

Utbildningsdepartementet
Näringsdepartementet

2019-10-24
1 (7)
Dnr 4.1.1-2019:1491

Yttrande angående regeringens forskningspolitik

Dnr U2019/02263/UH

Skolverket har inbjudits att inkomma med synpunkter på regeringens forskningspolitik, som ett led i regeringens arbete med att ange inriktningen för forskningspolitiken fr.o.m. 2021, och vill därför lämna följande underlag. Yttrandet lyfter behovet av forskning som rör skolväsendet och vikten av att också omsätta forskningsresultaten i verksamheten, för att skapa förutsättningar för barn och elever att utvecklas så långt som möjligt. Skolverket för gärna en dialog med Utbildningsdepartementet om dessa frågor i regeringens fortsatta arbete.

I yttrandet berörs endast frågor med koppling till skolväsendet – övriga delar av forskningspolitiken avstår Skolverket från att kommentera.

Behov av forskning som rör skolväsendet

Utgångspunkten för detta yttrande är skollagens bestämmelse om utformningen av utbildningen: ”Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.”¹ I enlighet med skollagens förarbeten ska både utbildningens innehåll och den pedagogik som används omfattas av bestämmelsen.² Forskningspolitiken i stort bidrar till att utbildningens innehåll kan vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, men vi fokuserar här på andra aspekter. Det handlar om olika aspekter som påverkar utbildningen, bland annat styrning och organisation av skolväsendet, men också om hur undervisningen bedrivs.

I det följande lyfter vi några områden där det behövs mer kunskap. Det syftar till att generellt motivera forskning som rör skolväsendet.

Mer kunskap om hur undervisningen kan stödja och utmana alla elever

Ett område där det behövs insatser för att ytterligare stärka utbildningens vetenskapliga grund och beprövade erfarenhet handlar om hur skolan kan arbeta med sitt kompensatoriska uppdrag. Rapporter från Skolverket har pekat på att det krävs insatser för att alla elever ska kunna nå så långt som möjligt. Till exempel visar Skolverkets senaste likvärdighetsrapport att en elevs socioekonomiska bakgrund har stor betydelse för elevens skolresultat i form av betyg i årskurs 9, samt att betydelsen

¹ 1 kap. 5 § tredje stycket skollagen (2010:800).

² Prop. 2009/10:165, s. 224.

har ökat, särskilt för utlandsfödda elever.³ Skolverket har också konstaterat att det är ett utvecklingsområde för skolväsendet att åstadkomma en skola som möter varje elev.⁴

Skolverket menar att huvudmän och rektorer behöver ge lärarna bättre förutsättningar att erbjuda en undervisning av hög kvalitet som möter alla elevers behov.⁵ Även Skolinspektionen har i sina granskningar och tillsyn konstaterat att det är en utmaning att anpassa undervisningen till alla elevers olika behov och förutsättningar, för att undervisningen ska passa eleverna oavsett bakgrund och intressen och för att skolarbetet inte ska kännas för svårt eller eleverna sakna utmaningar.⁶ En förutsättning för att uppnå detta är kunskap bland lärare, rektorer och huvudmän inte bara om hur undervisningen bör bedrivas på ett generellt plan, utan också om hur den bör anpassas utifrån olika elever och elevgrupper.

Skolverket bedömer också att det behövs förbättringar av en specifik aspekt av undervisningen: huvudmän och rektorer måste i högre grad säkerställa att särskilt stöd ges skyndsamt och att stödet utformas utifrån elevens behov. Skolverkets rapporter har visat att lärare verkar ha lättare att upptäcka än att stödja elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd⁷ och att jämförelsevis många lärare upplever stort behov av kompetensutveckling om undervisning för elever i behov av särskilt stöd⁸.

På båda dessa områden behövs således mer kunskap om hur organisering och genomförande av undervisningen, t.ex. metoder och förväntningar, påverkar elevers lärande och utveckling. Mer kunskap om framgångsfaktorer för skolor, inklusive hur skolan kan hantera sitt kompensatoriska uppdrag, kan bidra till att öka likvärdigheten i skolväsendet.

Kunskap om undervisning i förskolan och vuxenutbildningen

Notera att med forskning om skolan syftar vi på samtliga skolformer. Kvaliteten måste vara hög i varje skolform och det finns särskilda utvecklingsbehov inom respektive skolform. Skolverket vill särskilt lyfta förskolan och vuxenutbildningen. Dessa skolformer är stora, men hamnar lätt i skymundan i förhållande till grundskolan och gymnasieskolan, till exempel ingår de mer sällan i statliga satsningar. Förskolan och vuxenutbildningen har dessutom delvis andra behov än grundskolan och gymnasieskolan.

