningen och ökad likvärdighet är också på olika sätt sammantvinnade.

Kommissionens bestämda mening är att det främst är på systemnivå som svagheter i svensk skola återfinns och där utvecklingsområden behöver identifieras och preciseras. De nationella målsättningarna, å andra sidan, behöver vara konkreta och i möjligaste mån uppföljningsbara på alla ansvarsnivåer. Utvecklingsområdena som följer utgår från de nationella målsättningarna – som direktiven föreskriver – i den meningen att de utgör villkor för att dessa målsättningar ska kunna förverkligas, men utvecklings-

områdena innebär sammantagna ett betydligt bredare och mer samlat grepp än att enbart utgöra verktyg för målsättningarna.

Ett centralt problem i svensk skola är, som framhållits i kapitel 2, att rektorer och lärare i många fall saknar de förutsättningar som krävs för att fullgöra sin yrkesgärning. Här kan såväl det omgivande samhället som skolans olika intressentgrupper göra mycket. Staten har en viktig roll för att direkt och indirekt förbättra skolledarnas och lärarnas kompetens, arbetsvillkor och arbetsförutsättningar. De kommunala och enskilda skolhuvudmännens viktiga roll kan inte nog understrykas. Lärarnas och skolledarnas fackliga organisationer har en central roll för professionsutveckling. En framgångsrik skola är även beroende av elevernas och föräldrarnas engagemang. Alla måste känna ett ansvar för skolan och ta skolan på allvar. Det som nu krävs är en samlad nationell strategi för skolan, där staten samlar skolans intressenter under en gemensam agenda för att stärka skolan och lärarprofessionen. OECD (2015a) har påpekat att Sverige gått från att ha haft ett av världens mest centraliserade skolsystem till ett av världens mest decentraliserade. Kommissionen menar att de reformer, kännetecknade av decentralisering, avreglering och marknadsorientering som genomfördes under 1990-talet, delvis blev fel utformade eller svagt implementerade. Ett syfte med dessa reformer var att på olika sätt stärka den svenska skolan och lägga grunden för en mer autonom lärarprofession. Med facit i hand kan vi se att den svenska skolan i stället i viktiga avseenden blivit försvagad och fragmentiserad. De under en följd av år alltfler specialdestinerade statsbidragen kan ha bidragit till denna fragmentisering, genom att splittra upp den kraft och engagemang för skolutveckling som borde koncentreras på färre och mer långsiktiga målsättningar.

Flera åtgärder har redan vidtagits i syfte att råda bot på de negativa verkningarna av 1990-talets skolreformer, men ytterligare åtgärder behövs. Den gemensamma uppgiften blir nu att skapa ett starkt värderingsmässigt ramverk runt skolan som institution med värnandet om lärarprofessionen i högsätet. Skolan behöver i högre grad bli en gemensam angelägenhet och en bärare av gemensamma positiva värden och egenskaper. Det som krävs är inget mindre än att alla skolor ska vara bra skolor – hela tiden. Alla skolor, oavsett huvudman, ska drivas med syftet att leva upp till de nationella målen för skolan. De positiva värdena med decentraliseringen och

valfrihetsreformerna ska värnas och tillvaratas, men åtgärder krävs för att komma till rätta med de negativa effekterna av samma reformer.

OECD (2015a) bedömer att de senaste årens skolreformer, om än viktiga, har genomförts med för svagt inbördes sammanhang och utan en sammanhållen strategi för att förbättra skolorna. Utan en sådan strategi, som systematiskt och över tid kan hantera de olika komponenterna i ett system som behöver förbättras, kommer Sverige att sakna den starka reformkraft som krävs för att vända utvecklingen, menar OECD. Skolkommissionen delar denna uppfattning.

4.2 Behovet av en systemöversyn

Skolledares och lärares professionssträvanden behöver, liksom kompetensförsörjningen till läraryrket, ett kraftfullt understöd från skolans olika intressenter. Skolledare och lärare behöver få bättre förutsättningar att utöva sin profession.

Kommissionen vill understryka att huvudmännens kapacitet behöver förstärkas i finansiellt, kompetensmässigt och organisatoriskt hänseende. En stärkt kapacitet hos huvudmännen, såväl de kommunala som de enskilda, är även en av flera viktiga förutsättningar för att stärka lärares och rektorers professionella utveckling.

Kommissionen kan konstatera att många kommunala huvudmän, liksom även många enskilda huvudmän, har misslyckats med det systematiska kvalitetsarbetet. Det finns många skäl till detta. Som framgått av kapitel 2 måste staten ta sin beskärda del av ansvaret för skolans försämrade studieresultat under senare år. Statens insatser har kännetecknats av ryckighet och inte alltid varit evidensbaserade. Reformerna och förändringarna har ibland genomförts utan nödvändiga förberedelser och utan tillräckligt stöd till huvudmännen. Staten har dessutom inte sällan opererat i en konfliktfylld anda, som inte alltid varit till gagn för skolan; exempelvis kan nämnas att betygens roll i skolan varit föremål för menings-skiljaktigheter och ändrats flera gånger under senare decennier.

Kommissionen menar att staten behöver samla skolans intressenter kring en gemensam agenda för att stärka skolan,

lärarna och rektorerna. Den samlade strategin bör inriktas mot följande systemsvagheter:

- brister i resursfördelning
- sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän
- oklara ansvarsförhållanden
- brister i resultatinformation som försvårar kvalitetsarbetet
- otillräcklig kompetensförsörjning
- otillräckliga förutsättningar till professionsutveckling
- splittrad och över tid oenig nationell styrning av skolan, t.ex. genom en stor mängd statsbidrag med skilda syften.

Den samlade strategin för att råda bot på skolsystemets systemsvagheter bör:

- stärka styrning, stöd och närvaro från statens sida på olika nivåer i skolsystemet i syfte att stärka huvudmännen i skoluppdraget
- involvera och stärka de professionellt verksamma
- stärka insikten om utbildningens betydelse och tilliten till skolan hos en bred allmänhet
- säkra långsiktighet, konsekvens och uthållighet i den nationella skolpolitiken.

I följande kapitel presenteras kommissionens långsiktiga plan med utvecklingsområden. Planen sträcker sig till 2025. Planen utgör en utveckling av den strategi som kort sammanfattas i punkterna ovan. Av planen framgår en färdriktning för skolväsendets utveckling framöver samt hur den föreslagna färdriktningen skapar möjligheter att lösa skolans problem. I planen utvecklas kommissionens syn på de krav som måste ställas på skolans huvudmän och hur staten och huvudmännen ska samverka i fortsättningen.

En fråga som diskuterats livligt under senare år är om den offentliga finansieringen av fristående skolor bör regleras med avseende på vinstuttag samt om det bör ställas skärpta krav på ekonomisk långsiktighet, insikt, erfarenhet och lämplighet för till-

stånd att driva fristående skolor. Då dessa frågor behandlas av Valfärdsutredningen (Fi 2015:01) har kommissionen valt att inte gå in på dessa frågor.

Kommissionen vill understryka att kunskapsresultaten i skolan liksom utvecklingen i skolans verksamhet i övrigt måste följas noga. Regeringen, riksdagen och skolans övriga intressenter bör ha en beredskap för att staten framöver, så långt möjligt i samförstånd med de professionellt verksamma och huvudmännen, kan behöva ta ett än större ansvar för skolväsendet på lokal nivå än vad som blir fallet till följd av de förslag kommissionen nu lägger eller aviserar inför slutbetänkandet. Om inte förbättringar sker i studieresultat, kvalitet i undervisningen och likvärdighet måste ytterligare statliga insatser övervägas.

I och med den långsiktiga plan med utvecklingsområden som presenteras nedan vill kommissionen sammanfattningsvis lägga grunden för ett systeminriktat och strategiskt perspektiv på hur skolan ska kunna förbättras och utvecklas – ett perspektiv som kommissionen avser att fullfölja med ett antal konkreta åtgärdsförslag i slutbetänkandet.

4.3 Kommissionens reformstrategi

Kommissionens förslag för att åtgärda skolans systemsvagheter bildar en sammanhållen reformstrategi. Kommissionens förslag syftar ytterst till att skapa bättre förutsättningar för elevernas lärande. Ett viktigt fundament i detta arbete är att stärka lärarnas undervisning och rektorernas pedagogiska ledning. Lärare och rektorer är skolans viktigaste resurser i arbetet med att nå goda studieresultat. Andra viktiga personalkategorier och stödfunktioner behövs för att underlätta och möjliggöra lärarnas pedagogiska arbete med eleverna. Huvudmännens kapacitet måste på olika sätt förstärkas, för att förbättra rektorernas respektive lärarnas förutsättningar att utöva sitt yrke. En avgörande faktor för att stärka skolsystemets kapacitet är att staten framöver tar ett större ansvar för skolans finansiering och resursfördelning än vad som är fallet i dag. Staten behöver i samarbete med huvudmännen, rektorerna och lärarna även ta ett större ansvar för nationell skolutveckling. Staten

behöver även på olika sätt bidra till att stärka lärarprofessionen och dess autonomi.

Den långsiktiga planen bildar en strategisk helhet där de olika delarna i flera fall är ömsesidigt beroende av varandra. Kommissionens betoning av att insatser krävs på systemnivå betyder inte att det utvecklingsarbete som behöver göras på skolnivå respektive på klassrumsnivå är mindre betydelsefullt. För att ett skolutvecklingsarbete ska vara effektivt och framgångsrikt behöver arbetet bedrivas på systemnivå, skolnivå och klassrumsnivå (se t.ex. Håkansson & Sundberg 2016). Det handlar om att på systemnivå skapa förutsättningar för kapacitetsbyggande, att på skolnivå skapa förutsättningar för kollegialt lärande och lokal skolutveckling samt att på klassrumsnivå skapa förutsättningar för en god undervisning.

5 Ansvarsfördelning, styrning och stöd

Nedan presenteras Skolkommisionens bedömningar av behovet av åtgärder gällande ansvarsfördelning, styrning och stöd. De konkreta förslagen inom området kommer att redovisas i slutbetänkandet.

5.1 En nationell resursfördelningsmodell för skolan

Kommissionens bedömning: Det är nödvändigt med ett ökat nationellt ansvar för skolans finansiering. Kommissionen överväger en resursfördelningsmodell med en reglering som med utgångspunkt i skillnader i elevunderlagets sammansättning bestämmer en lägsta nivå för resursfördelningen på kommunnivå, i kombination med ett statligt bidrag till kommuner med större behov av kompensatoriska insatser. En sådan modellen förutses omfatta skolformerna förskoleklass, grundskola och gymnasieskola. Resursfördelningsmodellen skulle kunna täcka respektive kommuns undervisningskostnader samt kostnaderna för elevhälsan och ta hänsyn till strukturella och därmed för kommunen opåverkbara skillnader i förutsättningar och behov. Modellen skulle även kunna innehålla ett riktvärde för fördelningen på skolenhetsnivå. En sådan modellen påverkar även resurstilldelningen till huvudmän för fristående skolor via det kommunala bidraget. Elevernas socioekonomiska bakgrund skulle med en sådan lösning få en större betydelse även för kommunernas ersättning till de fristående skolorna. Ett genomförande av en sådan resursfördelningsmodell förutsätter enligt

kommissionens bedömning att staten tillskjuter medel till skolsektorn.

Kommissionen överväger även ett alternativ som innebär att staten finansierar hela eller delar av kommunernas samlade kostnader för skolan genom ett sektorsbidrag. Även ett sektorsbidrag skulle behöva beräknas med utgångspunkt från socioekonomiskt betingade skillnader i respektive kommuns elevunderlag. Ett nytt sektorsbidrag skulle i likhet med ovan nämnda alternativ även påverka resurstilldelningen till huvudmän för fristående skolor via det kommunala bidraget. Ett nytt sektorsbidrag skulle förutsätta skatteväxling mellan kommunerna och staten och därmed förändringar i skattesystemet. En del av de nu gällande specialdestinerade bidragen till skolan bör kunna avvecklas för att ingå i de medel som fördelas inom ramen för det nya bidraget på socioekonomisk grund alternativt i ett nytt sektorsbidrag.

Den statliga finansieringen kan utformas på olika sätt och även med skilda ambitionsnivåer med avseende på storleken på det belopp som staten tillskjuter till skolan för att åstadkomma större likvärdighet.

5.1.1 Kommissionens syn på problemen med nuvarande resursfördelning till skolan

Skollagen föreskriver att utbildningen ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas och att undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar och behov. Skillnader i elevunderlagets storlek och sammansättning, geografiska skillnader samt skilda ekonomiska förhållanden ger landets kommuner och skolor olika förutsättningar att bedriva skolverksamhet. Resursernas omfattning och fördelning ger viktiga förutsättningar för en likvärdig skola.

Det finns stora skillnader mellan kommuner i fråga om dels den totala tilldelningen av resurser till skolverksamheten, dels fördelningen av resurser mellan skolor (se t.ex. IFAU 2014; Skolinspektionen 2014c; Skolverket 2015a; Statskontoret 2013). Efter de förändringar av resursfördelningssystemet till skolan som genomfördes under 1990-talet gör kommuner i hög grad egna resursmässiga prioriteringar mellan skolan och andra utgiftsområden.

Kommunerna har även stor frihet i fördelningen av skolans resurser mellan skolformer, årskullar och olika elevgrupper med olika behov och förutsättningar. Skillnaderna mellan kommunernas kostnader per elev är betydande. Dessa skillnader är delvis strukturellt betingade. Graden av skolegregation i en kommun, dvs. hur stora skillnaderna mellan skolorna är när det gäller elevernas socioekonomiska bakgrund och elevernas migrationsbakgrund, kan dock endast förklara en liten del av skillnaderna mellan kommuners totala kostnader för skolverksamheten. Skolegregationen förklarar heller inte annat än i begränsad utsträckning i vilken grad en kommun anpassar resurserna efter skolornas socioekonomiska förutsättningar. Många kommuner har över tid ökat anpassningen av resurserna till skolornas socioekonomiska förutsättningar. Särskilt gäller detta kommuner med hög grad av skolegregation. Fortfarande är dock den kompensatoriska fördelningen av resurser liten i förhållande till de kraftfulla insatser som både Skolinspektionen och Skolverket tidigare påvisat behövs för att stärka likvärdigheten i skolan. Från och med den 1 juli 2014 gäller ett förtydligande i skollagen som innebär att kommuner, rektorer och förskolechefer ska fördela resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Detta förtydligande garanterar dock inte totala resurser på en viss nivå till respektive skolenhet och lämnar även stort utrymme för olika val beträffande respektive huvudmans fördelning av resurserna mellan olika skolenheter.

Staten har hittills inte i någon större utsträckning tagit hänsyn till socioekonomiska förutsättningar vid fördelning av statsbidrag. Många, framför allt små huvudmän, vittnar om att statsbidragen ofta är utformade så att det är svårt att söka dem.

Många svenska kommuner står inför demografiska utmaningar i sitt skoluppdrag. Den aktuella situationen med ett stort antal nyanlända elever som med kort varsel koncentreras till vissa kommuner aktualiserar ytterligare kraven på en starkare nationell styrning av skolans finansiering. För andra kommuner gäller motsatt problem; avfolkning leder till svårigheter att klara skoluppdraget på grund av sviktande ekonomi, svårigheter med kompetensförsörjning och sviktande elevunderlag.

Kommissionen bedömer att nuvarande system för finansiering av skolan är bristfälligt. Systemet ger inte varje huvudman tydliga utgångspunkter för att kunna avsätta de resurser som krävs för att

nå de nationella målen och kraven för skolan. Systemet garanterar heller inte att resursfördelningen till enskilda skolenheter inom respektive huvudman sker på ett likvärdigt sätt med utgångspunkt från bland annat socioekonomiskt betingade skillnader i resursbehov.

Kommissionen kan således, i likhet med OECD (2015a), konstatera att dagens system inte lever upp till de höga krav vi måste ställa på ett resursfördelningssystem som ska ge förutsättningar att lyfta kunskapsnivån och likvärdigheten i den svenska skolan. Den svenska skolan behöver ett nationellt och sammanhållet system för fördelning av resurser med en starkare fördelningsprofil och med färre tidsbegränsade specialdestinerade statsbidrag.

Skolinspektionen (2014a) och Skolverket (2009a, 2013a) menar att det inte finns en modell för resursfördelning som kan antas vara idealisk för alla kommuner, då kommuneras förutsättningar skiljer sig åt. Det framkommer dock att många kommuner använder sig av vårdnadshavarens utbildningsbakgrund och migrationsbakgrund (vanligen andelen elever födda utomlands) som fördelningsvariabler.

5.1.2 Kommissionens överväganden om en ny resursfördelningsmodell

Kommissionen anser att det är nödvändigt med ett ökat nationellt ansvar för skolans finansiering. Kommissionen överväger inför slutbetänkandet en resursfördelningsmodell som reglerar en lägsta nivå för resursfördelningen på kommunnivå i kombination med ett statligt bidrag till kommuner som givet elevsammansättningen har ett större behov av kompensatoriska insatser. I resursfördelningsmodellen skulle den miniminivå för de resurser som respektive kommun måste avsätta beräknas med utgångspunkt från elevunderlagets sammansättning, för var och en av skolformerna förskoleklass, grundskola och gymnasieskola. Modellen kan avse undervisningskostnaderna samt kostnaderna för elevhälsan och ta hänsyn till strukturella och därmed för kommunen opåverkbara skillnader i förutsättningar och behov.

Kommissionen har identifierat resurserna till undervisning och elevhälsa som två strategiska faktorer för en skola med goda resultat. Det är särskilt viktigt att dessa resurser fördelas i större utsträckning än vad som sker i dag till de skolor som har de största

behoven. Lärarens skicklighet är den viktigaste faktorn för elevernas resultat. Detta hindrar inte att forskningen finner effekter av en ökad lärartäthet samt även att dessa effekter framstår som stora i relation till kostnaderna (Fredriksson m.fl. 2013). Det är dessutom så att mer resurser till undervisning i skolor med större kompensatoriska behov ger ekonomiska förutsättningar för de aktuella skolorna att locka till sig just de skickliga lärare som forskningen visar är så betydelsefulla för elevernas resultat. Sambandet mellan hälsa och lärande är väl etablerat: god hälsa leder till ökat välbefinnande, och därmed även till bättre förutsättningar för lärande hos den enskilda eleven. Omvänt ökar ett lågt självförtroende eller en dålig psykisk hälsa risken för att eleven ska prestera sämre än sina klasskamrater i skolan (Petersen m.fl. 2010).

En resursfördelningsmodell som bestämmer en lägsta nivå för resurstilldelningen på kommunnivå skulle även kunna innehålla ett riktvärde gällande fördelningen på skolenhetsnivå. Då förutsättningarna för kommuner och skolor skiljer sig åt är det dock viktigt att modellen inrymmer en viss grad av flexibilitet. Det bör därför även fortsättningsvis finnas en möjlighet för huvudmännen att, i syfte att höja effektiviteten och stärka kvaliteten, själva bestämma fördelningen av resurserna för undervisning och elevhälsa på skolenhetsnivå genom att frångå riktvärdena, förutsatt att huvudmännen har en tillräckligt kompensatorisk resursfördelning. Det är dock väsentligt att det statliga riktvärdet vid ett genomförande redovisas tydligt så att skolpersonal, vårdnadshavare, elever och medborgare i övrigt får möjlighet att bedöma eventuella avvikelser i kommunens resursfördelning.

Den resursfördelningsmodell som kommissionen överväger, förutsätter att staten tillskjuter medel till skolektorn eftersom förslaget innebär att staten framtvingar en högre ambitionsnivå för skoluppdraget främst i kommuner med större behov av kompensatoriska insatser. En del av de i dag gällande specialdestinerade bidragen till skolan bör kunna uppgå i de medel som fördelas inom ramen för den nya fördelningsmodellen. Om staten, i stället för en del av de specialdestinerade statsbidragen, tillskjuter medel till den resursfördelningsmodell som här diskuteras krävs inte något ansökningsförfarande och resurserna är inte lika hårt destinerade till ett specifikt ändamål.

En resursfördelning som i större utsträckning tar hänsyn till socioekonomiska bakgrundsvariabler än vad som är fallet i dag skulle alltså ge tillkommande resurser till kommuner med relativt sett större behov av kompensatoriska insatser i skolan. Därmed skulle även fristående skolor i dessa kommuner få del av de tillkommande resurserna, givet att de fristående skolorna har liknande elevsammansättning som kommunen sett till elevernas socioekonomiska bakgrund. Elevernas socioekonomiska bakgrund får alltså med denna modell större betydelse även för kommunernas ersättning till de fristående skolorna. Här kan nämnas att Skolkostnadsutredningen (U 2014:14) bl.a. ser över budgetering och redovisning i kommuner och enskilda huvudmän i syfte att kunna presentera en jämförbar ekonomisk information på skolenhetsnivå. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2016.

De tillkommande statliga medlen i kombination med den föreslagna lägsta nivån för resurstilldelningen skulle innebära att det skapas förutsättningar för att undervisningskostnaderna kommer att utgöra en större andel av de totala kostnaderna för skolan, i likhet med vad som är fallet i många andra länder (OECD 2015b).

Här ska nämnas att det i dag sker en utjämning mellan kommunerna för strukturellt betingade kostnadsskillnader avseende bland annat glesbygdsfaktorer, lönkekostnader samt befolkningsförändringar. Denna utjämning förutsätts inte påverkas i någon större utsträckning av den resursfördelningsmodell avseende undervisningskostnader och elevhälsa som kommissionen överväger.

5.1.3 Kommissionens överväganden om ett nytt sektorsbidrag

Kommissionen överväger även att i slutbetänkandet föreslå ett mer omfattande förändringsalternativ gällande resursfördelningen till skolan än vad den ovan presenterade modellen skulle innebära, nämligen ett sektorsbidrag.

Ären närmast efter skolans kommunalisering 1991 finansierades i storleksordningen hälften av skolans kostnader via ett statligt sektorsbidrag. Staten finansierade bl.a. lärarnas och skolläraernas löner i samtliga kommuner. Kommissionen har diskuterat möjligheten att på nytt införa ett sektorsbidrag. Kommissionen överväger ett förslag som innebär att staten i samtliga kommuner

finansierar hela eller delar av kommunernas samlade kostnader för skolan. Kommissionen överväger dock en annan och mer styrande konstruktion av sektorsbidraget jämfört med det bidrag som utgick åren närmast efter kommunaliseringen. Förslaget övervägs mot bakgrund av att kunskapen om rektorernas och lärarnas stora betydelse för studieresultaten har ökat och med vetskap om att resultatskillnaderna mellan skolor har ökat kraftigt. Detta förslag övervägs som ett alternativ till den ovan skisserade fördelningsmodellen. Även ett nytt sektorsbidrag skulle behöva beräknas med utgångspunkt från socioekonomiskt betingade skillnader i respektive kommuns elevunderlag. Ett nytt sektorsbidrag skulle därför i likhet med ovan nämnda alternativ även påverka resurstilldelningen till huvudmän för fristående skolor via det kommunala bidraget.

Ett alternativ som innebär ett nytt sektorsbidrag skulle innebära ett väsentligt utökat statligt åtagande, omfattande många tiotals miljarder kronor per år, samtidigt som kommunernas åtagande i motsvarande grad skulle minska. I sammanhanget kan nämnas att samtliga huvudmäns samlade kostnader för grundskolan uppgick till 90,9 miljarder 2014, varav drygt hälften utgjorde kostnader för undervisning och elevhälsa. De samlade kostnaderna för gymnasieskolan uppgick samma år till 36,6 miljarder kronor. Kostnaderna för förskoleklassen uppgick till 5,9 miljarder kronor. Ett nytt sektorsbidrag skulle förutsätta en skatteväxling mellan staten och kommunsektorn, dvs. att staten måste öka skatteuttaget samtidigt som kommunsektorn minskar skatteuttaget i samma utsträckning. Ett nytt sektorsbidrag skulle således förutsätta förändringar i skattesystemet. En del av de i dag gällande specialdestinerade bidragen till skolan bör kunna uppgå i de medel som fördelas inom ramen för ett nytt sektorsbidrag.

Ett sektorsbidrag skulle även i större utsträckning nödvändiggöra förändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning.

5.1.4 En jämförelse mellan två alternativ för framtida resursfördelning till kommunerna som kommissionen överväger

Ett bidrag på socioekonomisk grund som garanterar en lägsta nivå för resurstilldelningen i ovan nämnda avseenden kan utformas på olika sätt och med skilda ambitionsnivåer med avseende på

minimnivån och storleken på det belopp som staten tillskjuter till skolan. Även ett sektorsbidrag, kan utformas på olika sätt. Det är ofrånkomligt att en starkare statlig styrning av resursfördelningen till skolan innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Kommissionen bedömer dock att en sådan inskränkning är nödvändig med hänsyn till den svenska skolans problem och de stora utmaningar i skoluppdraget som de nationella kraven på förbättrade resultat och en likvärdig skola innebär för många skolhuvudmän. Att kommissionen överväger en ny fördelningsmodell, alternativt ett nytt sektorsbidrag, som skulle innebära en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, ska vägas mot att en sådan modell samtidigt förbättrar förutsättningarna att klara skoluppdraget för såväl kommunala som enskilda huvudmän. Detta gäller särskilt för huvudmän som givet elevsammansättningen ansvarar för elever med relativt sett större behov av kompensatoriska insatser.

I tabellerna nedan sammanfattas schematiskt de två alternativ till framtida resursfördelningssystem som kommissionen överväger inför slutbetänkandet. I den första tabellen sammanfattas respektive förslags utformning. I den andra tabellen sammanfattas de problem respektive förslag avser att lösa.

Tabell 5.1 Sammanfattningsvis om utformningen av två alternativ gällande skolans finansiering

Schematiskt om förslagets utformning	En resursfördelningsmodell bestående av en reglerad miniminivå i kombination med ett statligt bidrag till ett urval kommuner	Ett statligt sektorsbidrag till samtliga kommuner
Förutsätter att staten tillskjuter nya medel till skolan 1)	Ja	Ja
Fördelas efter socioekonomiska variabler, dvs. med större belopp till skolor med större behov av kompensatoriska insatser 2)	Ja	Ja
Innehåller en kommunspecifik lagreglerad miniminivå för resursanvändningen gällande undervisningskostnader och elevhälsa 3)	Ja	Nej
Innehåller en kommunspecifik lagreglerad miniminivå för resursanvändningen inom respektive berörd skolform, som motsvarar de verksamheter som sektorsbidraget avser	Nej	Ja
Innehåller ett riktvärde (ej bindande) för fördelning på skolenhetsnivå	Ja	Nej
Ökar den andel av kostnaderna för skolan som finansieras av staten	Ja	Ja
Förutsätter omfördelning mellan kommunerna	Nej	Nej
Omfattar många tiotals miljarder kronor per år och förutsätter skatteväxling mellan staten och kommunsektorn	Nej	Ja
Omfattar flera miljarder kronor, men dock inte många tiotals miljarder kronor	Ja	Nej
Kan genomföras inom jämförelsevis kort tid	Ja	Nej
Kräver omfattande fortsatt utredningsarbete	Nej	Ja

1) I båda alternativen förutsätts att staten tillför nya medel till kommunerna motsvarande de tillkommande belopp som kommissionen anser att kommuner med större behov av kompensatoriska insatser måste satsa på undervisning och elevhälsa. Medel som

frigörs genom att en del av de nuvarande specialdestinerade statsbidragen avvecklas kan bidra till finansieringen.

2) Båda alternativen förutsätter att kommuner med större behov av kompensatoriska insatser tillförs nya resurser. I alternativet med en reglerad miniminivå kommer kommuner med relativt sett större behov av kompensatoriska insatser att få större resurser. I alternativet med ett sektorsbidrag kommer samtliga kommuner att få del av resurser från staten, men med en socioekonomisk profil som innebär att kommuner med större behov av kompensatoriska insatser tillförs större belopp än andra kommuner.

3) Det första alternativet, som alltså innebär ett bidrag till vissa kommuner, innehåller en kommunspecifik miniminivå för resurstilldelningen till skolan i samtliga kommuner.

Tabell 5.2 Sammanfattningsvis om effekterna av två alternativ gällande skolans finansiering

Schematiskt om förslagets effekter	En resursfördelningsmodell bestående av en reglerad miniminivå i kombination med ett statligt bidrag till ett urval kommuner	Ett statligt sektorsbidrag till samtliga kommuner
Underlättar för yrkesverksamma i skolan genom att nya resurser tillförs skolan	Ja	Ja
Ger en tvingande, starkare socioekonomisk profil för resurstilldelningen till skolan i landets samtliga kommuner	Ja	Ja
Ger nya resurser till huvudmän och skolor med relativt sett större behov av kompensatoriska insatser	Ja	Ja
Möjliggör i större utsträckning än i dag för kommuner med relativt sett svag skattekraft och stora behov av kompensatoriska insatser att avsätta resurser till skolan	Ja	Ja
Garanterar en given kommunspecifik lägstanivå för resurstilldelningen vad avser undervisning och elevhälsa, med ett riktvärde för skolenhetsnivån för såväl skolor med kommunal huvudman som skolor med enskild huvudman	Ja	Nej
Garanterar en given kommunspecifik lägstanivå för resursfördelningen i de delar som täcks av sektorsbidraget	-	Ja

Kommissionen avser att återkomma i slutbetänkandet med förslag gällande stärkt statlig finansiering av skolan. Ett eventuellt förslag om ett nytt sektorsbidrag kommer dock inte att vara komplett, utan förutsätta fortsatt utredningsarbete.

Kommissionen vill avslutningsvis understryka att en mer likvärdig resursfördelning mellan kommuner och skolor visserligen är en förutsättning för goda skolresultat, men dock inte den enda förutsättningen. Det krävs även att huvudmännen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete och har en strategi för att använda

resurser på ett klokt sätt. Det kan exempelvis krävas särskilda insatser för att få rätt rektor och rätt lärare på rätt plats inom den kommunala skolorganisationen (se vidare under rubrik 6.3). Det är också angeläget att staten på olika sätt stödjer huvudmännen i det systematiska kvalitetsarbetet (se vidare avsnitt 5.2).

5.2 Stärkt huvudmannaskap med stöd av staten

Kommissionens bedömning: Skolhuvudmännens kapacitet för att fullgöra sitt ansvar för skolan behöver stärkas. Det behövs en högre grad av samling runt skolans uppdrag inte endast på nationell nivå utan även på regional och lokal nivå. Tillsammans kan staten och skolhuvudmännen stärka den svenska skolan och skapa förutsättningar för bättre kunskapsresultat för alla elever genom förbättrade arbetsförutsättningar och professionsutveckling för lärare och skolledare.

Staten bör överväga att stärka sin regionala närvaro och inrätta regionala kontor inom en skolmyndighet som kan möta och stödja huvudmännen. Det kommunala huvudmannaskapet för förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan behöver bäras av större organisatoriska enheter alternativt av enheter i en utvecklad samverkan inom ett geografiskt område. Därigenom kan en starkare samlad kapacitet för skoluppdraget hos respektive huvudman åstadkommas samtidigt som samarbetet på regional nivå mellan huvudmännen, såväl kommunala som enskilda, och staten samt lärosätena underlättas. Staten bör överväga att stödja eller underlätta frivilliga överenskommelser i syfte att få till stånd enheter eller samverkansmodeller som innebär att huvudmännen i samverkan med staten blir bättre rustade att bära huvudmannaskapet för förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan.

Kommissionen överväger vilka uppgifter staten bör ha för att på bästa sätt kunna stödja huvudmännen på regional nivå. Kommissionen anser att systematiskt kvalitetsarbete, regional kompetensförsörjning bl.a. avseende behörighetsgivande kurser, genomförandet av såväl nationella skolutvecklingsprogram som riktade stödinsatser, erfarenhetsutbyte, liksom tillståndsprövning och inspektion bör övervägas. Ett organiserat samarbete

mellan staten och skolhuvudmännen kommer att stärka överblicken över regionens skolväsende som helhet och skapa förbättrade planeringsförutsättningar. I uppdraget för ett regionalt förlagt kontor bör ingå stöd till planeringen av gymnasieskolan, inkluderande fristående gymnasieskolor. Ett regionalt planeringsperspektiv med ett aktivt statligt stöd bör kunna ge förbättrade förutsättningar för att det finns tillgång till ett brett utbud av nationella program inom gymnasieskolan samt att detta utbud motsvarar arbetslivets behov av kompetensförsörjning i regionen.

Mot bakgrund av dels ett utökat ansvar för staten att på regional nivå stödja skolhuvudmännen och dels de otydligheter som finns i ansvarsförhållandena mellan dagens statliga skolmyndigheter anser kommissionen att det behövs en myndighetsöversyn på skolområdet. Den regionala närvaron bör organiseras så att den inte ytterligare splittrar det statliga myndighetsansvaret för skolan.

Kommissionen överväger att föreslå åtgärder som öppnar för ett bredare samt mer kraftfullt och långvarigt statligt ingripande mot kommuner som inte förmår fullgöra sina skyldigheter som skolhuvudman.

Den ansvarsfördelning för skolan som gäller sedan 1991 förutsätter att alla skolhuvudmän har en tillräcklig kapacitet för uppdraget. Skolkommissionen bedömer att detta krav inte är uppfyllt och att staten fortsättningsvis behöver samarbeta med och stödja huvudmännen, utifrån deras behov, för att stärka kapaciteten.

Ansvar för resultat och kvalitet i skolan ligger i dagens system hos huvudmännen. När resultaten och kvaliteten sjunker riktas fokus därmed på huvudmännens ansvar. Kommissionen vill dock betona att förutsättningarna och ramarna för huvudmännens ansvarstagande beslutas och påverkas av staten.

Skolinspektionen har under flera år konstaterat att många huvudmän brister när det gäller arbetet med att planera, följa upp och utveckla sina verksamheter systematiskt (Skolinspektionen 2014a, 2016). Resultaten baseras på Skolinspektionens regelbundna tillsyn och kvalitetsgranskning. Skolinspektionen har konstaterat brister såväl vid skolor med kommunal huvudman som vid skolor med enskild huvudman.

Skolinspektionen anser att analysen av insamlad information är en svag punkt hos många huvudmän. Det handlar exempelvis om att man inte analyserar inom vilka områden, skolor, ämnen, miljöer, elevgrupper och så vidare, det behöver genomföras förbättringsåtgärder. Hälften av de kommunala huvudmännen arbetar inte tillräckligt strategiskt med att uppväga barns och elevers skilda förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Det handlar bland annat om att man inte har ett tillräckligt medvetet och verkningfullt sätt att fördela resurser eller rikta insatser till prioriterade områden eller skolor.

Skolinspektionen menar vidare att samarbetet och dialogen mellan rektor och huvudman behöver utvecklas så att rektorn ges bättre utrymme och stöd att kunna verka som pedagogisk ledare.

När det gäller kommunala huvudmän och enskilda huvudmän finns enligt Skolinspektionen (2014a) ibland systematiska skillnader som kan påverka förutsättningarna för verksamheten. Det handlar t.ex. om huvudmäns styrning av verksamheten mot de nationella målen. Skolinspektionens kvalitetsgranskning visar att enskilda huvudmän inom större friskolekoncerner ofta uppvisar mycket god kunskap om sina skolors resultat. De visar på ett välutvecklat kvalitetsarbete som förankrats på alla nivåer i organisationen. Bland kommunala huvudmän är variationen när det gäller styrningen betydligt större, även i stora kommuner. Kommissionen kan dock konstatera att de enskilda och kommunala huvudmännen har samma ansvar för sina respektive skolor.

Små fristående skolor, som är huvudmannens enda skola, har enligt Skolinspektionen särskilda förutsättningar. Här finns inte de resurser som ofta finns för kommunala skolor i form av skolchef och skolförvaltning. I stället måste en eller ett fåtal personer axla flera olika roller och ansvarområden. Detta påverkar möjligheterna att göra en analys av de egna resultaten inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Det finns enligt Skolinspektionen en tendens till för stor fokusering på konkreta händelser i skolan och muntligt beskrivna erfarenheter, snarare än ett dokumenterat och strukturerat kartläggningsarbete. Sådana skolor riskerar därmed, menar Skolinspektionen, att inte få den överblick som behövs för att få syn på sina utvecklingsbehov.

Små kommuner, särskilt glesbygdskommuner, och även små enskilda huvudmän, är underrepresenterade i deltagande i nationella

skolutvecklingsinsatser med stöd av statsbidrag (Skolverket 2014c). Som exempel på sådana satsningar under senare år kan nämnas karriärtjänster för lärare, förstärkning av elevhälsan, läraryftet och matematiklyftet.

Vidare kan kommissionen konstatera att kommunernas samordning gällande gymnasieskolan fungerar mindre bra. Bland annat är det på många håll i landet svårt att garantera ett allsidigt gymnasieutbud inom ett rimligt geografiskt avstånd. På många håll i landet samverkar kommuner för att tillsammans kunna erbjuda ett brett utbud av gymnasieutbildningar men enligt Skolverket (2015a) finns det en påtaglig risk för ett minskat utbud av olika yrkesprogram. Detta lyfts också fram av de nationella programråden för yrkesprogrammen.

Skolinspektionen (2014a) tycker sig se att det finns vissa gemensamma drag i arbetet hos de huvudmän som har en framgångsrik styrning. De huvudmän som har de nationella målen i fokus och en tydlig struktur på sitt utvecklingsarbete, lyckas väl med sitt kvalitetsarbete. De förankrar arbetet på alla nivåer och analyserar sina resultat när det gäller såväl kunskaps- som värdegrundsuppdraget. De har dessutom en god kommunikation med rektorerna om var man står i måluppfyllelse och vilka behov av förbättring som finns.

Kommissionen bedömer att staten bör överväga att bygga upp sin kapacitet att stödja kommunala och enskilda huvudmän i skoluppdraget, inte minst vad gäller att analysera resultat inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Ett sådant stöd bör genomföras nära de berörda huvudmännen, exempelvis på länsnivå eller regional nivå. I syfte att underlätta kontakter mellan den statliga skolmyndigheten på läns- eller regional nivå och skolans huvudmän, samt för att garantera tillräcklig kapacitet för systematiskt kvalitetsarbete och skolutveckling anser kommissionen att det skulle innebära stora fördelar om det kommunala huvudmannskapet för förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan kunde bäras av större organisatoriska enheter alternativt av enheter i en utvecklad samverkan inom ett geografiskt område. På motsvarande sätt vore det en fördel om även de enskilda huvudmännen kunde ingå i en sådan samverkan. Tillsammans kan staten och skolhuvudmännen stärka den svenska skolan och skapa förutsättningar för bättre kunskapsresultat för alla elever genom förbättrade arbetsförutsättningar och professionsutveckling för lärare och skolledare. Det behövs en

större grad av samling runt skolans uppdrag inte endast på nationell nivå utan även på regional och lokal nivå. Skolverkets och huvudmännens samarbete inom ramen för Samverkan för bästa skola (U2015/3357/S) kan tjäna som en förebild för den samverkan som behöver byggas upp mellan staten och huvudmännen.

Kommissionen anser också att staten bör överväga att stödja eller underlätta frivilliga överenskommelser om exempelvis kommunalförbund eller andra samverkansformer i syfte att få till stånd enheter eller samverkansmodeller som gör huvudmännen bättre rustade att bära huvudmannaskapet för förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan.

Kommissionen återkommer i slutbetänkandet med förslag till vilka uppgifter staten bör ha för att på bästa sätt kunna stödja huvudmännen på regional nivå. Kommissionen anser att systematiskt kvalitetsarbete, regional kompetensförsörjning bl.a. avseende behörighetsgivande kurser för lärare, genomförandet av såväl nationella skol-utvecklingsprogram som riktade stödinsatser, erfarenhetsutbyte, liksom tillståndsprovning och inspektion bör övervägas.

Ett organiserat samarbete mellan staten och skolhuvudmännen kommer att stärka överblicken över regionens skolväsende som helhet och skapa förbättrade planeringsförutsättningar. Det statliga stödet kan utformas ändamålsenligt och behovsinriktat. Det öppnar också för ett breddat och fördjupat underlag inför den statliga myndighetens beslut om tillstånd för att starta eller utöka fristående skolor; beslut som kan överklagas hos förvaltningsdomstol. I uppdraget för ett regionalt förlagt kontor bör ingå stöd till planeringen av gymnasieskolan, inkluderande fristående gymnasieskolor. Ett regionalt planeringsperspektiv med ett aktivt statligt stöd bör kunna ge förbättrade förutsättningar för att det finns tillgång till ett brett utbud av nationella program inom gymnasieskolan samt att detta utbud motsvarar arbetslivets behov av kompetensförsörjning i regionen.

Det är viktigt att det finns ett organiserat samarbete mellan skolhuvudmännen, lärosätena och den statliga skolmyndigheten på regional nivå. Samarbetet bör gälla kompetensförsörjning så att de regionala behoven blir effektivt tillgodosedda. Ett samarbete bör också gälla skolforskning och att säkerställa att forskningsämnen som är relevanta för huvudmän och professionella inom skolan är kända och kan övervägas inom ramen för befintliga strukturer för

forskning. Inom ramen för samarbetet bör också skolans möjlighet att bidra till studier aktualiseras liksom frågor som rör professionsprogram (jfr avsnitt 6.3).

Kommissionen anser alltså att det behövs ett starkare stöd från statens sida till skolhuvudmännen, inom de områden som berörts ovan, genom ett starkare statligt engagemang på länsnivå eller regional nivå. Det bör övervägas om detta utökade statliga ansvar för stöd bör lagregleras.

Vad som kan göras för att komma tillrätta med den otydlighet i ansvars- och rollfördelning som OECD (2015a) funnit och som berörts i avsnitt 2.4, behöver övervägas ytterligare. Det kan till exempel handla om att ytterligare tydliggöra rollfördelningen mellan huvudman, rektor och lärare.

Kommissionen anser vidare att den statliga myndighetsstrukturen på skolområdet bör göras mer ändamålsenlig och effektiv även i andra avseenden. Trots intentionerna bakom den myndighetsstruktur som bestämdes 2008 råder det i dag otydliga ansvarsförhållanden och gränsdragningsproblem gällande normering, skolutveckling och utvärdering inom skolområdet. I praktiken finns inslag av normering respektive skolutveckling i såväl Skolverkets som Skolinspektionens respektive verksamhet. Det finns även en överlappning vad gäller stöd till utbildningsvetenskapligt inriktad forskning och forskningsspridning mellan Skolforskningsinstitutets uppdrag, Skolverkets arbete med forskningsspridning och Vetenskapsrådets utbildningsvetenskapliga forskningsstöd. Vidare finns överlappningar mellan å ena sidan Skolverkets nationella utvärderingsuppdrag och å andra sidan IFAU:s uppdrag att analysera effekter av olika reformer och åtgärder inom utbildningsväsendet samt även mellan Skolinspektionens kvalitetsgranskningar och Skolverkets nationella utvärderingsuppdrag.

Mot bakgrund av dels konsekvenserna av ett utökat ansvar för staten att på regional nivå stödja skolhuvudmännen och dels de otydligheter som beskrivits, anser Skolkommissionen att det behövs en myndighetsöversyn på skolområdet. Den regionala närvaron bör organiseras så att den inte ytterligare splittrar det statliga myndighetsansvaret för skolan. Kommissionen avser att återkomma med förslag till närmare utgångspunkter för en sådan översyn i slutbetänkandet.

5.2.1 Rätt att driva skola

Kommissionen överväger vidare att föreslå åtgärder som öppnar för ett bredare samt mer kraftfullt och långvarigt statligt ingripande mot kommuner som inte förmår fullgöra sina skyldigheter som skolhuvudman. Med detta avses en utvidgning av nuvarande möjligheter för staten att, genom Skolinspektionen, på kommunens bekostnad vidta åtgärder för att ”åstadkomma rättelse”, dvs. aktiv tillämpning av 26 kap. 17 § skollagen. Ingreppet ska inte, som i dag, begränsas till enstaka åtgärder utan även kunna utsträckas till att i praktiken innebära en tvångsförvaltning av kommunens hela skolverksamhet, eller delar av den. Ingreppet ska pågå tills kraven är uppfyllda och det framstår som säkerställt att kommunen åter kan anförtros hela ansvaret. För enskilda huvudmän gäller att staten kan återkalla tillståndet. Med det förslag som kommissionen överväger uppnås ett mer likvärdigt förhållande med bestämmelserna för enskilda huvudmän när det gäller statliga ingripanden. Åtgärden ska dock sättas in först efter att statens övriga åtgärder, som rådgivning och stöd, har prövats.

Kommissionen avser att återkomma till denna fråga i slutbetänkandet.

5.3 Garanterad undervisningstid

Kommissionens bedömning: Redovisningen och kontrollen av undervisningstiden behöver förbättras såväl på skolenhetsnivå som på huvudmannanivå för grund- och gymnasieskolan. En tydligare reglering för rektorn respektive huvudmannen att följa upp den faktiska undervisningstiden, liksom stödinsatser för hur detta kan genomföras praktiskt, bör övervägas. En utökning av den garanterade undervisningstiden bör på sikt övervägas.

Det regleras i skollagen hur mycket undervisningstid elever ska få i grundskolan (10 kap. 5 §) respektive gymnasieskolan (16 kap. 18 §). För grundskolan redovisas den sammanlagda garanterade undervisningstiden samt hur denna tid ska fördelas mellan olika ämnen i timplanen. I skolförordningen (2011:185) anges att huvudmannen beslutar om fördelningen av undervisningstiden mellan

årskurser efter förslag från rektor. Det finns i förordningen ingen preciserad uppföljnings- eller redovisningsskyldighet för den garanterade undervisningstiden i grundskolan, men skyldigheten kan anses följa av att det gäller en lagreglerad garanterad minsta tid för varje elev. Om en elev avgår från utbildningen utan att slutbetyg utfärdas, t.ex. om eleven flyttar, ska ett avgångsintyg utfärdas med uppgifter om bl.a. antal undervisningstimmar som eleven erbjudits. Intyget ska sändas till vårdnadshavaren och till huvudmannen där eleven ska fortsätta sin utbildning, om detta är känt. För gymnasieskolan regleras omfattningen av den garanterade undervisningstiden på olika nationella program (16 kap. 18 § skollagen). Det föreskrivs i gymnasieförordningen att huvudmannen ska redovisa hur eleven har fått sin garanterade undervisningstid.

Tidigare undersökningar påvisar att elever inte alltid får den undervisningstid de har rätt till (Lärarnas Riksförbund 2012; Skolinspektionen 2011; Skolverket 2013e, 2015e). Skolverket (2013e) har påtalat att de lokala timplanerna för grundskolan skiljer sig åt mellan huvudmän och skolor, och att skillnader i hur undervisningstiden fördelas mellan årskurser kan orsaka problem då elever byter skola. Skolverket (2015e) har även påvisat att rektorer inte alltid vet om elever får den undervisningstid som de har rätt till. I komparativa analyser av undervisningstid i olika skolsystem framkommer att svenska elever har färre undervisningstimmar än elever i många andra länder (Fredriksson & Vlachos 2011; OECD 2015a). OECD:s iakttagelse utgår från den undervisningstid som elever ska garanteras enligt styrdokumentet, och inte den faktiska undervisningstiden. Då tidigare undersökningar visar att inte alla elever får den undervisningstid som de har rätt till enligt skollagen, finns en risk att det svenska skolsystemets kapacitet att säkerställa att samtliga elever får den undervisning de har rätt till är än sämre än vad som framkommer i OECD:s analys.

Kommissionen konstaterar att dagens styrsystem är otillräckligt för att garantera att eleverna får undervisning i den omfattning de har rätt till. Detta är oacceptabelt. Kommissionen bedömer, i likhet med regeringen och Skolverket (dnr 2014:574) att det behöver införas en stadiindelad timplan för grundskolan. Kommissionen bedömer därutöver att redovisningen och kontrollen av undervisningstiden behöver förbättras såväl på skolenhetsnivå som på huvudmannanivå för grund- och gymnasieskolan. En tydligare

reglering av skyldigheten för rektorn respektive huvudmannen att följa upp den faktiska undervisningstiden, liksom stödinsatser för hur detta kan genomföras praktiskt, bör enligt kommissionens mening övervägas.

Kommissionen anser att det är positivt att den minsta totala undervisningstiden i matematik i grundskolan utökas fr.o.m. läsåret 2016/17. Kommissionen bedömer också att en utökning av undervisningstiden i andra ämnen bör övervägas när tillgången på legitimerade lärare har förbättrats. Kommissionen avser att återkomma till frågan om garanterad undervisningstid i slutbetänkandet.

5.4 Löpande läroplansöversyn

Kommissionens bedömning: Skolverket eller framtida berörd myndighet bör ges förutsättningar att arbeta långsiktigt och kontinuerligt med uppföljning och justering av läroplaner och kursplaner.

En viktig intention med läroplansreformerna 2011 var att åstadkomma ökad tydlighet i de olika ämnenas syften och vilka kunskaper och förmågor eleverna ska utveckla genom undervisningen. Genom att ange ett centralt kunskapsinnehåll för varje ämne skulle likvärdigheten över landet främjas och genom tydliga kunskapskrav skulle nivån på utbildningen säkras. Sammantaget skulle de nya läroplanerna bidra till förbättrade studieresultat.

Skolverket genomför för närvarande uppföljningar och utvärderingar av både grundskolans och gymnasieskolans läroplaner. Några iakttagelser hittills är t.ex. att lärare i grundskolan anser att de har fått tydligare och mer användbara verktyg för planering och elevkommunikation och ökade förutsättningar att upptäcka och få kännedom om stödbehov (Skolverket 2015c). Samtidigt anser många lärare att bedömning, uppföljning och dokumentation tar tid från planering och reflektion för att utveckla undervisningen. Många lärare upplever tidsbrist.

Skolverket har föreslagit regeringen att myndigheten ska ges förutsättningar att arbeta långsiktigt och kontinuerligt med uppföljning och justering av läroplaner och kursplaner. Ett modernt styrdokumentssystem behöver kontinuerligt utvecklas och för-

ändras i takt med förändringar i omvärlden, t.ex. teknikutvecklingen, arbetsmarknadsförändringar och andra förändringar i samhället i Sverige och internationellt.

Kommissionen ser det som svårfråkomligt att alla delar i en stor läroplansreform inte från början blir perfekt utformade. Förr eller senare behöver också innehållet i kurs- och ämnesplaner ses över och förnyas. Kommissionen stödjer Skolverkets förslag om en mer kontinuerlig uppföljning av kursplaner, ämnesplaner och kunskapskrav. Det skulle förbättra förutsättningarna för att styrdokumenterna är relevanta och användbara och att de är baserade på aktuell vetenskap och beprövad erfarenhet. Det skulle också främja en kontinuerlig professionell dialog om styrdokumenterna och därigenom anknyta till den process som ledde fram till nuvarande läroplaner med ett stort deltagande från skolor, lärare och forskare.

Angelägna områden att beakta vid uppföljning av styrdokumenterna är enligt kommissionen t.ex. utvecklingen inom it-området, FN:s globala mål för hållbar utveckling (Agenda 2030) och den internationella utvecklingen inom kompetensbaserade läroplaner.

5.5 Stärkt autonomi för lärare och skolledare

Kommissionens bedömning: I takt med att lärarkåren stärks bör staten kunna överväga förändringar i läro- och kursplaner i riktning mot ökad lokal autonomi. Även i övrigt bör staten vägledas av behovet av att stärka lärarnas och skolledarnas autonomi. Huvudmännen bör beakta den administrativa bördan för lärare och rektorer och vara restriktiva med att belasta dem med egna mål, anvisningar och redovisningskrav vid sidan av de som anges i nationella styrdokument.

Kommissionen anser, som tidigare framhållits, att det är viktigt att stärka lärare och skolledare och återkommer i kapitel 6 med olika överväganden om möjliga förslag som bland annat syftar till detta.

Kännetecken som brukar anges för en professionell yrkesgrupp är bl.a. internt utvecklade gemensamma yrkesnormer, höga interna kvalitetskrav, gemensam utbildningsbakgrund och stort egenansvar samt vetenskaplig grund. För att kunna arbeta professionellt krävs att man har ett stort inflytande över sin arbetssituation och med

andra ord en viss autonomi i sitt yrkesutövande och det har ifrågasatts om dessa villkor gäller för lärare (Stenlås 2009).

Målen för skolan och undervisningens grundläggande innehåll ska givetvis fastställas genom demokratiska beslut i riksdagen. Men innehållet får inte föreskrivas så detaljerat att lärarnas förmåga att lägga upp och genomföra undervisningen efter egna överväganden, utifrån lokala förhållanden och elevernas behov, inte tas tillvara. Metodiska och didaktiska beslut måste, inom vida ramar, vara lärarnas ansvar. En utveckling som ofta beskrivs som att lärare blir utförare av instruktioner – från staten, skolhuvudmannen eller läromedelsföretag – måste motverkas.

I skollagen och läroplanerna regleras lärares och rektorers ansvar. Kommissionen anser att lärares och rektorers autonomi i yrkesutövandet behöver stärkas. Inom ramen för statsmakternas nationella ansvar för skolan bör en ökad professionsstyrning av skolans arbete eftersträvas. Som framgått av avsnitt 5.5 har lärare i grundskolan välkomnat den ökade tydligheten i 2011 års läroplan men också kritiserat att olika uppgifter vid sidan av undervisningen stjäl tid från att planera och utveckla lektionerna. I takt med att lärarkåren stärks genom alltfler välutbildade lärare, med goda läroplansteoretiska kunskaper och insikter om skolans mål och uppdrag, bör staten kunna överväga förändringar i läro- och kursplaner i riktning mot ökad lokal autonomi. Även i övrigt bör staten vägledas av behovet av att stärka lärares och skolledares autonomi. Huvudmännen bör beakta den administrativa bördan för lärare och rektorer och vara restriktiva med att belasta dem med egna mål, anvisningar och redovisningskrav vid sidan av de som anges i nationella styrdokument.

5.6 Åtgärder mot skolegregation och för ett likvärdigt skolval

Kommissionens bedömning: Utvecklingen mot allt större skillnader i skolornas elevsammansättning med avseende på socioekonomisk bakgrund är oroande. För att bryta utvecklingen krävs en aktiv politik som minskar boendesegregationen och fördelar nyanlända invandrare mer jämnt mellan kommuner, bostadsområden och skolor. Kommissionen delar den parla-

mentariskt sammansatta Friskolekommitténs bedömning att de fristående skolorna och valfriheten har kommit för att stanna. Kommissionen ser i likhet med OECD ett behov av att utveckla en modell som möjliggör val av skola samtidigt som segregation och minskad likvärdighet motverkas. Ett obligatoriskt skolval som kombineras med relevant och allsidig information till elever och vårdnadshavare bör övervägas. Även regelverket för placering vid skolenhet bör ses över. Det bör också övervägas att införa en bestämmelse om att huvudmannen och rektorn ska verka för att skolenheter, klasser och arbetsenheter har en så bred social sammansättning av elever som möjligt.

Kommissionen avser att återkomma med förslag till åtgärder i slutbetänkandet.

Skolor har sedan 1990-talet blivit allt mer segregerade med avseende på elevers socioekonomiska bakgrund (se t.ex. IFAU 2014). Skillnaderna mellan skolor har sedan 1990-talet ökat främst avseende familjeinkomst och andelen elever med svensk respektive utländsk bakgrund. Nyanlända elever tenderar också att koncentreras till vissa skolor. Förändringen kan till stor del förklaras av att boendet är segregerat, men även i viss utsträckning av möjligheten att välja skola. Kommissionen anser, i enlighet med IFAU (2015:5), att en aktiv politik som fördelar nyanlända invandare över landet och bryter boendesegregationen är central för att komma till rätta med skolsegregationen. Den parlamentariskt sammansatta Friskolekommittén slog i sitt slutbetänkande (SOU 2013:56) fast att de fristående skolorna har kommit för att stanna. Kommissionen delar den bedömningen. Alla vårdnadshavare och elever har emellertid inte samma faktiska valfrihet då förutsättningar och möjlighet att välja skola inte är likvärdiga.

Kommissionen bedömer, i likhet med Skolverket (2015a) och OECD (2015a), att detta är en oroande utveckling. En segregerad skola kan leda till långsiktiga negativa effekter för samhället, gällande t.ex. tolerans och social sammanhållning. Det är oroande att det ofta är de minst erfarna lärarna och rektorerna, mätt i antal år i yrket, som är verksamma vid de mest utsatta skolorna (OECD 2015a; Skolverket 2015a). I dessa skolor är också andelen legitimerade lärare och andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen lägre (egen bearbetning av Skolverkets statistik). Detta riskerar att

leda till kvalitetsskillnader i undervisningen mellan skolor. Det finns även alltid en risk för att förväntningarna på eleverna blir lägre och att nivån på undervisningen anpassas nedåt i skolor där en stor majoritet av eleverna har kortutbildade föräldrar. Det är värdefullt att skolan är en mötesplats för elever med olika bakgrund och förutsättningar. Kommissionen anser att det är viktigt att motverka de negativa effekter som segregation kan leda till för enskilda elever, men också för samhället i stort.

Kommissionen ser, i enlighet med OECD, ett behov av åtgärder som möjliggör val av skola, motverkar segregation och förbättrar likvärdigheten (OECD 2015a). Det bör övervägas att införa en bestämmelse om att huvudmannen och rektorn ska verka för att skolenheter, klasser och arbetsenheter har en så bred social sammansättning av elever som möjligt. (En liknande bestämmelse fanns i 1980 års läroplan för grundskolan, Lgr80.) Vidare anser kommissionen att det behövs en översyn av principen för val av skola. Ett obligatoriskt skolval som kombineras med relevant och allsidig information till elever och vårdnadshavare bör övervägas, i syfte att skapa likvärdiga förutsättningar för alla att fatta genomtänkta utbildningsbeslut. Även regelverket för placering vid skolenhet bör ses över. Till exempel bör alternativ till kötid vid urval till fristående skolor diskuteras. Närhetsprincipen måste dock även fortsättningsvis tillmätas stor vikt i regelverket för val och placering vid kommunala skolenheter. I sammanhanget kan erinras om att Skolkostnadsutredningen (U 2014:14) bland annat har till uppgift att överväga om lägeskommunen bör göras ansvarig för administrationen av köer och antagning av elever även till de fristående skolor som är belägna i kommunen. Skolkostnadsutredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 oktober 2016.

Kommissionen avser att återkomma med konkreta förslag till åtgärder mot skolsegregation och för ett mer likvärdigt skolval i slutbetänkandet.

5.7 Ett sammanhållet uppföljnings- och utvärderingssystem

Kommissionens bedömning: Utredningen om nationella prov har nyligen lagt ett förslag för att komma till rätta med väsentliga brister i uppföljnings- och utvärderingssystemets resultatinformation. Det är viktigt att arbetet med ett genomförande kommer igång snarast möjligt efter beredningen av förslagen. I det fortsatta arbetet bör utredas vilka ytterligare uppgifter som bör ingå i den nationella resultatuppföljningen. Det saknas t.ex. data om resultatutvecklingen för elever som haft åtgärdsprogram eller elever med olika funktionsnedsättningar. Sådan information, som inte får bygga på personuppgifter men kan samlas in för grupper av elever, kan skapa förutsättningar för analys av olika elevgruppers behov och ge underlag för åtgärder. OECD pekar också på bristen på uppgifter om lärares och rektorers bakgrund, anställningsförhållanden och deltagande i aktiviteter för professionell utveckling.

OECD (2015a) framhåller att utveckling av ett sammanhållet uppföljnings- och utvärderingssystem är ett viktigt förbättringsområde för Sverige. Dagens system innehåller många väsentliga komponenter men utgör inte ett för de olika ansvarsnivåerna sammanhållet och integrerat system och det innehåller inte tillräckligt med väsentliga uppgifter. Framför allt saknas tillförlitlig resultatinformation som speglar elevernas kunskapsutveckling. Resultat på nationella prov och betyg redovisas på nationell nivå, huvudmannanivå och skolnivå men dessa är inte lämpliga instrument för att följa resultatutvecklingen över tid.

Bristerna är inte minst allvarliga för kvalitetsarbetet på lokal nivå. Lärare, skolledare och skolhuvudmän saknar instrument som ger möjlighet att följa elevers resultat över tid och som tillåter jämförelser med t.ex. nationella resultat. Det finns också, som OECD framhåller, generellt sett en otillräcklig vana på många skolor att i kvalitetsarbetet systematiskt använda data som speglar elevernas kunskapsutveckling.

En förbättrad kontinuerlig resultatuppföljning har sedan länge föreslagits av bl.a. Skolverket och förslaget har på senare tid upprepat av utredningen om förbättrade resultat i grundskolan (SOU 2014:12) samt i rapporten Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter (Gustafsson m.fl., 2014a). Frågan har nu behandlats av Utredningen om nationella prov (SOU 2016:25). Utredningen har haft i uppdrag att se över nuvarande nationella provprogram samt lämna förslag om ett system för löpande nationell utvärdering för trendmätning över tid.

Av utredningens förslag på det senare området framgår att en försöksverksamhet med nationell kunskapsutvärdering bör genomföras för att ge information om kunskapsutvecklingen på nationell nivå över tid. Genomförandet ska ske stickprovsmässigt och digitalt. Utbyggnaden ska ske stegvis så att successivt ämnena engelska, matematik, svenska, natur- och samhällsorienterande ämnen samt även ämnesövergripande kompetenser omfattas.

Av förslaget framgår också att uppgifter från kunskapsutvärderingen kan användas för uppföljning på skol- och huvudmannanivå. Därigenom blir det möjligt att skapa tillförlitliga utvärderingsprov där t.ex. effekter av undervisning och stödinsatser kan bedömas.

Ytterligare en möjlighet som det föreslagna systemet kan öppna för är att utveckla s.k. value-added-mått¹ för såväl nationell nivå som skolnivå.

Utan att ta ställning till enskildheter i förslagen konstaterar Skolkommissionen att det nu finns ett genomarbetat underlag för att komma till rätta med väsentliga brister i uppföljnings- och utvärderingssystemets resultatinformation. Bristerna har varit kända och diskuterats under lång tid och kommissionen anser det viktigt att arbetet med ett genomförande av de förslag Utredningen om nationella prov presenterat kommer igång snarast möjligt efter beredningen av förslagen. Kommissionen anser också att det bör ingå i det fortsatta arbetet att utreda vilka ytterligare uppgifter som bör ingå i den nationella resultatuppföljningen. Det saknas t.ex. data om resultatutvecklingen för elever som haft åtgärdsprogram eller elever med olika funktionsnedsättningar. Sådan information, som inte får bygga på personuppgifter men kan samlas in för

¹ Mått för tillskott till elevens lärande som t.ex. en skola bidragit med mellan två tidpunkter.

grupper av elever, kan skapa förutsättningar för analys av olika elevgruppers behov och ge underlag för åtgärder. OECD (2015a) pekar också på bristen på uppgifter om lärares och rektorers bakgrund, anställningsförhållanden och deltagande i aktiviteter för professionell utveckling.

5.8 Nationella skolutvecklingsprogram

Kommissionens bedömning: Baskunskaperna läsa, skriva och räkna har länge varit i fokus för olika satsningar från staten och även från olika huvudmän. Det framstår dock som oklart vilka effekterna har blivit av de olika insatserna. Program för "literacy" och "numeracy" i andra länder tycks haft avsevärda effekter. Det behövs en analys av svenska och internationella program och erfarenheter, inklusive de pågående läs- och matematiklyften, för att bedöma hur insatserna kan stärkas. Analysen kan till exempel genomföras av internationella experter.

Regeringen gav 2015 Skolverket i uppdrag att ta fram och genomföra nationella skolutvecklingsprogram (U2015/03844/S). Genom uppdraget har det skapats förutsättningar till bredare och mer långsiktiga nationella skolutvecklingsinsatser än vad som tidigare i regel varit möjligt. Kommissionen anser detta vara en riktig förändring och föreslår att verksamheten successivt byggs ut. Programmen bör i hög grad nätbaseras. Kommissionen vill dock starkare än vad regeringen gör i sin uppdragsbeskrivning understryka vikten av professionens aktiva deltagande i utveckling och genomförande av programmen. Som betonas i avsnitt 6.4 är det viktigt att dessa program vilar på forskningsbaserad kunskap om vad som bidrar till förbättrad kvalitet i undervisningen och till att stärka elevernas lärande samt att de följs upp och utvärderas.

Ett område som kommissionen särskilt vill betona är det systematiska kvalitetsarbetet utifrån elevernas kunskapsresultat. Bland annat bör skolorna få tillgång till verktyg för hur man systematiskt kan arbeta med avstämningar och prognoser för elevers kunskapsutveckling, så att adekvata och effektiva åtgärder tidigt kan sättas in för olika elevgruppers behov.

Baskunskaperna läsa, skriva och räkna har länge varit i fokus för olika satsningar från staten och även från olika huvudmän. Elevernas resultat har dock ännu inte förbättrats utan fortsatt att falla. Det framstår som oklart vilka effekterna har blivit av de olika insatserna. Program för ”literacy” och ”numeracy” i andra länder tycks däremot haft avsevärda effekter. Kommissionen anser att det behövs en analys av svenska och internationella program och erfarenheter, inklusive de pågående läs- och matematiklyften, för att bedöma hur insatserna kan stärkas. Analysen kan till exempel genomföras av internationella experter.

Kommissionen anser att en regional statlig stödorganisation (jfr. avsnitt 5.2) som också kan engagera högskolor och resurspersoner på skolorna, t.ex. bland rektorer, lektorer och förstelärare, i stabila samarbeten, skulle underlätta ett effektivt genomförande av nationella skolutvecklingsprogram, liksom riktade stödinsatser (se avsnitt 8.5).

5.9 Systematisk försöksverksamhet till grund för nationell skolutveckling och reformer

Kommissionens bedömning: En ökning bör ske av systematisk försöksverksamhet i skolan, i syfte att prova nya idéer i liten skala och utvärdera effekterna innan dessa sprids nationellt eller utgör underlag för nationella reformer. Frågan om datatillgång behöver beaktas i samband med att försöksverksamhet introduceras.

Systematisk försöksverksamhet, dvs. försöksverksamheter som genomförs på ett systematiskt sätt och som möjliggör en trovärdig utvärdering, syftar till att prova nya idéer i liten skala och utvärdera effekterna innan dessa sprids nationellt eller utgör underlag för nationella reformer. Systematisk försöksverksamhet kan därför vara ett viktigt verktyg för skolutveckling, dels för att åtgärder som visar sig effektiva kan nå en bred spridning och dels – och minst lika viktigt – att ineffektiva åtgärder kan hindras från att nå en sådan spridning. I Sverige finns positiva exempel på försöksverksamhet i skolan men kommissionen bedömer att det inte sker i

tillräcklig omfattning och att den dessutom sällan är systematisk.² Det manifesteras bland annat i att svensk skolforskning innehåller ytterst få så kallade effektstudier, dvs. studier där en viss insats, åtgärd eller metod utvärderas.³ Den blygsamma förekomsten av systematiserad försöksverksamhet i den svenska skolan med åtföljande utvärderingar gör att forskningsunderlag för reformer, i de fall sådana underlag efterfrågas, får hämtas från internationella exempel. Eftersom olika länders skolsystem skiljer sig åt i en rad dimensioner kan det vara problematiskt att direkt överföra internationella erfarenheter till svenska förhållanden.

Kommissionen anser att det finns goda skäl att överväga handlingsalternativ för att främja en ökning av försöksverksamheten i skolan. Det överordnade syftet med all försöksverksamhet ska vara att främja elevernas möjlighet till en god utbildning. Etiska överväganden vid genomförandet av försöksverksamhet är väsentliga.

En särskild form av försöksverksamhet är att generella reformer, så långt det är möjligt, införs gradvis, vilket gör att det uppstår systematisk, geografisk och tidsmässig variation i vilka elever som möter vilka typer av åtgärder. Ett sådant förfarande skulle möjliggöra att i efterhand utvärdera effekterna av de kontrollerade experiment som uppstår.

En nödvändig förutsättning för att trovärdigt kunna utvärdera olika former av försöksverksamhet är en rik och detaljerad datatillgång. Sverige har relativt god tillgång till data, men det finns ändå tydliga förbättringsområden. Frågan om datatillgång behöver beaktas i samband med att försöksverksamhet introduceras. En annan förutsättning för en lyckad användning av försöksverksamhet är att beslutsfattare har tillräckligt tålamod att vänta ut utvärderingar innan nya förändringar genomförs.

² Ett alternativt synsätt är att den omfattande variation i arbetssätt som sannolikt finns i skolan i sig utgör en form av försöksverksamhet, som det dock inte utvinns systematiserad kunskap ifrån. I praktiken innebär det att vi dagligen utsätter elever för osystematiserad försöksverksamhet som i sämsta fall, om än oavsiktligt, är direkt skadliga för eleverna (ESO, 2012).

³ Detta åskådliggörs kanske tydligast genom konstaterandet av Åman (2011) att bland de 800 metastudier och över 50 000 studier som meta-metastudien Hattie (2009) baserar sig på, inte finns en enda svensk studie.

6 Kompetensförsörjning

Nedan presenteras Skolkommissionens bedömningar gällande behovet av åtgärder för att stärka skolans kompetensförsörjning. Kommissionens konkreta förslag inom området redovisas i slutbetänkandet.

6.1 Kraftfulla insatser för att öka antalet behöriga lärare

Kommissionens bedömning: Det behöver vidtas kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med den akuta bristen på behöriga lärare. Vissa akuta åtgärder kan vidtas såsom att förbättra de ekonomiska incitamenten, eller villkoren för behörighetsgivande och behörighetskompletterande utbildning. Vidare kan incitament skapas som förmår lärare som tidigare varit verksamma inom skolan att återvända till yrket. På längre sikt är det avgörande att läraryrket stärks och blir mer attraktivt.

Undervisning av hög kvalitet är avgörande för att skolans mål ska kunna förverkligas. Den nuvarande lärarbristen är ytterst allvarlig och prognoser visar att lärare är en av de yrkesgrupper där det väntas råda störst brist de kommande decennierna (se t.ex. Skolinspektionen 2015b; UKÄ 2016). Antalet lärare som examineras behöver fram till 2019 näst intill fördubblas jämfört med dagens nivåer för att täcka behovet av olika lärarkategorier. Ett problem är också att verksamma lärare väljer att lämna yrket. Det finns vidare betydande problem med skolledarförsörjningen i flera av landets kommuner. Det råder svårigheter att rekrytera rektorer och att få verksamma rektorer att stanna kvar i yrket. Bristen på lärare med adekvat utbildning och kompetens medför stora problem för

många skolhuvudmän och skolor, och negativa konsekvenser för de elever som inte får en så bra utbildning som de har rätt till. Den stora tillströmningen av nyanlända elever har skärpt ett redan allvarligt läge. Som redan framhållits i kapitel 2 ser kommissionen en stor risk för att förutsättningarna för att vända resultatutvecklingen i skolan starkt kommer att försämrats om inte lärarbristen hanteras på ett resolut sätt från statsmakterna och huvudmännen.

Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder för att på kort tid öka antalet behöriga lärare. Det handlar t.ex. om införandet av ett s.k. snabbspår där lärare med utländsk lärarexamen snabbare ska kunna etableras på den svenska arbetsmarknaden genom att man skyndar på processen för validering av kompetens samt vidareutbildning. Det finns förslag om att utvidga denna satsning så att även nyanlända akademikers kompetens och yrkeserfarenhet från skola och förskola ska kunna tas tillvara för att de ska kunna bli yrkesverkamma som behöriga lärare inom det svenska skolväsendet (SOU 2016:35). En försöksverksamhet har föreslagits där personer med relevanta ämneskunskaper får bedriva undervisning i ämnen där det råder brist på legitimerade och behöriga lärare, samtidigt som de läser en kompletterande pedagogisk utbildning (prop. 2015/16:23). En annan åtgärd är en femårig satsning på en särskild kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer med forskarexamen, där den som genomgår utbildningen ska kunna få en statlig ersättning i form av ett utbildningsbidrag (U2015/05012/UH).¹ Som en del av satsningen på att öka läraryrkets attraktivitet har regeringen även initierat det s.k. Lärarlönelyftet (prop. 2015/16:1) som innebär att statliga medel tillförs för höjda löner till vissa lärare, utöver ordinarie lönerrevision, i syfte att premiera skicklighet och utveckling i yrket. Tidigare har karriärtjänsterna för lärare (prop. 2012/13:136) bidragit till högre löner.²

¹ Det finns sedan tidigare kortare kompletterande lärarutbildningar för personer som redan har högskolestudier inom ämnen som finns i skolan (SFS 2011:686). Regeringen har även enligt förordningen (2013:60) fattat beslut om statsbidrag för behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnen; utbildning enligt förordningen (2011:689) om vidareutbildning av erfarna lärare (VAL) som saknar lärarexamen. För att ge personer med en utländsk lärarexamen möjlighet till kompletterande utbildning pågår sedan 2007 en satsning på utländska lärares vidareutbildning (ULV).

² Införandet av karriärtjänster för lärare (förstelärare och lektorer) syftar till att göra yrket mer attraktivt och säkra god undervisning för elever. Huvudmannen får statsbidrag för att betala ut i minst 5 000 kronor mer i lön per månad till varje förstelärare och 10 000 kronor till varje lektor.

Regeringen har även initierat en utbyggnad av antalet utbildningsplatser inom lärarutbildningarna (prop. 2015/16:1). Dessa initiativ och förslag är bra både för berörda individer och för skolan i stort. De löser dock varken de akuta eller långsiktiga problemen med brist på lärare och rektorer i landet. Kommissionen ser därför behov av ytterligare åtgärder.

Det bör övervägas att skapa bättre tillgång till behörighetsgivande utbildningar vid sidan av de reguljära lärarprogrammen. Till exempel kan fler varianter skapas på den kompletterande pedagogiska utbildningen (KPU). Vidareutbildning inom det så kallade VAL-projektet (Vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar examen) kan öppnas för fler grupper. Även behörighetskompletterande utbildningar kan utvecklas. Möjligheterna till validering och distansstudier kan förbättras.

Kommissionen anser att de ekonomiska incitamenten och villkoren för behörighetsgivande utbildning behöver förbättras. Det kan t.ex. handla om att skapa gynnsamma villkor för studiefinansiering för lärarstuderande i form av stipendier, avskrivning av delar av studielån eller en bonus efter examen. Staten skulle även, till exempel genom förbättrade villkor för att kombinera arbete och studier, kunna underlätta ekonomiskt för huvudmännens fortbildning av yrkesverksamma lärare och andra personalgrupper som arbetar i skolorna men saknar behörighet och legitimation. Ytterligare en åtgärd kan vara att skapa ekonomiska incitament för lärare som tidigare varit verksamma inom skolan att återvända till yrket. Att vidta denna form av åtgärder för enskilda yrkes- och studentkategorier kan naturligtvis uppfattas som kontroversiellt, exempelvis eftersom det finns bristyrken även inom andra områden. Det är dock kommissionens bestämda uppfattning att det behövs extraordinära åtgärder för att säkra kompetensförsörjningen för svensk skola i detta bekymmersamma läge.

Kommissionen avser att återkomma till frågan om incitamentsmodeller och andra åtgärder för att komma till rätta med den akuta bristen på behöriga lärare i slutbetänkandet.

6.2 Lärarutbildningarna behöver stärkas avseende resurser, kvalitet och rekrytering av studenter

Kommissionens bedömning: Tilldelningen av ekonomiska resurser till utbildningarna behöver ses över liksom även kompetensförsörjningen för lärarutbildningarna samt utbildningarnas forskningsanknytning. Ökade ekonomiska resurser möjliggör att den undervisningstid som erbjuds lärarstudenterna också motsvarar det behov som finns av metodiklektioner, tillämpningsövningar av olika slag, praktisk träning och möjligheter till reflektion om erfarenheter från de verksamhetsförlagda delarna av utbildningen.

Därutöver är det angeläget att vidta åtgärder för att stärka rekryteringen av studenter, vad avser antalet sökande till utbildningarna liksom insatser som syftar till att studenterna ska ha bättre förkunskaper.

En undervisning av hög kvalitet måste grundläggas i lärarutbildningarna. Svensk lärarutbildning har reformerats ett flertal gånger under de senaste decennierna (SOU 2008:109). I direktivet till utredningen inför de nu gällande lärarutbildningarna (dir. 2007:103) påtalades en rad kvalitetsbrister relaterade till den tidigare lärarutbildningens innehåll och struktur. Kritiken gällde bland annat bristande vetenskaplig grund, för stor valfrihet för de studerande och att viktiga kunskapsområden saknades. Inför den senaste reformen 2011 konstaterades betydelsen av en långsiktigt hållbar lärarutbildning, som inte behöver reformeras i samma takt som skett historiskt sett. Kommissionen delar denna uppfattning. Det är dock viktigt att de olika lärarutbildningarna som startade 2011 utvärderas avseende både struktur och innehåll. Det är angeläget att lärarstudenterna får goda kunskaper och färdigheter och är väl förberedda inför sitt yrkesliv. Lärarutbildningarnas kvalitet kommer att utvärderas av Universitetskanslersämbetet (UKÄ) de kommande åren. Kommissionen förutsätter att eventuella förbättringsåtgärder genomförs mot bakgrund av utvärderingens resultat. Kommissionen vill understryka att lärarnas undervisningsskicklighet är avgörande för en positiv utveckling i svensk skola och ser det som

önskvärt att ämnesdidaktiken³ stärks som kärnämne i lärarutbildningarna.

Ett flertal tidigare rapporter har påvisat brister i den verksamhetsförlagda utbildningen (VFU)⁴ inom den tidigare lärarutbildningen (Högskoleverket 2008; Lärarförbundet 2008). UKÄ fick 2014 i uppdrag av regeringen att genomföra en särskild uppföljning av den verksamhetsförlagda utbildningen (U2014/3010/UH). Av uppföljningen framgår att lärosätena har lagt ner betydande resurser på att kvalitetssäkra den verksamhetsförlagda delen av utbildningen och att den överlag fungerar betydligt bättre nu än vad tidigare granskningar och uppföljningar har visat (UKÄ 2015). Uppföljningen visar dock att en del problem kvarstår, t.ex. att en hög andel av VFU-handledarna saknar handledarutbildning. Betydelsen av en väl fungerande VFU, utbildning av VFU-handledare samt att examinationen av VFU:n måste vara tydlig och rättssäker betonades av den utredning som föregick de lärarutbildningar som startade 2011 (SOU 2008:109). Regeringen initierade 2013 en försöksverksamhet med s.k. övningsskolor (U2013/4305/S, SFS 2014:2). Försöksverksamheten syftar till att höja kvaliteten i den verksamhetsförlagda utbildningen. Det övergripande målet är att stärka lärarstudenternas förberedelse inför sitt yrkesutövande genom ett närmare samarbete mellan lärosätena och de skolor vid vilka studenterna genomför de verksamhetsförlagda delarna av utbildningen. Försöksverksamheten sträcker sig över perioden 2014–2019 och följs upp av UKÄ inom ramen för sitt uppdrag med uppföljning av VFU. Kommissionen förutsätter att det påbörjade arbetet med att förbättra den verksamhetsförlagda utbildningen inom lärarutbildningarna kommer att fortsätta.

Det finns ett antal åtgärder som kommissionen dock redan nu ser som angelägna för att kvaliteten vid landets lärarutbildningar

³ Begreppet didaktik kan definieras som vetenskapen om faktorer som påverkar undervisning och dess innehåll och sätter fokus på lärande och hur lärande organiseras. Didaktik inom lärarutbildningsområdet delas in i allmän didaktik och ämnesdidaktik. Allmän didaktik handlar om allmänna frågor kopplade till undervisningssituationer, t.ex. arbetssätt och elevinflytande. Ämnesdidaktik, exempelvis matematikdidaktik eller svenskämnets didaktik, rör sådant i undervisningssituationen som utgår från sådana specifika ämnen t.ex. vilka arbetssätt som främjar lärandet inom ett visst arbetsområde och hur ett visst arbetsområde introduceras för elever på bästa sätt.

⁴ Verksamhetsförlagd utbildning (VFU) är en obligatorisk del av lärarutbildningarna och innebär att lärarstudenten befinner sig i en pedagogisk verksamhet och deltar i förskolans, fritidshemmet eller skolans arbete.

ska stärkas och säkerställas. Lärarutbildningarnas ekonomiska resurser har skurits ned kraftigt sedan slutet av 1980-talet och behöver återställas (Gustafsson m.fl. 2016). Riksdagen beslutade om en resursförstärkning av bl.a. lärar- och förskollärarytutbildningar under 2015 (prop. 2014/15:99). I budgetpropositionen 2016 föreslår regeringen ytterligare höjda ersättningsbelopp för lärarutbildningen (prop. 2015/16:1). Det är angeläget att dessa resursförstärkningar följs upp och utvärderas. Kommissionen anser dock att det behövs ytterligare resursförstärkningar för att det skall vara möjligt att skapa en konkurrenskraftig utbildning av god kvalitet. En resursförstärkning skulle möjliggöra en nödvändig utökning av undervisningstiden så att den också motsvarar det behov som finns av metodiklektioner, tillämpningsövningar av olika slag, praktisk träning och möjligheter till reflektion om erfarenheter från de verksamhetsförlagda delarna av utbildningen.

OECD (2015a) rekommenderar att antalet lärarutbildningsinstanser ses över i förhållande till lärosätenas kapacitet, effektivitet och kvalitet. Ett beslut om *antalet* lärosäten är en politisk fråga, medan frågan angående *vilka* lärosäten som ska anordna lärarutbildning enligt den svenska modellen avgörs genom examens-tillståndsprövning. Det är UKÄ som fattar beslut för statliga lärosäten, och för enskilda lärosäten är det regeringen som fattar beslutet utifrån UKÄ:s underlag. UKÄ ska enligt högskolelagen (1992:1434) ta hänsyn till kvalitet samt om det ur ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina utfärdas. Ett lärosäte kan förlora examensrätten vid granskning genom att UKÄ återkallar lärosätets examenstillstånd. Kommissionen anser att OECD:s rekommendation bör värderas mot bakgrund av resultaten av UKÄ:s kommande utvärdering av lärarutbildningarnas kvalitet. Samtliga lärarutbildningar som anordnas vid landets universitet och högskolor ska hålla hög kvalitet. Kommissionen vill betona betydelsen av den regionala kompetensförsörjningen. Möjligheterna att försörja hela landet med lärare får inte försämrats. En eventuell anpassning av vilka lärarutbildningar som ges var måste ta hänsyn till detta. Kommissionen vill även betona betydelsen av att samarbetet mellan de lärarutbildningar som ges förbättras, i syfte att stärka den vetenskapliga basen och kvaliteten i utbildningarna. För samma syften behöver kompetensförsörjningen till lärarutbildningarna förbättras, till exempel genom fler disputerade lärar-

utbildare, samtidigt som kunskaperna och erfarenheterna inifrån läraryrket måste säkras.

I betänkandet En hållbar lärarutbildning (SOU 2008:109), av Utredningen om en ny lärarutbildning, behandlades frågan om enskilda utbildningsanordnare. Utredaren kunde inte se några hinder för enskilda utbildningsanordnare att ansöka och, efter godkänd prövning, erhålla examensrätt för lärarutbildning. Utöver de lärarutbildningar som anordnas vid landets statliga universitet och högskolor så finns det i dag två enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd inom lärarutbildningsområdet, Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping. Kommissionen vill betona att det är av stor vikt att examenstillståndsprövning och gemensamma examensmål ska gälla för all lärarutbildning.

En stärkt rekrytering till lärarutbildningarna handlar om att öka antalet sökande till lärarutbildningen, men även om att få sökanden med goda förkunskaper och god kapacitet att tillgodogöra sig utbildningen. Det är också viktigt att minska den höga avhoppsfrekvensen från lärarutbildningarna. I takt med att antalet sökande till lärarutbildningarna under flera år minskade, så sjönk förkunskaperna hos antagna studenter sett till gymnasiebetyg respektive resultat på högskoleprov. Sedan den reformerade lärarutbildningen startade hösten 2011 har antalet sökande och antalet antagna till lärarutbildningarna ökat (UKÅ 2016). Antalet sökande är dock fortsatt lågt till flera av utbildningarna. Inför höstterminen 2015 var antalet sökande lägst till yrkeslärarutbildningarna och till inriktningen mot undervisning i årskurs 7–9. Flest sökande fanns till förskollärarutbildningen. Sett till det prognostiserade behovet av lärare och förskollärare skulle det årliga antalet nya studenter på lärar- och förskollärarutbildningarna behöva vara ungefär 8 000 fler än i dag.

Orsakerna till att flera lärarutbildningar under lång tid haft för få sökande i relation till arbetsmarknadens behov står förmodligen att finna i den ogynnsamma löneutvecklingen, de upplevt dåliga arbetsvillkoren och begränsade karriärmöjligheterna för lärare (SOU 2014:5). Nuvarande och föregående regeringar har vidtagit flera åtgärder för att motverka denna utveckling. Det handlar t.ex. om satsningen på höjda lärarlöner, karriärtjänster för lärare (prop. 2012/13:136), insatser för att minska lärares administrativa uppgifter samt Skolverkets kampanj för att öka antalet sökande till för-

skolläro- och lärarutbildningarna. Kommissionen menar att dessa insatser är positiva.

Kommissionen avser att återkomma till frågor om lärarutbildningen i slutbetänkandet.

6.3 Professionsprogram för lärare och rektorer

Kommissionens bedömning: Ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare bör införas för att säkerställa kompetensförsörjningen. Inom ramen för programmet bör det etableras ett antal kvalifikationsnivåer som utgör tydliga utvecklingssteg och karriärmöjligheter för lärare.

Professionsprogrammet kan även skapa en tydlig struktur för skolledarförsörjningen och ge nytillträdda rektorer bättre förutsättningar att klara sitt uppdrag.

En strategi som används internationellt för att attrahera, motivera och behålla lärare är utformandet av karriärprogram (Håkansson & Sundberg 2016). Kommissionen överväger att föreslå att ett nationellt professionsprogram för lärare bör införas för att därigenom skapa ett tydligt system för utveckling under en lärares yrkesliv samt för att stärka läraryrkets identitet och attraktivitet. Ett sådant program bör syfta till att säkra dels att nyutexaminerade lärare får en god introduktion till yrket, dels en utveckling av kompetens inom yrkets utövning. Programmet kan även bidra till att lärare fortsätter sitt yrkesutövande. För att nyexaminerade lärare ska kunna utveckla adekvat yrkesskicklighet krävs att de får ett systematiskt stöd i början av sin yrkesverksamhet i form av en introduktionsperiod. För att erfarna lärare ska stanna kvar i yrket och fortsätta att utvecklas under sitt yrkesliv krävs sedan en fortsatt kompetensutveckling och möjlighet till fortbildning. Programmets struktur kan exempelvis etableras inom ramen för lagstiftning och/eller genom kollektivavtal.

Inom ramen för det professionsprogram kommissionen överväger bör det definieras ett antal kvalifikationsnivåer med tillhörande kvalitetskriterier (jfr engelskans "standards") som korresponderar med de huvudsakliga faserna i en lärares yrkesliv: att utöva yrkets kärnaktivitet, att undervisa i och om yrket och därmed

ta ansvar för formandet av nya generationer lärare, samt att utveckla den professionella kompetensen genom forskning och utvecklingsarbete. Exempel på kvalifikationsnivåer som kommissionen överväger är introduktionsperiod, tjänstgöring efter introduktionsperiod, förstelärare, lektor och särskilt kvalificerade lärare. Professionsprogrammet speglar därmed en progression där den enskilde går från nyexaminerad lärare till kvalificerad lärare, och där de nyexaminerade lärarnas utveckling guidas av mer kvalificerade lärare med lång yrkeserfarenhet. I programmet bör ingå en möjlighet för yrkesverksamma lärare att komplettera sin utbildning på avancerad nivå, t.ex. genom ett masterprogram med ämnesdidaktisk inriktning. Genom professionsprogrammet bedömer kommissionen att en systematik i lärares utveckling kan komma att säkerställas.

Ett väl fungerande system för introduktion och mentorskap i början av en lärares yrkesutövning lyfts fram som angeläget av OECD (2016a). Enligt skollagen (2 kap. 22 §) har nyexaminerade lärare och förskollärare rätt till en planerad introduktionsperiod och en mentor (SKOLFS 2014:44). Skolinspektionen har i en granskning funnit att huvudmännen behöver ta ett större ansvar för att se till att samtliga lärare och förskollärare får en introduktionsperiod med ett sådant innehåll som gör att periodens syfte kan uppfyllas (Skolinspektionen 2014b). Mot bakgrund av detta ser kommissionen ett behov av ett nationellt introduktions- och mentorsprogram, förslagsvis inom ramen för det här skisserade professionsprogrammet.

Ett nationellt professionsprogram kan även skapa en tydlig struktur för skolledarförsörjningen och ge nytillträdda rektorer bättre förutsättningar att klara sitt uppdrag. Skollagen kräver att den som anställs som rektor har pedagogisk insikt genom utbildning och erfarenhet (2 kap. 11 § skollagen). Vidare anges att rektorerna ska gå en särskild befattningsutbildning, eller en utbildning som kan jämföras med denna, snarast möjligt efter tillträdesdagen samt att denna ska vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen (2 kap. 12 § skollagen). Kommissionen förordar att en statlig rekryteringsutbildning inrättas i enlighet med förslaget i betänkandet *Rektorn och styrkedjan* (SOU 2015:22). Rekryteringsutbildningen ska rikta sig till lärare eller andra som är intresserade av framtida ledaruppdrag på olika nivåer inom skolan. Genom denna utbildning ges blivande rektorer möjlighet att vara bättre

förbereda för sin yrkesroll. Rekryteringsutbildningen skulle kunna anordnas på deltid under en termin eller på heltid under två månader, vilket skapar en flexibilitet i systemet.

Ett professionsprogram, i enlighet med kommissionens förslag, kan även bidra till en utvecklad lönespridning. I många andra länder åtföljs karriärs- eller utvecklingssteg av fastställda lönepåslag. Den modellen har även, som tidigare nämnts, valts i Sverige för karriär- lärartjänsterna. Kommissionen utgår från att de behov som finns av att premiera utveckling och ökat ansvarstagande tillvaratas inom den reguljära lönebildningsprocessen.

Kommissionen avser att återkomma i slutbetänkandet med konkreta förslag till utformningen av det nationella professionsprogrammet.

6.4 Kompetensutvecklingen av lärare och rektorer ska systematiseras och göras mer likvärdig

Kommissionens bedömning: Förutsättningar bör ges för att från statligt håll kontinuerligt utveckla och erbjuda kompetensutvecklingsinsatser liknande Matematiklyftet och Läslyftet för fler ämnen och kunskapsområden.

Det är viktigt att lärare och skolledare ges möjlighet att utvecklas i professionsutövningen under yrkeslivet. Det behöver säkerställas att alla rektorer och lärare får möjlighet till en organiserad kompetensutveckling. De systematiska skillnader som finns i dag mellan huvudmän och skolor i fråga om att tillhandahålla kompetensutveckling måste motverkas.

Utöver rekrytering är kompetensutveckling en avgörande insats för att säkra kompetensförsörjningen. Det finns ett ständigt behov av att tillgodogöra sig nya kunskaper och färdigheter för att lärare och skolledare ska kunna möta utmaningar som finns i skolor och klassrum. Betydelsen av detta stryks under av OECD (2016 a, b). Kompetensutveckling kan vara gynnsam för såväl yrkesutveckling som upplevelsen av trivsel och arbetstillfredsställelse.

Det finns ett starkt forskningsstöd för att kompetensutveckling för rektorer och lärare som sker i den ordinarie lärmiljön tillsammans med kollegor ger en större effekt för hela skolans utveck-

lingsarbete än kortare utbildningar och engångssatsningar för enskilda medarbetare (Skolverket 2013a, 2013c). Skolverkets utvärderingar visar att systematiska kompetensutvecklingsinsatser som pågår under lång tid och bygger på skolbaserade aktiviteter, kollegial samverkan och reflektion kring det egna professionsutövandet ger bättre effekt. Kommissionen anser att kompetensutvecklingsinsatser liknande Matematiklyftet och Läsllyftet kontinuerligt bör utvecklas för fler ämnen och kunskapsområden. Genomförda delutvärderingar av Matematiklyftet visar på positiva resultat för lärarnas kompetensutveckling (Skolverket 2015h). Utvärderingen av Läsllyftets utprövningsomgång visar också att fortbildningsmodellen är gynnsam för lärares kompetensutveckling (Umeå universitet 2015). Kommissionen vill dock understryka betydelsen av att dessa insatser också utvärderas när det gäller elevernas kunskapsutveckling. IFAU kommer att utvärdera insatsernas påverkan på elevers resultat 2016 (Matematiklyftet) respektive 2018 (Läsllyftet). Först därefter kan slutsatser dras gällande satsningarnas effektivitet. Kommissionen rekommenderar att insatserna även utvärderas utifrån internationella erfarenheter av satsningar inom 'literacy' och 'numeracy' (se vidare avsnitt 5.9).⁵

De nationella skolutvecklingsprogram som ska utvecklas och genomföras av Skolverket (U2015/03844/S) ska bestå av kompetensutvecklings- och stödinsatser inom områden där det finns ett dokumenterat nationellt utvecklingsbehov. Kommissionen anser att det är viktigt att dessa program baseras på forskningsbaserad kunskap om vad som bidrar till skolutveckling samt kan ge en stabil och långsiktig grund för lärares undervisningsnära kompetensutveckling.

Enligt skollagen (2 kap. 34 §) ska huvudmannen se till att personalen vid skolenheter ges möjlighet till kompetensutveckling. Det har i ett flertal undersökningar dock konstaterats att det finns betydande skillnader mellan huvudmän vad gäller att ta del av de statliga stimulansbidragen för kompetens- och skolutveckling (se t.ex. Lärarnas riksförbund 2015; Riksrevisionen 2014; Skolverket

⁵ Med "literacy" avses läs- och skrivinlärning och läsförståelse, men även sociala och kulturella aspekter av läsning och skrivning. Den vidare innebörden av begreppet ger utrymme åt språk och kommunikation och inkluderar, förutom läs- och skrivaktiviteter, också berättande, symboler och bilder. Med 'numeracy' avses matematiskt tänkande och matematiska färdigheter.

2014c). Det finns systematiska skillnader mellan kommunala och enskilda huvudmän, mellan stora och små huvudmän, och mellan olika kommuner. Olikheterna beror inte på att endast de som har behov av insatsen ansöker om de statliga pengarna. I stället är det andra faktorer som styr, t.ex. kapaciteten att ta emot och medfinansiera de statliga satsningarna. Ett återkommande mönster är att små kommunala huvudmän och enskilda huvudmän mer sällan tar del av de statliga bidragen, något som delvis kan bero på brister i utformningen av bidragen (jfr kapitel 5). Detta medför att möjligheten till kompetensutveckling för skolans personal i hög grad beror på strukturella skillnader mellan huvudmän. Att huvudmännen utnyttjar de statliga satsningarna så olika innebär i förlängningen att eleverna får olika förutsättningar beroende på var i landet de bor, och vilken skola de går i, vilket riskerar att ge negativa konsekvenser för skolans likvärdighet.

Kommissionen anser att det behöver säkerställas att alla rektorer och lärare får möjlighet till en organiserad kompetensutveckling, och att de systematiska skillnader som finns i dag mellan huvudmän och skolor i fråga om att tillhandahålla kompetensutveckling måste motverkas. I kapitel 5 redovisas kommissionens överväganden gällande stärkt huvudmannaskap med ett utvecklat statligt stöd. Därigenom och med en utvecklad samverkan mellan huvudmän, skolmyndighet och lärosäten samt med ett kontinuerligt utvecklande av kompetensutvecklingsinsatser, kan en mer likvärdig kompetensutveckling av hög kvalitet åstadkommas.

Kommissionen avser att återkomma till frågan om systematisk kompetensutveckling för lärare och rektorer i slutbetänkandet.

6.5 En stärkt vetenskaplig bas, forskningsanknytning och praktiska forskning

Kommissionens bedömning: En förstärkning behöver ske av skolans vetenskapliga bas och forskningsanknytning. Vidare behöver lärares kunskapsbas utvecklas. Ett system behöver skapas för stöd till utveckling av praktiska forskning och forskningsförsörjning som svarar mot direkta kunskapsbehov emanerande ur lärares och skolledares praktiska yrkesutövning.

Det är viktigt att olika vägar prövas för att resultat från forskning ska nå de yrkesverksamma.

Lärares kunskapsbas är bred och spänner över i stort sett hela det vetenskapliga fältet. Utöver forskning som rör undervisning och lärande ingår även forskning i skolämnen och i ämnesdidaktik. Kunskapsbasen innefattar också forskning om exempelvis barns utveckling och samhällets utveckling i stort. Lärares kunskapsbas består även, i likhet med andra yrken med komplexa uppdrag, av beprövad erfarenhet.

Skolverket har tidigare konstaterat brister i kopplingen mellan skolans behov av forskning om undervisning och lärares skolvardag å ena sidan, och skolforskningen å den andra (Skolverket 2013c). Mycket skolforskning har fokuserat skolan och utbildningsväsendet, men inte primärt haft som syfte att utveckla kunskap som lärare kan ha användning av i sitt praktiska yrkesutövande. Denna undervisnings- och verksamhetsutvecklande praktiktäna forskning är betydelsefull för såväl lärarprofessionens som skolans utveckling. En sådan forskning, med förankring såväl i den direkta skolmiljön som i den grundläggande forskningen, stärker skolans vetenskapliga bas.

Kommissionen ser därför behov av att system skapas för stöd till utveckling av praktiktäna forskning och forskningsförsörjning som svarar mot direkta kunskapsbehov emanerande ur lärares och skolledares praktiska yrkesutövning. Det är viktigt att kvaliteten i sådan forskning säkras på samma sätt som sker för annan forskning, samt att den sker i nära samspel med en bredare forskningsanknytning av skola och undervisning. Erfarenheter kring hur ett sådant stöd kan utformas samt hur den praktiktäna skolforskningen kan kvalitetssäkras och komma till användning kan med fördel hämtas från klinisk forskning. Den praktiktäna forskningsbasen kan byggas upp både genom praktiktäna studier och genom metastudier av forskning ur ett praktiktäna perspektiv.

Skolforskningsinstitutet grundades 2015 med myndighetsuppdraget att sammanställa och sprida forskningsresultat, och presentera resultaten på ett sätt som är användbart för verksamma inom skolväsendet. Institutet ska även lysa ut och förmedla medel till praktiktäna forskning. Det är i dag för tidigt att dra slutsatser om i vad mån satsningen ökat skolans forskningsanknytning och

praktiknära forskningsförsörjning. Med inrättandet av institutet har dock möjligheten stärkts för skolans forskningsanknytning och för en praktiknära forskning. Kommissionen anser det viktigt att olika vägar prövas för att involvera lärare i forskning samt att resultat från forskning ska nå de yrkesverksamma. Det är samtidigt angeläget att bevaka att skolans kunskapsförsörjning hänger samman i ett starkt system. I dag finns direkt skolinriktad forskningsstödjande verksamhet bland annat inom högskolor och universitet, Skolverket, Vetenskapsrådets utbildningsvetenskapliga kommitté och inom Skolforskningsinstitutet. Kommissionen anser att det är angeläget att utvecklingen bevakas så att en ökad satsning inte leder till ökad fragmentisering, utan till en förstärkning av skolans kunskapsförsörjning.

Det är av stor vikt att erfarna och skickliga verksamma lärare är engagerade i undervisningen på lärarutbildningen för att bidra med sina erfarenhetsbaserade kunskaper om yrkets utövande. Det är även väsentligt att skolornas lektorer i sina anställningar kan samverka med universitet och högskolor, delta i och även leda forskning för att stärka utvecklingen av professionens kunskapsbas.

Behovet av en forskning som evidensbaserat kan stödja skolans och undervisningens utveckling kan tillgodoses på flera olika sätt. Forskning av relevans för skolans och undervisningens utveckling kan utformas och utvecklas praktiknära, men kan också emanera från forskning som bedrivs långt från lärares yrkespraktik och skolmiljö. Därför krävs samtidigt praktiknära forskning och en bredare forskningsförankring och vetenskaplig bas för såväl den praktiknära forskningen som utbildning och kompetensutveckling. En ökad satsning på praktiknära forskning får inte leda till en ökad fragmentering av lärarnas kunskapsbas. I stället bör kopplingen mellan praktiknära utveckling och den generella, universitets- och högskolebaserade forskningen, stärkas. Vägen från forskning till huvudmän, skolor, lärare och rektorer måste utvecklas så att relevant forskning i ökad utsträckning kan bidra till skol- och undervisningsutveckling. En viktig form för forskningsbaserad skol- och undervisningsutveckling sker genom lärarutbildning och lärarfortbildning. Därför är det också centralt att lärarutbildningens forskningsanknytning och vetenskapliga bas stärks.

Kommissionen avser att återkomma i slutbetänkandet med förslag till hur en modell för stöd till utveckling av praktisknära forskning och forskningsförsörjning kan utvecklas.

6.6 Användning av stödjande funktioner ska utvecklas

Kommissionens bedömning: Det är mycket angeläget att skolhuvudmännen ger lärare och rektorer ett fullgott administrativt stöd och tillräcklig tillgång till stödjande funktioner i övrigt. Det är betydelsefullt att lärares arbetstid används till undervisning och till aktiviteter som gynnar elevers kunskapsutveckling. I frågor som rör administrativa uppgifter, frågor om elevers hälsa och välbefinnande samt sociala frågor kopplade till skolmiljön bör även andra yrkesgrupper än lärare kunna engageras. Det är viktigt att verksamheten organiseras på så sätt att rektor kan prioritera det pedagogiska ledarskapet och vara ett stöd för lärarna.

Svenska lärare och rektorer upplever en låg grad av arbetstillfredsställelse och en hög arbetsbelastning, i jämförelse med motsvarande yrkesgrupper i andra länder (Skolverket 2014a). För att motverka detta behöver flera yrkesgrupper i större utsträckning vara verksamma i skolan för att avlasta och även komplettera rektorer och lärare. Det kan t.ex. handla om en ökad användning av administrativ personal, elevassistenter, bibliotekarier, elevhälsans personal m.fl.

Skolverket har genomfört analyser av lärares tidsanvändning (Skolverket 2013f, 2015g). En majoritet av grundskollärarna uppger att de lägger mycket tid på administration och dokumentation och för lite tid till planering och genomförande av undervisning samt till reflektion kring undervisningen och läraruppdraget. Ett annat område där lärare använder mycket tid är elevvård.

Kommissionen anser att det är betydelsefullt att lärares arbetstid används till undervisning och till aktiviteter som gynnar elevers kunskapsutveckling. I frågor som rör administrativa uppgifter, frågor om elevers hälsa och välbefinnande samt sociala frågor kopplade till skolmiljön bör även andra yrkesgrupper kunna engageras. Kommissionen vill understryka betydelsen av dessa stödjande

funktioner. Elevers kunskapsutveckling gynnas av en positiv och trygg skolmiljö med ett förebyggande hälsofrämjande arbete gällande ohälsa (Håkansson och Sundberg 2012). Skolinspektionens fördjupade analys av skolenkätens resultat visar att många elever känner sig otrygga i skolan, vilket påverkar deras skolresultat (Skolinspektionen 2015d). Vidare betonar UKÄ (2016) att det i ljuset av rådande lärarbrist är av stor betydelse att legitimerade lärare kan fokusera på undervisningen och frigörs från administrativa och andra sysslor i den mån det är möjligt.

Många rektorer ägnar mer tid åt administration än åt arbetsuppgifter i det pedagogiska uppdraget såsom undervisningsrelaterade uppgifter eller frågor kring läroplaner och kursplaner (Skolverket 2015d; SOU 2015:22). Detta har även framkommit i Skolinspektionens kvalitetsgranskningar av rektors ledarskap (Skolinspektionen 2010, 2012). Kommissionen ser det som bekymmersamt att rektors pedagogiska ledarskap många gånger prioriteras ner. I jämförelse med rektorer i de andra nordiska länderna har många svenska rektorer en stark ledarskapsutbildning, men har i mindre utsträckning stöd av en ledningsgrupp eller en biträdande rektor (Skolverket 2015d). Det är viktigt att verksamheten organiseras på så sätt att rektor kan prioritera det pedagogiska ledarskapet och vara ett stöd för lärarna.

7 Långsiktig skolpolitik med tillit från medborgarna och professionerna

7.1 Nationell samling kring långsiktig skolpolitik

Kommissionens bedömning: Att vända den negativa resultatutvecklingen i grundskolan och att stärka skolsystemet som helhet kräver ett långsiktigt och uthålligt arbete. Statsmakterna har ansvaret för att den nationella skolpolitiken ger förutsättningar för detta.

Det behövs en stark uppslutning i hela samhället bakom de åtgärder som blir resultaten av kommissionens arbete. Breda informationsinsatser behöver genomföras.

Skolkommissionens långsiktiga plan sträcker sig fram till 2025. Den inriktning av skolpolitiken som kommissionen föreslår behöver alltså gälla under en längre tid.

Skolan är en nationell angelägenhet och ett nationellt ansvar. De senaste årens ökade statliga engagemang inom skolområdet kommer, som framgått, att med kommissionens förslag utvidgas på olika sätt.

Den nationella skolpolitiken måste under kommande år präglas av en nationell samling. Att vända den negativa resultatutvecklingen i grundskolan och att stärka skolsystemet som helhet kräver, som kommissionen visat, en rad åtgärder för vilka statsmakterna måste ta det yttersta ansvaret. Det behövs därför en bred parlamentarisk överenskommelse om de åtgärder som blir följden av kommissionens förslag. Därmed kan grunden läggas för en stärkt

tillit till skolan och ett brett stöd för det förbättringsarbete som är nödvändigt.

Genomförandet av kommissionens handlingsplan kommer att engagera regeringen, skolmyndigheter, skolhuvudmän, lärosäten, fackliga organisationer m.fl. Det kan vara lämpligt att en kommitté, t.ex. en ny skolkommission, ges i uppdrag att följa genomförandet och ta initiativ till eventuella justeringar.

Internationella erfarenheter pekar på behovet av ett gemensamt och brett ansvarstagande för att uthålligt förbättra skolans kvalitet. En mobilisering av så stora delar av samhället som möjligt är önskvärd. Att nyckelgrupperna lärare, skolledare och skolhuvudmän sluter upp bakom förbättringsprogrammet för skolan är en grundförutsättning. Även näringsliv, föreningsliv, föräldrar och eleverna själva behöver på olika sätt engageras.

En nationell samling kring skolan bör därför innefatta en strategisk och riktad marknadsföring för att skapa kännedom och förtroende för skolans uppdrag samt en bred uppslutning kring de utvecklingsområden och åtgärder som blir resultatet av Skolkommisionens förslag. Aktiviteterna bör vända sig till skolans personal, föräldrar och elever, folkrörelser, föreningsliv näringsliv, myndigheter och media.

Kommissionens uppdrag är att finna vägar att bryta den negativa resultatutvecklingen i skolan och som leder till högre kvalitet i undervisningen och en starkt likvärdighet. De bedömningar som görs i detta delbetänkande handlar om att stärka ett av olika orsaker delvis försvagat och fragmenterat skolsystem. Det ska ske genom bl.a. behovsriktad resursfördelning, systematisk samverkan mellan staten och huvudmännen och genom säkrad tillgång på lärare. Genom åtgärder inom dessa och övriga områden som tas upp i delbetänkandet bör avsevärda resultatförbättringar kunna nås inom en tioårsperiod.

Kommissionen anser också att det är viktigt att skolans självreglerande och självutvecklande förmåga på sikt stärks genom bl.a. god kompetensförsörjning, starkt ledarskap, ökad autonomi för lärare och rektorer, relevant och pålitlig resultatinformation och löpande läroplansutveckling. Nationella skolreformer kommer naturligtvis att aktualiseras också i framtiden, men behöver kunna bygga på ett mer robust skolsystem än dagens och med ett starkt inflytande från lärare och rektorer. Skolkommisionen har inte till

uppgift att peka ut inriktningen av sådana framtida förändringar men anser att det är väsentligt att det förs ett levande och initierat samtal i samhället om skolan. I det samtalet bör lärare, skolledare och andra som verkar i skolan vara aktiva.

7.2 Långsiktigt arbetande skolmyndigheter

Kommissionens bedömning: En förvaltningsmyndighet för skolväsendet bör ha förutsättningar att arbeta långsiktigt och metodiskt. Regeringens styrning bör inriktas mot resultat som ska uppnås och ge breda och tydliga mandat till myndigheten.

Både Riksrevisionen och Statskontoret har framfört kritik mot hur regeringen styr Skolverket genom en mängd detaljerade uppdrag. Detta leder bl.a. till att olika resurser, t.ex. statsbidrag, inte används effektivt eller når de skolor som är i störst behov. Myndighetens möjligheter att samordna och strategiskt planera sina insatser försvåras. En stor mängd parallella statliga initiativ skapar dessutom en fragmenterad verksamhet som riskerar leda till att skolors och skolhuvudmäns utvecklingsarbete splittras upp och försvagas.

Kommissionen bedömer, som framgått, att en myndighetsöversyn på skolområdet är nödvändig. I översynen bör ingå att skapa en regional statlig myndighetsnärvaro (se kapitel 5). Den eller de skolmyndigheter som kommer att verka efter denna översyn behöver ha förutsättningar att arbeta långsiktigt och metodiskt. Regeringens styrning bör alltså förändras från detaljstyrning av aktiviteter, arbetsätt och resursanvändning till krav på vilka resultat som ska uppnås kombinerat med breda och tydliga mandat.

8 Vård och utveckling av genomförda reformer

Skolkommissionen anser, som tidigare framhållits, att skolreformer, ändrade bestämmelser och andra större förändringar bör följas upp och utvärderas så att fortsatta stöd- och implementeringsbehov kan tydliggöras och eventuella behov av justeringar kan uppmärksammas. Som ett fjärde utvecklingsområde i sin långsiktiga plan har kommissionen valt att lyfta fram och kommentera några av de senare årens reformer och andra större förändringar för att peka på behovet av ytterligare insatser eller justeringar som kan övervägas.

8.1 Kunskapsbedömning

Kommissionens bedömning: Fortsatta kompetensutvecklingsinsatser inom området kunskapsbedömning är nödvändiga. De nationella provens syfte bör renodlas till att stödja en rättvis och likvärdig betygssättning. Justeringar av betygsskalan kan på sikt övervägas.

8.1.1 Kompetens och likvärdighet

En viktig intention med läroplansreformen 2011 var att kursplanernas beskrivning av varje ämnes syfte, långsiktiga mål, centrala innehåll och kunskapskrav skulle ge klara och tydliga verktyg för lärarnas undervisning och kunskapsbedömning. Skolkommissionen förordar, som tidigare framgått i avsnitt 5.4, en löpande läroplansöversyn med medverkan från lärare, rektorer, avnämare och forskning.

Den betygsskala med fler betygssteg som infördes samtidigt med de nya läroplanerna syftade till en ökad tydlighet i informationen till elever och vårdnadshavare och att ge lärarna möjlighet till ökad precisering i bedömningen av elevernas kunskaper och graden av måluppfyllelse. Att minska avstånden mellan betygsstegen skulle också uppmuntra elever att anstränga sig extra eftersom fler elever har möjlighet att nå närmast högre betygssteg.

Kommissionen anser, liksom OECD (2015a), att kunskapsbedömning är ett centralt kompetensområde som har stor betydelse för elevernas lärande. En hög kompetens hos lärarkåren inom kunskapsbedömning, såväl formativ som summativ, är avgörande för att lärare ska kunna leda elevers lärande mot kunskapsmålen (Håkansson & Sundberg 2012).

Det har sedan 2011 funnits en mycket stor efterfrågan på stöd till lärares bedömningsarbete. Frågor om betyg och bedömning hör till de vanligaste till Skolverkets upplysningstjänst som årligen besvarar cirka 120 000 frågor från lärare och andra. Enligt undersökningen TALIS (Skolverket 2014a) är kunskapsbedömning det område som svenska lärare bedömer som viktigast när det gäller professionsutvecklingen. Mer än var fjärde lågstadielärare rapporterade ett starkt behov av vidareutbildning inom området, vilket var betydligt fler än OECD-genomsnittet. Skolinspektionen har framhållit för OECD att svenska lärare har utvecklad bedömar-kompetens, särskilt när det gäller den kontinuerliga formativa bedömningen som är så viktig både för elevernas lärande och för att utveckla undervisningen. Strävan att tidigt fånga upp och ge adekvat stöd till elever som riskerar att hamna efter, vilket OECD (2015a) rekommenderar, förutsätter att lärare för dessa årskurser har tillräcklig bedömar-kompetens.

Skolverket har producerat kommentarmaterial till kunskapskraven i alla ämnen i grundskolan samt en stor mängd bedömningsstöd av olika slag för såväl grundskolan som gymnasieskolan. Kompetensutvecklingsinsatser har också genomförts. Detta är helt i linje med OECD:s rekommendationer och kommissionen instämmer i att fortsatta kompetensutvecklingsinsatser är nödvändiga. Kommissionen vill även betona lärarutbildningens ansvar för att ge blivande lärare en kvalificerad grund inom området kunskapsbedömning.

Utredningen om nationella prov har i sitt betänkande (SOU 2016:25) föreslagit en rad förändringar i det nationella provsystemet. Provens syfte ska renodlas till att stödja betygssättningen för att stärka likvärdighet och elevernas rättsäkerhet. Vidare föreslås inom ramen för en försöksverksamhet bl.a. att proven ska digitaliseras, extern bedömning av elevlösningar införs och att elevlösningar ska anonymiseras. Provens stabilitet över tid ska förbättras och relationen mellan nationella prov och betyg ska göras tydligare. En fortsatt produktion av nationella bedömningsstöd, som även de ska digitaliseras, förordas.

Utan att ta ställning till enskildheter anser kommissionen att den inriktning för utvecklingen av de nationella proven som föreslagits är riktig, med tanke på provens betydelse för en rättvis och likvärdig betygssättning.

8.1.2 Betygsskalan

Skolverket har på regeringens uppdrag utvärderat den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning (Skolverket 2016d). Utvärderingen har skett utifrån perspektiven nationell likvärdighet, tydlighet för elever och lärare och eventuell inverkan på betygsinflation. I arbetet har erfarenheter från lärarkåren inhämtats och förslag till åtgärder lämnats för att möta de problem som utvärderingen visat på.

En omdiskuterad bestämmelse är den om att alla kunskapskrav helt ska vara uppfyllda för betygsstegen A, C och E. En mycket hög nivå på uppfyllandet av ett kunskapskrav kan alltså inte kompensera att ett annat kunskapskrav för samma betygssteg är otillräckligt uppfyllt. Utredningen om nationella prov (SOU 2016:25) har nyligen föreslagit att denna fråga bör utredas vidare. Skolverket anser i sin utvärdering att bestämmelsen bör ändras så att elever med mycket ojämna kunskapsprofiler ska kunna få ett högre betyg än vad dagens regler medger. Skolverket föreslår en utredning som allsidigt belyser konsekvenserna av en sådan förändring, bland annat för urvalet till högre utbildning. Skolkommissionen delar Skolverkets bedömning.

Skolkommissionen vill också fästa uppmärksamheten vid de problem som finns förknippade med gränsen mellan betygen E och

F, Godkänt respektive Icke godkänt. Betygssteget F inrymmer ett stort och odifferentierat spann som innefattar såväl elever som är på gränsen till godkänt betyg som elever med mycket stora kunskapsluckor eller vars kunskaper inte går att bedöma. Skolkommisionen anser att en förändring av betygsskalan på sikt kan övervägas så att det införs ytterligare ett betygssteg, inte fullt godkänt, för elever som nästan men inte helt uppfyllt kraven för godkänt betyg. Ett betyg som anger att eleven har "nästan godkänt" kan vara mer motivationsskapande genom att belöna elevens ansträngning, än vad ett icke godkänt betyg är. Grundskoleutredningen (SOU 2015:81) har nyligen föreslagit att huvudmännen ska erbjuda sommarskola för elever som inte uppnår kunskapskraven i årskurs 8 och som därför riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolan samt elever i årskurs 9 som riskerar att inte nå kunskapskraven eller som gått ut årskurs 9 utan behörighet till gymnasieskolans nationella program. För dessa elever skulle betyget "inte fullt godkänt" kunna stärka motivationen att delta.

Ytterligare en fråga som kan övervägas är att se över hur betygsskalan översätts till betygspoäng vid meritering för fortsatta studier. Enligt nuvarande bestämmelser ger betyget F betygspoängen 0 (noll) medan betyget E ger 10 vid beräkning av meritvärden respektive betygspoäng. Därefter ger varje högre betygssteg en höjning med 2,5 poäng. Den stora skillnaden mellan F och E jämfört med skillnaden mellan övriga betygssteg kan ha fått oavsedda konsekvenser, t.ex. att skolornas intresse av att uppvisa goda genomsnittliga meritvärden leder till en sådan fokusering på att elever ska ta sig över godkäntgränsen, att nivån på undervisningen sänks och att stöd och stimulans till andra elever blir eftersatta. Utredningen om nationella prov har även förordat en utredning om detta.

Skolkommisionen konstaterar också att Skolverket i sin utvärdering (Skolverket 2016d) föreslagit fortsatt utredning av bland annat fler underkända betygssteg och ändrad fördelning av betygspoäng.

8.1.3 Kurs- eller ämnesbetyg i gymnasieskolan

Gymnasieutredningen (U 2015:01) har i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa ämnesbetyg i gymnasieskolan i stället för betyg på varje kurs. Bakgrunden är den negativa stress kopplat till betyg som många elever, särskilt unga kvinnor, upplever och som systemet med kursbetyg kan förstärka. Skolkommissionen anser att det är välkommet att frågan utreds och vill även peka på den risk för fragmentisering av lärandet som kan bli följderna av betygssättning i ett stort antal kurser.

8.2 Arbetsklimat, hälsa, trygghet och studiero

Kommissionens bedömning: Den ökning som skett av elevers självskattade psykiska ohälsa och skolstress är oroande och det behövs insatser till hjälp för skolornas hälsofrämjande arbete. Evidensbaserade program för att förebygga psykisk ohälsa behöver utvecklas och kommissionen överväger att föreslå att ett nationellt kunskapscenter för elevhälsan inrättas.

Regeringen bör initiera en utvärdering av skollagens bestämmelser om disciplinära åtgärder.

8.2.1 Skolstress, psykisk ohälsa och elevernas välbefinnande

Folkhälsomyndigheten (2014) har rapporterat om ökningarna i grundskoleelevers självskattade psykiska ohälsa och skolstress. Starka samband mellan upplevd stress av skolarbetet och självskattade psykiska besvär har redovisats i ett flertal studier, såväl svenska som internationella. Att skolstressen ökar med stigande ålder är också väldokumenterat. Den långsiktiga trenden pekar också på en ökning över tid. Ökande skolstress har också ofta antagits vara en av de faktorer som bidragit till den ökande psykiska ohälsan bland unga människor. Hög stress och psykisk ohälsa i unga år kan få långsiktiga negativa effekter. I Folkhälsomyndighetens rapport redovisas en stark ökning av skolstress mellan 2006 och 2014, särskilt bland flickor.

Internationell forskning visar att frågor om skola, lärande och psykisk hälsa hänger samman. Det finns ett samband mellan skol-

prestationer och psykisk hälsa. Svaga skolprestationer påverkar den psykiska hälsan och den psykiska hälsan påverkar skolprestationerna – onda cirklar kan uppstå (Gustafsson m.fl. 2010). Att tidigt upptäcka skolvårigheter hos elever och ge dem ett verksamt stöd är en mycket viktig hälsofrämjande åtgärd (Vinnerberg 2015).

Såväl psykisk som fysisk ohälsa bland barn och ungdomar påverkas naturligtvis av många faktorer som ligger utanför skolan. Men det är också nödvändigt att skärskåda vilka riskfaktorerna i skolan är och särskilt i samband med förändringarna i skolan under senare år. Betyg från årskurs 6 och fler nationella prov kan leda till ökad skolstress. Införandet av betygssteget icke godkänt kan leda till försämrat självförtroende hos elever som inte klarar godkäntgränsen. Det kan på sikt bidra till psykisk ohälsa. Argumenten för dessa förändringar får inte undanskymma dessa risker, som förutom hälsoaspekterna också till viss del kan motverka syftet att främja elevernas lärande.

Till riskfaktorerna för skolstress måste också räknas den försämrade ordningen och studieron på många skolor, att en stor del av undervisningen, till exempel i matematik i grundskolan, sköts av lärare utan behörighet, lärares egen stress, bristerna i stöd till elever liksom att kunskapsmålen i tidigare kursplaner varit otydliga. Betydelsen av att komma till rätta med dessa problem stärks av de risker för elevernas psykiska hälsa som de kan utgöra.

Elever som är frånvarande från skolan löper stor risk att inte uppnå kunskapskraven. OECD (2015a) har visat att elever i Sverige med sämre socioekonomiska förutsättningar uteblir från fler lektioner än motsvarande elevgrupp i övriga OECD-länder. En särskild utredare kartlägger för närvarande bl.a. omfattningen av och orsakerna till långvarig frånvaro i grundskolan och ska föreslå åtgärder för att förbättra arbetet med att främja närvaron (dir. 2015:119).

Läroplanen för grundskolan betonar att varje elev har rätt att i skolan få utvecklas, känna växandets glädje och få erfara den tillfredsställelse som det ger att göra framsteg och övervinna svårigheter. Skolkommissionen vill understryka att höga och positiva förväntningar på alla elever inte är detsamma som hårda och övermäktiga prestationskrav. Positiva förväntningar ska också följas av verksamt stöd och uppmuntran.

Elevhälsans betydelse för en hälsofrämjande skolmiljö har redan betonats. Det ska också understrykas att skollagens krav på att det

ska finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator innebär att tillgången till denna kompetens ska vara tillräcklig för att eleverna ska få det stöd de behöver.

Ämnet idrott och hälsa har en viktig roll att spela för elevernas hälsomedvetande och inställning till fysisk aktivitet. Läroplanen för grundskolan anger att eleverna bör erbjudas daglig fysisk aktivitet och läroplanen för gymnasieskolan har en liknande formulering. Daglig fysisk aktivitet är positivt för lärandet.

Skolkommissionen anser sammanfattningsvis att skolelevers välbefinnande och psykiska ohälsa är ett område som kräver ökad uppmärksamhet. Kommissionen anser att det är positivt att Utredningen om nationella prov (SOU 2016:25) föreslagit en minskning av antalet obligatoriska nationella prov i årskurs 9 och i gymnasieskolan och att skolorna ska underlätta elevernas arbetssituation under provperioderna.

Kommissionen förordar insatser till hjälp för skolornas hälsofrämjande arbete. Evidensbaserade program för att förebygga psykisk ohälsa behöver utvecklas och kommissionen överväger att föreslå att ett nationellt kunskapscenter för elevhälsan inrättas till stöd både för elevhälsans yrkesgrupper och för det generella hälsofrämjande arbetet i skolorna. Elevhälsan bör bli mer tillgänglig för att tillgodose elevernas behov.

8.2.2 Trygghet och studiero

Som framgått av kapitel 2 finns många positiva drag i den svenska skolans arbetsmiljö. Eleverna trivs i regel bra i skolan och relationerna mellan elever och vuxna är goda. Färre elever än tidigare upplever dock att det råder arbetsro i skolan och samma bild har erhållits från t.ex. PISA-undersökningen 2012 (Skolverket 2013b) liksom från Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning (se t.ex. Skolinspektionen 2014a, 2015b, 2016). Olovlig frånvaro och sena ankomster tycks också ha ökat i omfattning. Skolinspektionen (2015e) framför även kritik gällande att elever inte har tillgång till elevhälsans samtliga kompetenser: medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser.

Det är, som OECD (2015a) understrukt, nödvändigt att komma till rätta med dessa problem. Att undervisningen sker i en

lugn och vänlig miljö där eleverna uppträder respektfullt mot lärare och varandra är grundläggande. För att skapa en lugn och trygg studiemiljö måste skolan kunna ge eleverna det stöd och den stimulans de behöver genom en intresseväckande undervisning av skickliga lärare, som har tillräckligt utrymme för sitt kärnuppdrag och tillgång till specialpedagogisk kompetens. Elevhälsans förebyggande arbete med att skapa en skolmiljö som främjar elevernas lärande, utveckling och hälsa måste fungera väl. Skolans ordningsregler ska utformas tillsammans med eleverna och eleverna bör ges ansvar och inflytande i arbetet med att främja en god arbetsmiljö genom valda elevskyddsombud. Skolans ledning måste vara stark och tydlig så att all personal på en skola är eniga om hur arbetet med att säkerställa ordning och studiero ska bedrivas och att detta arbete sker konsekvent. Elever och vårdnadshavare bör också informeras om skollagens bestämmelser om disciplinära åtgärder.

2010 års skollag (2010:800) innebar nya bestämmelser för bl.a. disciplinära åtgärder. Det finns dock uppgifter om att lärare och rektorer känner en osäkerhet i hur de kan och får agera i situationer där de behöver värna ordning och trygghet i skolan. Om dessa uppgifter är representativa är dock oklart. Skolkommissionen anser att det finns skäl för en nationell utvärdering inom området för att kunna bedöma om lagstiftningen behöver justeras och om andra nationella insatser krävs för att stödja skolorna i att skapa och upprätthålla en god arbetsmiljö.

8.3 Skolans arbete med stöd och stimulans

Kommissionens bedömning: Genomförda nationella insatser för att stärka skolornas stöd till elever i tidiga skolår bör följas upp och det är särskilt viktigt att tidiga specialpedagogiska insatser för elever med läs- och skrivsvårigheter förbättras och byggs ut.

Det behövs även fortsatta insatser till stöd för skolornas arbete med högpresterande och särbegåvade elever.

I 2011 års läroplaner anges att undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar och behov. Både elever som har svårt att nå kunskapskraven och elever som lätt gör det ska ges stöd och

stimulans. Som både Skolverket och Skolinspektionen har visat innebär detta en stor utmaning för skolorna och internationella studier redovisar försämrade resultat för både hög- och lågpresterande elever i Sverige.

Skolverket har pekat på problem som har att göra med skolornas organisation, resurser och kompetens samt att information om elevernas behov av stöd och stimulans inte alltid överförs vid byten av skola. OECD (2015a) har betonat betydelsen av att utveckla en skolkultur som i högre grad engagerar och motiverar alla elever till höga prestationer liksom att säkerställa att alla elever tidigt lär sig grundläggande färdigheter. En rad förändringar som genomförts, liksom nya förslag som regeringen presenterat, syftar till att stärka grundskolornas insatser och stöd i tidiga åldrar och bryta det mönster som inneburit att stödbehov upptäckts och insatser satts in först under slutet av grundskolan. Exempel på detta är förslag om förtydligandet av förskoleklassens uppdrag, förslag om skolplikt från sex års ålder, kursplanerna med stadiindelad centralt innehåll, förslag om stadiindelad timplan, kunskapskrav i läsförståelse och obligatoriskt bedömningsstöd i årskurs 1, nationella prov i årskurs 3, förslag om en läsa-skriva-räkna-garanti samt statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan.

Kommissionen anser att dessa förändringar är viktiga och att de behöver följas upp omsorgsfullt, både när det gäller genomförandet och vilka effekter de medfört. Kommissionen har också i avsnitt 5 om styrning och ansvarsfördelning betonat vikten av nationella skolutvecklingsprogram inom bl.a. området elever i behov av särskilt stöd. Särskilt viktigt är det att förbättra och bygga ut tidiga specialpedagogiska insatser för elever med läs- och skrivsvårigheter.

Kommissionen vill vidare betona att åtgärder som bidrar till att generellt höja kvaliteten på undervisningen är viktiga också för elever i behov av särskilt stöd eller särskild stimulans. Kommissionen vill också understryka att den inkluderande princip svensk skola bygger på förutsätter att lärare har reella möjligheter att undervisa i elevgrupper som omfattar både låg- och högpresterande elever, både elever som behöver extra stöd och de elever som behöver extra utmaningar. Det kan handla om fler än en lärare i klassrummet, klasstorlek och tillgång till specialpedagogisk kompetens. Det är viktigt att lärare får stöd och verktyg för att möjliggöra kontinuerlig anpassning av sin undervisning till den enskilda

elevens behov. Kommissionen konstaterar också att principen om inkludering inte hindrar att stöd också ges utanför elevens ordinarie undervisningsgrupp. Det är då viktigt att sådant stöd utvärderas och omprövas och inte leder till sänkta förväntningar på eleverna och begränsade möjligheter.

Kommissionen anser också att fortsatta stöd- och utvecklingsinsatser för skolornas arbete med högpresterande och särbegåvade elever bör genomföras.

8.4 Nyanlända elever

Kommissionens bedömning: Utöver de kortsiktiga insatser som genomförs med anledning av den stora ökningen av nyanlända elever behövs en genomlysning av mer långsiktiga konsekvenser och vilka möjligheter och behov av åtgärder dessa skapar.

Finansieringen av investeringar i till exempel skolbyggnader, där behoven är ojämnt fördelade över landet, behöver lösas och tillgången på lärare i svenska som andraspråk, modersmål och svenska för invandrare förbättras.

Flyktinginvandringen har varit stor under senare år och den ökade dramatiskt under 2015. Det innebär påfrestningar för skolor och skolhuvudmän av en omfattning som man knappast någonsin ställts inför tidigare. Den redan tidigare besvärande bristen på lärare och studiehandedare har på många håll blivit akut. Tillgången på lokaler, utrustning och läromedel kan bli otillräcklig. Samtidigt skärptes vissa bestämmelser om undervisning av nyanlända elever den 1 januari 2015.

I den flyktingöverenskommelse (2015) som regeringen och fyra andra partier ingått anges att fristående skolor ska ha samma möjligheter som kommunala skolor att ta emot asylsökande och nyanlända elever. Kommuner ska till större del kunna placera elever i andra skolor än de närliggande. Distansstöd för elever på deras modersmål ska utvecklas. Den lärarkompetens som finns bland dem som kommer till Sverige ska tillvaratas. Nyanlända med yrkesbakgrund som lärare ska, i de ämnen som de är utbildade för, kunna undervisa elever som talar samma språk. Vid sidan av undervis-

ningen ska kompletterande utbildning och validering ske. Pensionerade lärare och lärarstudenter kan vara en resurs i undervisningen av nyanlända elever.

Sveriges Kommuner och Landsting (2015) har föreslagit ett antal skyndsamma regelförändringar eller undantag från gällande regelverk som syftar till att underlätta mottagandet av asylsökande, ensamkommande barn och nyanlända. Utredningen om utbildning för nyanlända (SOU 2016:9) har föreslagit att en kommun ska få ta hänsyn till kommunens mottagande av bl.a. nyanlända elever vid beslut om placering av elever i förskoleklass och grundskola. En fristående skola ska få välja att reservera ett begränsat antal platser för nyanlända elever per läsår (särskild kvot) som ges företräde framför övriga sökande. Skolverket bedriver på regeringens uppdrag ett omfattande arbete för att ge stöd inom området. Myndigheten har nyligen reviderat sina allmänna råd för utbildning av nyanlända elever med hänsyn till ny lagstiftning som gäller från den 1 januari 2016, bland annat avseende obligatorisk kartläggning av nyanlända elevers kunskaper, och den förändrade flyktingsituationen. Kommissionen utgår från att det därmed skapas nationellt gemensamma riktlinjer, vilket OECD (2015a) har rekommenderat.

Det har redan tidigare stått klart att det krävs insatser för en snabbare och mer effektiv integration av nyanlända ungdomar i svensk utbildning och arbetsmarknad. Skolverket har t.ex. nyligen redovisat en uppföljning av introduktionsprogrammet språkintroduktion som visar en problematisk bild av gymnasieutbildning för nyanlända ungdomar (Skolverket 2016c). Av redovisningen framgår exempelvis att en femtedel av de ungdomar som 2011 påbörjade språkintröduktion tre år senare varken studerade eller arbetade. Skolverket ifrågasätter om det inom dagens system ryms åtgärder som snabbt och effektivt hjälper unga nyanlända till utbildning och arbete.

Med kanske 70 000 nya elever per år, varav 30 000 ensamkommande, bör det enligt kommissionens mening utredas vilka krav på mer långsiktiga åtgärder som den förändrade situationen kan medföra men också vilka möjligheter och nya tillgångar som nyanlända elever och lärarutbildade vuxna innebär för skolarbetet. Skolkommissionen anser att det finns behov av en skyndsam genomlysning och analys av dessa frågor. Regelverket i olika delar

av skolsystemet kan behöva justeras. Som betonats i avsnitt 3.4.1 behövs förbättrad statistik som underlag för sådana förändringar. Finansieringen av de investeringar i skollokaler, utrustning, läromedel m.m. som blir nödvändiga till följd av flyktinginvandringen, och som påverkar vissa kommuner mer än andra, behöver också lösas. Tillgången på lärare i svenska som andraspråk, modersmål och svenska för invandrare måste förbättras.

8.5 Riktat stöd till skolor med svaga studieresultat

Kommissionens bedömning: Som ett komplement till kommissionens överväganden om generella åtgärder för att stärka förutsättningarna för god kvalitet i undervisningen, bör statens riktade stöd till skolor med svaga studieresultat fortsätta.

Mellan 2000 och 2008 genomfördes statliga stödinsatser inom ramen för s.k. utvecklingsdialoger mellan Skolverket respektive Myndigheten för skolutveckling och skolhuvudmän. Skolverket fick 2011 i uppdrag av regeringen att under en treårsperiod stödja tio grundskolor i utanförskapsområden. 2015 fick Skolverket i uppdrag att i dialog med huvudmän genomföra insatser i syfte att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten inom och mellan skolor (Uppdrag om samverkan för bästa skola, U2015/3357/S). Insatserna ska omfatta grundskolan och motsvarande skolformer samt gymnasie- och gymnasiesärskolan. De ska riktas till skolor med låga kunskapsresultat eller en stor andel elever som inte fullföljer sina studier, och som har eller bedöms få svåra förutsättningar att förbättra sina resultat på egen hand.

Skolkommissionen anser i likhet med OECD (2015a) att staten behöver stödja huvudmän och skolor med stora utmaningar. Sådant stöd måste i likhet med allt skolutvecklingsarbete vara långsiktigt och uthålligt. En regional statlig närvaro i enlighet med bedömningarna i kapitel 5 ökar förutsättningarna för ett effektivt samarbete mellan staten och berörda skolor och huvudmän. Bland annat kan meriterade skolchefer och rektorer från framgångsrika skolor enklare engageras i arbetet med att ge stöd till andra skolor. Intressanta förebilder finns t.ex. i Norge ("Veilederkorps") och England ("London Challenge").

Men statligt riktat stöd till skolor är inte hela lösningen på problemen med fallande resultat och minskad likvärdighet. Det krävs också, som kommissionen nämnt i kapitel 4, i stor utsträckning generella insatser för att stärka förutsättningarna för god kvalitet i undervisningen och åtgärder behöver vidtas för att minska skolsegregationen. Det gäller också att utforma det riktade stödet så att det inte skymmer sikten för eller fördröjer nödvändiga förändringar i huvudmannens skolorganisation. Huvudmannens stöd till rektorerna och hur ledarskapet på skolorna fungerar har stor betydelse. Slutligen är det viktigt att den finansiella delen av det riktade stödet utformas och villkoras så att inte huvudmannen minskar sina resurser till den berörda skolan.

9 Konsekvensanalys

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas i ett betänkande. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för stat, kommun, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för stat, kommuner eller landsting, ska finansiering föreslås. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska detta redovisas. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I direktivet till denna utredning (dir. 2015:35) preciseras att Skolkommissionen, utöver det som anges ovan, ska belysa förslagets konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare, t.ex. huvudmän för fristående grund- och gymnasieskolor och för skolverksamheter där staten är huvudman. Vidare ska kommissionen redovisa vilka konsekvenser förslagen får för elever, lärare, rektorer och övrig skolpersonal. Kommissionen ska även särskilt bedöma hur förslagen påverkar jämställdheten mellan flickor och pojkar, kvinnor och män. Dessutom ska kommissionen beakta barnrättsperspektivet utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter samt tillgäng-

ligheten och förutsättningarna för delaktighet för elever med funktionsnedsättning.

I detta kapitel redovisas en konsekvensanalys av kommissionens förslag till nationella målsättningar. Kommissionen återkommer med en mer omfattande konsekvensanalys i slutbetänkandet, i anslutning till att kommissionens konkreta förslag inom ramen för handlingsplanens utvecklingsområden presenteras.

9.1 Konsekvenser av nationella målsättningar

Det är en skyldighet att arbeta för att uppnå styrdokumentens mål. De föreslagna nationella målsättningarna utgör verktyg och hjälpmedel för detta arbete och innebär inga utökade krav på skolhuvudmän och skolor.

För att kunna avgöra om ett förbättringssteg uppnåtts i förhållande till ett delmål respektive en nationell målsättning behövs att resultat följs upp och utvärderas på ett systematiskt sätt. Denna uppföljning och utvärdering av förbättringssteg behöver göras på nationell nivå, men kan även bli kraftfulla verktyg för skolhuvudmän, skolledare och lärare i arbetet på lokal nivå. En analys av de egna resultaten i förhållande till ett förbättringssteg kan med fördel utgöra en del av det systematiska kvalitetsarbete som redan i dag åligger huvudmännen.

Mot bakgrund av de skillnader i kunskapsresultat mellan olika elevgrupper som påvisats i nationella och internationella undersökningar (t.ex. baserat på kön, föräldrars socioekonomiska bakgrund och migrationsbakgrund) anser kommissionen att uppföljning och utvärdering bör göras för undergrupper av elever för att få en så god bild som möjligt av utvecklingen, för att kunna genomföra riktade åtgärder och säkerställa att resurser används på bästa sätt. Detta görs redan i dag, t.ex. i redovisning av statistik uppdelad efter kön, föräldrars socioekonomiska bakgrund samt elevernas migrationsbakgrund. Det förekommer även uppdelningar avseende t.ex. huvudmannatyp och kommuntyp för att tydliggöra möjliga strukturella skillnader.

Kommissionen bedömer att de nationella målsättningarna med preciserade delmål och förbättringssteg kommer att stärka förutsättningarna för ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete och

effektiv skolförbättring för skolhuvudmän, skolledare och lärare. Kommissionen bedömer att de nationella målsättningarna kommer att bidra till att främja alla barns och elevers utveckling och lärande.

Kommissionen bedömer att ett stödmaterial behöver tas fram för att stödja implementeringen och operationaliseringen av de nationella målsättningarna och arbetet med uppföljning på huvudmanna- och skolnivå. Beroende på ambitionsnivå kan kostnaden uppskattas till cirka 10 miljoner kronor under 2017.

Referenser

Riksdagstryck

Propositioner, skrivelser, utskottsbetänkande

Prop. 1990/91:18 Om ansvaret för skolan.

Prop. 1991/92:95 Om valfrihet och fristående skolor.

Prop. 1992/93:220 En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.

Prop. 1992/93:230 Valfrihet i skolan.

Prop. 2008/09:87 Tydliga mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan.

Prop. 2012/13:136 Karriärvägar för lärare i skolan m.m.

Prop. 2014/15:99 Vårändringsbudget för 2015.

Prop. 2015/16:1 Budgetproposition för 2016.

Prop. 2015/16:23 Anställning under viss kompletterande utbildning.

Skrivelse 1996/97:112 Regeringens utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet.

Skrivelse 1998/99:121 Regeringens utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – samverkan, ansvar och utveckling.

1994/95:UbU1 Utbildningsutskottets betänkande Tillsynen av skolan.

Offentliga utredningar m.m.

Kommittédirektiv

Dir. 2007:103 En ny lärarutbildning.

Dir. 2015:122 Vissa frågor om nyanlända elevers utbildning.

Dir. 2015:140 Tilläggsdirektiv till 2015 års skolkommision.

Dir. 2015:35 Höjd kunskapsnivå och ökad likvärdighet i svensk skola.

Dir. 2015:119 Att vända frånvaro till närvaro.

Regeringsuppdrag

U2013/4305/S En försöksverksamhet med övningsskolor och övningsförskolor.

U2014/3010/UH Uppdrag att genomföra en särskild uppföljning av den verksamhetsförlagda utbildningen inom lärar- och förskollärarytbildningarna.

U2015/03844/S Uppdrag till Statens skolverk om nationella skol-utvecklingsprogram.

U2015/05012/UH Särskild kompletterande pedagogisk utbildning för personer med forskarexamen.

U2015/3357/S Uppdrag om samverkan för bästa skola.

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 2007:28, Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan, Betänkande av Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan.

SOU 2008:109, En hållbar lärarutbildning, Betänkande av Utredningen om en ny lärarutbildning.

SOU 2013:30, Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer, Delbetänkande av utredningen om förbättrade resultat i grundskolan.

SOU 2014:5, Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan, Betänkande av utredningen om skolans kommunalisering.

- SOU 2014:12, Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer, Slutbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan.
- SOU 2015:22, Rektorn och styrkedjan, Betänkande av Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet.
- SOU 2015:81, Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola, Slutbetänkande av Grundskoleutredningen.
- SOU 2015:7, Krav på privata aktörer i välfärden, Slutbetänkande av Ägarprövningsutredningen.
- SOU 2016:9, Plats för nyanlända i fler skolor, Delbetänkande av Utredningen om utbildning för nyanlända.
- SOU 2016:25, Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning, Betänkande av Utredningen om nationella prov.
- SOU 2016:35, Vägen in till det svenska skolväsendet. Slutbetänkande av Utredningen om utbildning för nyanlända.

Skollag, förordningar, läroplaner etc.

- 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr80).
- Barnkonventionen.
- Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.
- Förordning (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen.
- Förordning (2013:60) om statsbidrag för behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnena.
- Förordning (2014:2) om försöksverksamhet med övningsskolor och övningsförskolor inom lärar- och förskolläroplaner.
- Kommittéförordningen (1998:1474).
- Läroplan, examensmål och gymnasiegemensamma ämnen för gymnasieskola 2011.
- Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011.
- Skolförordningen 2011:185.
- Skollagen 2010:800.

SKOLFVS 2014:44 Skolverkets föreskrifter om introduktionsperiod för lärare och förskollärare.

Rapporter

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)

IFAU (2012): Lika möjligheter? Familjebakgrund och skolprestationer 1988–2010, Rapport 2012:4

IFAU (2014): Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola, Rapport 2014:25.

IFAU (2016): Education and equality of opportunity: What have we learned from educational reforms?, Working Paper 2016:5.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

OECD (2014): Education at a Glance 2014: OECD Indicators.

OECD (2015a): Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective.

OECD (2015b): Education at a Glance 2015: OECD Indicators.

OECD (2016a): Teaching Excellence through Professional Learning and Policy Reform, The International Summit on the Teaching Profession.

OECD (2016b): Supporting Teacher Professionalism – Insights from TALIS 2013.

Riksrevisionen

Riksrevisionen (2014): Specialdestinerade statsbidrag – ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?

Statens skolinspektion

Skolinspektionen (2010): Rektors ledarskap.

- Skolinspektionen (2011): Regelbunden tillsyn 2011.
- Skolinspektionen (2012): Rektors ledarskap.
- Skolinspektionen (2014a): Från huvudmannen till klassrummet. Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning.
- Skolinspektionen (2014b): Lärares och förskollärares introduktionsperiod.
- Skolinspektionen (2014c): Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet.
- Skolinspektionen (2015a): Undervisning i förskoleklass.
- Skolinspektionen (2015b): Kompetensförsörjningen – en nyckelfråga för skola och förskola.
- Skolinspektionen (2015c): Skolenkäten våren 2015. Resultatredovisning för Skolenkäten till elever i årskurs 5 och årskurs 9 samt år 2 i gymnasieskolan.
- Skolinspektionen (2015d): Trygghet. Fördjupad analys av Skolenkäten.
- Skolinspektionen (2015e): Elevhälsa. Elevers behov och skolors insatser.
- Skolinspektionen (2016): Ökat fokus på skolor med större utmaningar. Skolinspektionens erfarenheter och resultat 2015.

Statens skolverk

- Skolverket (2004): Nationella utvärderingen av grundskolan 2003.
- Skolverket (2009a): Vad påverkar resultaten i svensk skola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer.
- Skolverket (2009b): Kommunalt huvudmannaskap i praktiken.
- Skolverket (2010a): Morgondagens medborgare. ICCS 2009: Svenska 14-åringars kunskaper, värderingar och deltagande i internationell belysning. Rapport 345.
- Skolverket (2010b): Rustad att möta framtiden? PISA 2009 om 15-åringars läsförståelse och kunskaper i matematik och naturvetenskap.

- Skolverket (2012a): Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid.
- Skolverket (2012b): PIRLS 2011 Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv. Rapport 381.
- Skolverket (2012c): TIMSS 2011 Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv. Rapport 380.
- Skolverket (2012d): Enskilda huvudmän och skolmarknadens ägarstrukturer.
- Skolverket (2013a): Skolverkets lägesbedömning 2013.
- Skolverket (2013b): PISA 2012 – 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap, Rapport 398.
- Skolverket (2013c): Attityder till skolan 2012. Rapport 390.
- Skolverket (2013d): Forskning för skolan. Vilka möjligheter och risker finns med elevinflytande?
- Skolverket (2013e): Att fånga undervisningstiden med målen i fokus. Garanterad undervisningstid i grundskolan ur ett huvudmannas- och skolperspektiv.
- Skolverket (2013f): Lärarnas yrkesvardag.
- Skolverket (2013g): Kommunernas resursfördelning till grundskolor.
- Skolverket (2014a): TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9.
- Skolverket (2014b): Grundskolan i internationella kunskapsmätningar, Rapport 407.
- Skolverket (2014c): Kommunernas deltagande i statsbidragssattingar, PM 2014-04-28.
- Skolverket (2015a): Skolverkets lägesbedömning 2015.
- Skolverket (2015b): Beskrivande data 2014. Förskola, skola och vuxenutbildning. Rapport 420.
- Skolverket (2015c): Skolreformer i praktiken. Hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014.
- Skolverket (2015d): Svenska rektorers erfarenhet i nordiskt perspektiv. En analys av TALIS 2013. Skolverkets aktuella analyser 2015.

Skolverket (2015e): Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan.

Skolverket (2015g): Grundskollärares tidsanvändning. En fördjupad analys av Lärarnas yrkesvardag.

Skolverket (2015h): Delutvärdering matematiklyftet läsåret 2014/15.

Skolverket (2016a): Invandringens betydelse för skolresultaten.

Skolverket (2016b): PM Nyanlända – aktuell statistik november 2015.

Skolverket (2016c): Språkintröduktion.

Skolverket (2016d): Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning.

Statskontoret

Statskontoret (2013): Resurserna i skolan, rapport 2013:10.

Universitetskanslerämbetet (UKÄ)

UKÄ (2015): Uppföljning av den verksamhetsförlagda utbildningen inom lärar- och förskollärarytutbildningarna, rapport 2015:24.

UKÄ (2016): Fortsatt fler söker sig till lärarutbildningen – men långt från det prognostiserade behovet, 2016-01-19/2.

UKÄ (2016b): Avhopp från lärarutbildningen.

Övriga rapporter

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008): Aufstieg durch Bildung.

Böhlmark, A. & Holmlund, H. (2011): 20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten?, SNS.

ESO (2012): En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Rapport 2012:2, Finansdepartementet.

- EU-kommissionen (2012): First European Survey on Language Competences: Final Report, European Commission.
- Folkhälsomyndigheten (2014): Skolbarns hälsovanor i Sverige 2013/14. Grundrapport.
- Fredriksson, P. & Vlachos, J. (2011): Reformen och resultat: Kommer regeringens reformer att ha någon betydelse?, Rapport till Finanspolitiska rådet 2011/3.
- Gustafsson, J.-E. & Yang Hansen, K. (2009): ”Resultatförändringar i svensk grundskola”, i Skolverket (2009): Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer.
- Gustafsson, J.-E., Allodi, W.M., Alin Åkerman, B., Eriksson, C., Eriksson, L., Fischbein, S., Granlund, M., Gustafsson, P., Ljungdahl, S., Ogden, T., & Persson, R.S. (2010): School, Learning and Mental Health: A systematic review. Stockholm: Kungl. Vetenskapsakademien, Hälsoutskottet.
- Gustafsson, J.-E., Cliffordsson, C. & Ericksson, G. (2014a): Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter, SNS Utbildningskommission.
- Gustafsson, J.-E., Lind, P., Mellander, E. & Myrberg, M. (2014b): Lära för livet? Om skolans och arbetslivets avtryck i vuxnas färdigheter, SNS Utbildningskommission.
- Gustafsson, J.-E., Sörlin, S. & Vlachos, J. (2016): Policyidéer för svensk skola, SNS Förslag.
- Gustafsson, J.-E. & Yang Hansen, K (kommande): Familjebakgrundens betydelse för skolresultat 1998–2011.
- Högskoleverket (2008): Uppföljande utvärdering av lärarutbildningen, Rapport 2008:8 R.
- Karbownik, K. (2014): ”Do Changes in Student Quality Affect Teacher Mobility? Evidence from an Admissions Reform”, i Gustafsson, J.-E., Sörlin, S. & Vlachos, J. (2016): Policyidéer för svensk skola, SNS Förlag.
- Läraryrket (2015): Hur skolpolitiken påverkar lärares hälsa. Om sambandet mellan politiska beslut och de stigande sjuktalen bland lärare.
- Läraryrket (2008): Hur ser lärarstudenterna på sin VFU?

- Lärarnas Riksförbund (2012): Nationella timplaner – en förutsättning för en likvärdig skola?
- Lärarnas riksförbund (2015): ”Pengar i sjön” – Skolans huvudmän klarar inte av att söka riktade statsbidrag.
- Ministeriet for born, undervisning og ligestilling (2015): I samband med reformeringen av Folkeskolen 2014.
- Northern Ireland Department of Education (2009): Every School A Good School.
- Petersen, S., Bergström, E., Cederblad, M., Ivarsson, A., Köhler, L., Rydell, A-M., Stenbeck, M., Sundelin, C. & Hägglöf, B. (2010): Barns och ungdomars psykiska hälsa i Sverige. En systematisk litteraturoversikt med tonvikt på förändringar över tid, Kungliga Vetenskapsakademien, Hälsoutskottet.
- Republic of Estonia, Ministry of Education and Research (2014): The Estonian Lifelong Learning Strategy 2020.
- Stenlås, N (2009): En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella krav och statliga reformideologier. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:6.
- Socialstyrelsen (2010): Social rapport 2010.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2013): Från 80 till 100.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015): Behov av regeländringar med anledning av flyktingsituationen.
- Umeå Centre for Evaluation Research (2015): Utvärdering av Läslyftets utprovningssomgång.
- Vetenskapsrådet (2011): Rektor – En forskningsöversikt. Rapport 4:2011.
- Åman, J (2011): Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2011:8, Finansdepartementet.

Litteratur, hemsidor m.m.

- Bertilsson, E. (2014): Skollärare. Rekrytering till utbildning och yrke 1977–2009, ACTA UNIVERSITATIS UPSALIENSIS, Studier i utbildnings- och kultursociologi, Uppsala universitet.

- Flyktingöverenskommelsen (2015):
<http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2015/10/insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen>
- Fredriksson, P., H. Oosterbeek & B. Öckert (2013): "Long-Term Effects of Class Size" *Quarterly Journal of Economics*, vol. 128, s. 249–85.
- Fullan, M. (2010): *All systems go: The Imperative for whole system reform*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press, and Toronto: Ontario Principals Council.
- Hattie, J. (2009): *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*, London: Routledge.
- Håkansson, J. & Sundberg, D. (2012): *Utmärkt undervisning. Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning*, Natur & Kultur.
- Håkansson, J. & Sundberg, D. (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse*, Natur & Kultur.
- Measures of Effective Teaching: The MET Project.
<http://www.metproject.org>
- Ministeriet for barn, undervisning og ligestilling:
<http://www.uvm.dk/Uddannelser/Folkeskolen>
- Vinnerljung (2015): *Ohälsa och sociala problem hos unga vuxna som under barndomen var föremål för socialtjänstinterventioner – registerstudier av omfattning och av påverkbara riskfaktorer*.
<http://anslag.rj.se/sv/anslag/41616>

Kommittédirektiv 2015:35

Höjd kunskapsnivå och ökad likvärdighet i svensk skola

Beslut vid regeringssammanträde den 1 april 2015

Sammanfattning

En kommitté – en skolkommision – ska lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan. Förslagen ska fokusera på förskoleklassen, grundskolan, och gymnasieskolan och ska bl.a. utgå från OECD:s slutliga rekommendationer från den tematiska granskningen av svensk skola.

Kommissionen ska bl.a.

- analysera orsakerna till de fallande kunskapsresultaten och redovisa en samlad problembild och utifrån denna föreslå nationella målsättningar,
- lämna förslag till en långsiktig plan med utvecklingsområden som utgår från de nationella målsättningarna för ett sammanhållet skolsystem,
- lämna samhällsekonomiskt och budgetmässigt effektiva förslag inom de identifierade utvecklingsområdena och en tidsplan för genomförandet,
- analysera och redovisa alternativa ambitionsnivåer för förslagen, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Förslag till nationella målsättningar och en långsiktig plan med utvecklingsområden samt en tidsplan för kommissionens fortsatta arbete ska redovisas senast den 11 januari 2016. Uppdraget ska slutredovisas senast den 13 januari 2017.

Sjunkande resultat i svensk skola

Enligt skollagen (2010:800) ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. Skolans huvuduppdrag 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.

Under de senaste årtiondena har kunskapsresultaten sjunkit i den svenska skolan. Flera nationella undersökningar och utvärderingar som genomförs av bl.a. Statens skolverk, Statens skolinspektion och statliga utredningar har under ett flertal år visat på den nedåtgående trenden när det gäller elevernas resultat. Den senaste betygsstatistiken (Skolverkets statistik om slutbetyg i grundskolan våren 2014) visar dessutom att andelen elever som inte är behöriga till gymnasieskolans nationella program har, sedan förra läsåret, dvs. 2012/13, ökat från 12,4 procent till 13,1 procent (11,7 procent flickor och 14,1 procent pojkar). Det innebär att ca 12 700 elever som lämnade grundskolan våren 2014 inte var behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Slutbetygen i årskurs 9 har varit relativt konstanta de senaste åren men resultaten för läsåret 2013/14 kan vara ett tecken på en negativ utveckling.

Även de internationella studierna Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS), Programme for International Student Assessment (PISA) och Progress in Reading Literacy Study (PIRLS) visar sjunkande kunskapsresultat hos svenska elever. Den senaste PISA-undersökningen från 2012 visar att svenska 15-åringar för första gången presterade under OECD-genomsnittet i såväl matematik, läsförståelse som naturvetenskap. Resultaten i PIAAC, OECD:s program för att mäta den vuxna befolkningens kunskaper och kompetens, stöder denna bild.

Resultaten från PIAAC 2012 visar att svenska 16–19-åringar hade räknefärdigheter i nivå med OECD-genomsnittet, medan de genomsnittliga räknefärdigheterna för alla övriga åldersgrupper var högre än genomsnittet för OECD-länderna.

Lärarna är en av de viktigaste faktorerna för elevernas kunskapsutveckling. Den internationella studien TALIS (The Teaching and Learning International Survey) från 2013 visar dock att bara var tjugonde svensk lärare tycker att deras yrke har hög status. Nio av tio lärare tycker visserligen om att arbeta i sin nuvarande skola men bara drygt hälften skulle välja att bli lärare igen.

Det finns dessutom en negativ utveckling när det gäller likvärdigheten i svensk skola. PISA-undersökningen 2012 visar att skillnader i resultat mellan skolor har ökat, vilket kan innebära att även likvärdigheten i den svenska skolan har försämrats. Detta bekräftas av Skolverkets analyser som visar att likvärdigheten i den svenska skolan har försämrats över tid (se t.ex. Skolverkets lägesbedömning 2013, Skolverkets rapport 374 från 2012 Likvärdig utbildning i svensk grundskola.). I en studie från Institutet från arbetsmarknads- och utbildnings-politisk utvärdering (IFAU, rapport 2014:25) undersöks vilken påverkan decentralisering, skolval och fristående skolor har haft på resultat och likvärdighet i svensk skola. Enligt studien kan skillnaden mellan skolor när det gäller elevernas förutsättningar och betyg bl.a. bero på ökande boendesegregation.

Uppdraget att föreslå insatser som ska syfta till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan

OECD har ombetts att genomföra en tematisk granskning av den svenska grund- och gymnasieskolan med fokus på grundskolan. OECD redovisade sina preliminära rekommendationer den 2 december 2014. De preliminära rekommendationerna visar att det krävs nationella utvecklingsinsatser inom en rad olika områden för att höja studieresultaten, kvaliteten i undervisningen och öka likvärdigheten i den svenska skolan. Rekommendationerna avser bl.a. ett fokus på förbättrade resultat för alla elever, tidiga insatser för elever som riskerar att inte nå målen för utbildningen och satsningar på basfärdigheter såsom läs- och skrivförmåga och matematisk förmåga. OECD:s preliminära rekommendationer

behandlar även bl.a. insatser för att stärka och göra läraryrket mer attraktivt, bedömning, uppföljning och utvärdering av elevernas kunskapsutveckling samt styrningsfrågor, t.ex. vad skolmyndigheterna bör fokusera sitt arbete på. OECD kommer att redovisa sina slutliga rekommendationer i slutet av april 2015.

Situationen är allvarlig och i syfte att skapa förutsättningar för att höja studieresultaten, stärka kvaliteten i undervisningen och öka likvärdigheten i skolan föreslog regeringen i sin budgetproposition för 2015 (prop. 2014/15:1, utgiftsområde 16) en rad insatser och reformer för att detta skulle uppnås. En av dessa insatser är att tillsätta en skolkommision som, bl.a. utifrån OECD:s rekommendationer, ska ha i uppdrag att lämna förslag som syftar till att förbättra den svenska skolan.

Reformer i skolan ska vara vetenskapligt väl underbyggda och baseras på beprövad erfarenhet. En viktig utgångspunkt för förslagen är därför att de utgår från såväl nationell som internationell forskning och beprövad erfarenhet. En annan utgångspunkt är att förslagen ska vara såväl samhällsekonomiskt som budgetmässigt effektiva och bl.a. beakta huvudmännens behov av anpassningar av t.ex. organisation och personal.

Kommissionen ska

- föreslå insatser som leder till höjda studieresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan och som fokuserar på förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan och som bl.a. utgår från OECD:s slutliga rekommendationer från den tematiska granskningen av svensk skola,
- analysera orsakerna till de fallande kunskapsresultaten och redovisa en samlad problembild och utifrån denna föreslå uppföljningsbara nationella målsättningar som bl.a. utgår från skolans styrdokument och som syftar till att förbättra och utveckla den svenska skolan,
- lämna förslag till en långsiktig plan med utvecklings-områden som utgår från de nationella målsättningarna för ett sammanhållet skolsystem,
- lämna samhällsekonomiskt och budgetmässigt effektiva förslag inom de identifierade utvecklingsområdena och en tidsplan för genomförandet,

- analysera och redovisa alternativa ambitionsnivåer för förslagen och redovisa kostnaderna för dessa alternativ samt en sammanhållen bedömning om lämplig ambitionsnivå och prioriteringsordning,
- beakta nationell och internationell forskning och beprövad erfarenhet inom området, dvs. bland annat tillgodogöra sig andra relevanta länders goda exempel,
- belysa och analysera förslagen ur ett jämställdhetsperspektiv, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Kommissionen ska analysera och bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för stat, kommuner eller landsting och konsekvenserna i övrigt av de förslag som lämnas. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för stat, kommuner eller landsting ska kommissionen även lämna förslag till finansiering. Om förslagen kan medföra effekter på kommunala självstyrelsen ska dessa redovisas.

Kommissionen ska även belysa förslagets konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare, t.ex. huvudmän för fristående grund- och gymnasieskolor och för skolverksamheter där staten är huvudman.

Vidare ska kommissionen redovisa vilka konsekvenser förslagen får för elever, lärare, rektorer och övrig skolpersonal. Kommissionen ska även särskilt bedöma hur förslagen påverkar jämställdheten mellan flickor och pojkar, kvinnor och män. Dessutom ska kommissionen beakta barnrättsperspektivet utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter samt tillgängligheten och förutsättningarna för delaktighet för elever med funktionsnedsättning.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Kommissionen ska arbeta i dialog med en parlamentariskt sammansatt referensgrupp. Vidare bör kommissionen arbeta i dialog med skolpersonal, elever, föräldrar, skolhuvudmän, företrädare för arbetsmarknadens parter samt andra relevanta nationella och internationella aktörer.

Kommissionen ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens institutionsstyrelse och Sameskolstyrelsen. Kommissionen ska även inhämta synpunkter från andra relevanta myndigheter och organisationer, bl.a. Skolforskningsinstitutet, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Kommissionen ska informera sig om annat pågående utredningsarbete som kan vara av betydelse för uppdragets genomförande.

Kommissionen ska redovisa förslag till nationella målsättningar för att förbättra och utveckla den svenska skolan samt förslag till en långsiktig plan med utvecklingsområden för ett sammanhållet skolsystem som utgår från de nationella målsättningarna senast den 11 januari 2016. Vidare ska en plan för kommissionens fortsatta arbete ingå i delredovisningen.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 13 januari 2017.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:140

Tilläggsdirektiv till 2015 års skolkommision (U 2015:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 17 december 2015

Förlängd tid för delar av uppdraget

Regeringen beslutade den 1 april 2015 att ge en kommitté – en skolkommision – i uppdrag att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (dir. 2015:35). Förslagen ska fokusera på förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan och ska bl.a. utgå från OECD:s slutliga rekommendationer från den tematiska granskningen av svensk skola. Förslag till nationella målsättningar och en långsiktig plan med utvecklingsområden samt en tidsplan för kommissionens fortsatta arbete ska redovisas senast den 11 januari 2016. Uppdraget ska slutredovisas senast den 13 januari 2017.

Utredningstiden för den del av uppdraget som avser förslag till nationella målsättningar och en långsiktig plan med utvecklingsområden samt en tidsplan för kommissionens fortsatta arbete förlängs. Denna del av uppdraget ska i stället redovisas senast den 2 maj 2016.

(Utbildningsdepartementet)

Översatt sammanfattning av OECD (2015): Improving schools in Sweden – An OECD perspective, Executive Summary

Sveriges skolsystem behöver reformeras snarast

Utbildning har hög politisk prioritet i Sverige. Landets inriktning är ett skolsystem som främjar utveckling och lärande för alla elever, och man betonar vikten av ett livslångt lärande. Elevresultaten i PISA (Programme for International Student Assessment) har dock fallit kraftigt från omkring OECD-genomsnittet år 2000 till betydligt under genomsnittet år 2012. Inget annat land som deltar i PISA har noterat en kraftigare resultatförsämring under den perioden än Sverige.

Dessa nedslående resultat har drivit på den nationella debatten om utbildningens kvalitet och lett till en bred samsyn om behovet av förändring. För att vända den negativa utvecklingen av elevresultaten och få landets skolor att utvecklas till en utbildning av högsta klass har en rad reformer genomförts. Mer konsekventa och sammanhållna insatser behövs dock både på nationell och på lokal nivå för att Sveriges satsning på kvalitet och likvärdighet på utbildningsområdet ska få genomslag vid alla skolor och för alla elever.

Sverige kan använda sig av sina styrkor för att skapa varaktig förbättring för alla elever

- Sveriges nedslående PISA-resultat har gett upphov till en nationell debatt om den svenska skolans kvalitet och framtid.

Debatten förefaller ha resulterat i en bred samsyn kring behovet av förändring och stöd till de olika skolreformer och strategier som den svenska regeringen har initierat de senaste åren.

- Sveriges grundskolesystem betonar inkludering och är relativt likvärdigt. PISA-resultaten visar att det finns relativt små resultat skillnader mellan skolor i Sverige, även om skillnaderna har ökat mellan 2003 och 2012.
- Elevernas intresse för att lära sig matematik är stort och förhållandet mellan lärare och elev är förhållandevis bra. Merparten av eleverna i Sverige har en positiv syn på sin utbildning och betraktar den som användbar.
- Det svenska skolsystemet har en lång tradition av att stödja elever med ogynnsamma förutsättningar och elever med särskilda utbildningsbehov integreras i ordinarie skolor och skolklasser. Även om det föreligger en skillnad mellan invandrarelever och svenska elevers skolresultat så räcker den inte för att förklara den betydande resultatnedgången i PISA.

Samordnade politiska åtgärder behövs för att hantera de nuvarande utmaningarna

- Sverige uppvisar låga elevresultat jämfört med många andra OECD-länder, med ett högt antal lågpresterande elever och ett lågt antal högpresterande elever. Resultaten har sjunkit inom alla PISA-områden under det senaste årtiondet.
- Skolors lärmiljöer främjar inte alltid lärande och är inte alltid tillräckligt utmanande. Det finns betydande utmaningar när det gäller skolelevers frånvaro och motivation.
- Rådande förhållanden främjar inte utveckling inom lärarprofessionen. Läraryrket har låg status och anses vara ett förhållandevis oattraktivt yrke, vilket delvis beror på den höga arbetsbelastningen, de relativt låga lönerna för erfarna lärare samt de begränsade möjligheterna till bedömning och återkoppling. Pedagogiskt ledarskap prioriteras inte i tillräcklig utsträckning bland rektorer och huvudmän. Dessutom har den höga arbetsbelastningen samt de otydliga relationerna och bristen på

förtroende mellan rektorer och deras arbetsgivarebidragit till hög personalomsättning.

- Det råder brist på kapacitet och tydlighet i rollfördelning och ansvarstagande på olika nivåer inom skolans förvaltning och den lokala självbestämmanderätten åtföljs inte av ett tillfredsställande redovisningsansvar. Dessa utmaningar är av central betydelse för att förbättra elevresultaten.
- Bristande tydlighet och olika uppfattningar ifråga om prioriteringar bidrar till att urvattna ansträngningarna för att förbättra skolan och resulterar i selektiva prioriteringar på lokal nivå. Otydliga prioriteringar samt ett osystematiskt reformgenomförande utgör hinder för anpassning och samordning av reformer och strategier och för de potentiella effekterna dessa kan ha.
- Vidare är bedömnings- och utvärderingssystemen fortfarande otillräckligt utvecklade, vilket resulterar i bristande konsekvens samt otillförlitliga uppgifter och information om elevernas resultat.

Ett ambitiöst reformprogram för att förbättra den svenska skolan

För att hantera dessa utmaningar bör Sverige genomföra en omfattande utbildningsreform i syfte att få till stånd en systemförändring och stärka samtliga svenska skolor och alla elevers skolresultat. Reformen måste fastställa prioriteringar och en tydlig ansvarsfördelning inom skolväsendet samt stimulera och erbjuda skolor, kommuner och enskilda huvudmän tillräckligt stöd i förbättringsarbetet. Som grund för det nationella reformarbetet föreslås ett antal konkreta och samordnade rekommendationer:

Fastställ villkor som främjar kvalitet och jämlikhet i de svenska skolorna

Ställ höga förväntningar på alla elever utifrån den nuvarande läroplanen

Svenska skolor kan på ett bättre sätt bemöta elevernas sjunkande engagemang och resultat genom att fastställa högt ställda och tydliga förväntningar för alla elever utifrån den nuvarande läroplanen. Fokus bör ligga på utveckling av baskunskaper och förbättrade kompetenser för 2000-talet. Skolorna bör skapa bättre ordning och studiero samt ta fram undervisnings- och inlärningsmetoder som är anpassade till olika inlärningsbehov bland elever, inklusive hög- och lågpresterande elever. Även det förebyggande arbetet bör utökas för att säkerställa att alla elever redan från de tidiga skolåren och framåt befäster sina grundläggande kunskaper.

Förstärk stödet till grupper med ogynnsamma förutsättningar

Sverige bör på nationell nivå erbjuda mer konsekvent stöd till integrering av nyanlända elever. De nuvarande insatserna genomförs på ad hoc-basis och är beroende av kommunernas kapacitet att hantera särskilda resurser eller projekt från Skolverket eller andra instanser. En sammanhållen strategi för bättre integrering av nyanlända elever i skolan och i det svenska samhället skulle kunna baseras på nuvarande åtgärder, som omfattar språkstudier, riktade åtgärder, språkundervisning för föräldrar samt särskild utbildning och stöd till lärare och skolledare.

Se över skolans resurser för att säkerställa goda inlärningsmöjligheter för alla elever

Se över nuvarande resursfördelning för att säkerställa att resurserna verkligen inriktas mot utbildning, svarar upp mot kvalitets- och jämlikhetsmål samt att resursfördelningen utvärderas och följs upp i effektivitetshänseende. Utöka stödet till kommunerna i syfte att förbättra deras förmåga att utforma och tillhandahålla utbildningsprogram med jämlikhetsinriktning.

Se över skolvalsystemet för att säkerställa kvalitet och jämlikhet

Erbjud familjer med ogynnsamma förutsättningar förbättrad tillgång till information om skolor samt stöd att göra väl underbyggda val. Inför dessutom ett system som utgör ett komplement till möjligheten att välja skola och som möjliggör en mer varierad elevfördelning i skolorna. Pröva möjligheten att utarbeta nationella riktlinjer i syfte att främja samarbetskultur och sk. *peer learning* samt säkerställa att kommunerna integrerar fristående skolor i sina planerings-, förbättrings- och stödstrategier.

Skapa kapacitet för undervisning och lärande genom en långsiktig strategi för kompetensförsörjning:*Inrätta ett offentligfinansierat nationellt institut för lärar- och skolledarutveckling*

Institutet bör sammanföra forskare, yrkesverksamma samt företrädare för arbetsgivarna i syfte att utarbeta en personalstrategi med inriktning på rekrytering av duktig personal och yrkesmässig utveckling för lärare och skolledare.

Se över antalet lärarutbildningsinstanser och deras kvalitet

Översynen bör inbegripa en granskning av de svenska lärarutbildningsprogrammets kapacitet, inriktning och resurser, som ett första led i utarbetandet av en övergripande personalstrategi för denna sektor.

Öka lärar- och skolledaryrkets attraktionskraft

Detta är ett led i en större insats för att skapa en välutformad karriärstruktur, där lärare ges erkännande och möjlighet till fortsatt utveckling under hela yrkeslivet, och omfattar höjda löner, framtagande av yrkesmässiga standarder som ett stöd för bedömning och återkoppling, karriärstruktur och ett mer selektivt urval till lärarutbildningarna samt tillräckliga resurser till fortbildning av lärare som ett stöd för insatserna för att förbättra skolan.

Förstärk styrning och redovisningsansvar med fokus på förbättringsarbete:

Identifiera en rad ambitiösa utbildningsprioriteringar tillsammans med viktiga berörda parter

Ett utbildningspolitiskt råd (eller ett liknande organ) bestående av ett flertal berörda parter bör inrättas för att ge rådgivning vid fastställandet av prioriteringar för skolsystemet. Rådgivningen bör vara framåtblickande och utgå ifrån Sveriges ekonomiska och sociala utveckling. Dessa prioriteringar bör konsekvent användas på alla nivåer och åtföljas av mekanismer för brett och tidigt engagemang. Målsättningarna bör bygga på de förväntningar som ställs på eleverna i syfte att säkerställa kvalitet och likvärdighet.

Utarbeta en övergripande nationell strategi för att förbättra skolan

För att åstadkomma en förändring av systemet bör denna strategi uppmuntra strävan att förverkliga de överenskomna målsättningarna, höja elevernas ambitioner och förväntningar, fastställa tydliga roller och tydligt ansvarstagande samt höja kvaliteten hos lärare och skolledare med hjälp av arbetet inom institutet för lärar- och skolledarutveckling. Strategin bör uppmuntra partnerskap mellan kommuner, enskilda huvudmän och skolor i syfte att främja ömsesidigt stöd och utveckling. Ett ramverk för bedömning och utvärdering bör tas fram för att övervaka framstegen i genomförandet av strategin samt de övergripande resultaten.

Förstärk skolornas egna utvärderingar och planering genom ett antal överenskomna indikatorer

Förstärk självvärderings- och innovationsarbetet genom att ta fram en uppsättning överenskomna indikatorer för både intern och extern utvärdering och som underlag för planeringen av förbättringsåtgärder. Kravet på kvalitetsredovisningar (självvärdering) från skolornas sida bör återinföras i lämplig form.

Förstärk Skolinspektionens roll i syfte att åstadkomma en övergång från fokus på regelefterlevnad till ansvar för förbättringar

Detta kräver en förstärkning och utvidgning av Skolinspektionens roll genom: 1) ett mer noggrant fastställande av styrkor och förbättringsområden, uppföljning, nätverksfrämjande och tillförlitliga självvärderingar samt 2) rapporter om hur effektiva kommunernas och de enskilda huvudmännens insatser varit för att förbättra utbildningskvaliteten i skolorna. Dessutom bör skolledare uppmuntras att spela en direkt roll vid inspektioner genom att t.ex. agera expertbedömare.

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldradedighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Beskattningsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring. – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]

Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]

Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]

Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]

En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]

En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]

Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]

Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]

Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]

Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. [29]

Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]

Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. [38]

Utrikesdepartementet

Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]