Förskolans pedagogiska uppdrag har stärkts successivt över tid och numera ska undervisning bedrivas i förskolan⁹. Skolverket har konstaterat att för att alla barn ska

³ Skolverket (2018). *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Rapport 467.

⁴ Skolverket (2017). *Skolverkets lägesbedömning 2017*. Rapport 455.

⁵ Ibid., s. 9.

⁶ Skolinspektionen (2018). *Årsrapport 2017. Strategier för kvalitet och helhet i utbildningen*, s. 20.

⁷ Skolverket (2019). *Attityder till skolan 2018*. Rapport 479, s. 28.

⁸ Skolverket (2019). *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 1*. Rapport 481, s. 39.

⁹ 1 kap. 3 § skollagen och prop. 2009/10:165, s. 217.

få utvecklas och lära i riktning mot målen i förskolans läroplan behöver förutsättningarna för att bedriva undervisning förbättras. Myndigheten menar även att rektorer (tidigare förskolechefer), i många fall, måste ta ett större ansvar för att leda och samordna den pedagogiska verksamheten.¹⁰ Förskolans läroplan¹¹, som nyligen reviderades, betonar förskollärares ansvar i undervisningen. I och med förskolans utveckling blir det extra viktigt med forskning om verksamheten.

Skolverket bedömer även att kvaliteten i vuxenutbildningen behöver ses över, bland annat på grund av att många elever inte slutför den kurs de har påbörjat.¹² Kvalitetsfrågorna handlar om faktorer kopplade till utbildningen, exempelvis upplägg, tillgång till vägledning och möjlighet till stöd, som inte fullt ut beaktas i de senaste årens statliga utredningar om vuxenutbildning.

Skolverket vill därför betona att det som sägs ovan om mer kunskap om arbetssätt som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet inte minst gäller förskolan och vuxenutbildningen.

Specifika områden där mer kunskap behövs

Vi vill lyfta ytterligare ett par punkter som handlar om utvecklingen på särskilda områden inom skolväsendet, för att än mer visa på behovet av forskning som rör skolväsendet.

Digitalisering

Det ena området är digitaliseringen. Digitala verktyg kan ha både positiva och negativa effekter på kvaliteten i undervisningen och elevers inläring.¹³ Som regeringen konstaterar i den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet är frågan *hur* digitala verktyg kan bidra till ökad måluppfyllelse och det är ett område som är relativt lite beforskat.¹⁴ Det finns ett behov av forskning som kan visa hur digitaliseringen ska kunna användas för att bidra till ökad måluppfyllelse och likvärdighet i skolväsendet. På så sätt kan såväl verksamhet som insatser utvecklas.

Styrdokument

Det andra området är skolans styrdokument. Skolverket ska utforma och kontinuerligt utveckla de styrdokument som myndigheten har bemyndigande att meddela föreskrifter om.¹⁵ Mer forskning om styrdokumentens användning och effekter, framför allt om hur styrdokumentet påverkar vad som händer i klassrummet, skulle ge ytterligare underlag till den systematiska styrdokumentsutvecklingen.

¹⁰ Ibid., s. 18 f.

¹¹ Läroplan för förskolan, Lpfö 18.

¹² Skolverket (2017). *Skolverkets lägesbedömning 2017*. Rapport 455, s. 18 och s. 20.

¹³ Rapport från riksdagen. *Digitaliseringen i skolan – dess påverkan på kvalitet, likvärdighet och resultat i utbildningen*, rapport från riksdagen. 2015/16:RFR18.

¹⁴ *Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet*. Bilaga till regeringsbeslut I:1, 2017-10-19.

¹⁵ 5 § första stycket förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Skolinspektionen om vetenskaplig grund i grundskolan i dag

Skolinspektionen genomförde nyligen en granskning om grundskolan, om rektorers och huvudmäns arbete med att skapa förutsättningar och stöd för en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Bland de viktigaste iakttagelserna var att en majoritet av huvudmännen ger lite eller ett begränsat stöd för skolornas arbete med vetenskaplig grund. Nästan en tredjedel av de besökta huvudmännen behöver i stor omfattning utveckla stödet och ge skolorna bättre möjligheter för detta arbete. Som exempel nämns att huvudmännen behöver ge skolorna bättre förutsättningar att söka och inhämta forskningsresultat, skapa forum där rektorer kan samverka kring forskningsfrågor och skapa strukturer för att sprida ny kunskap. Skolverket menar att ansvaret för att åstadkomma detta vilar på skolchefer. Skolinspektionen efterlyser vidare att fler rektorer och lärare tillämpar ett kritiskt förhållningssätt vid val av metoder och arbetssätt.¹⁶

Vad staten kan göra för att stärka den vetenskapliga grunden i skolväsendet

Flera av de ovan beskrivna behoven, eller utmaningarna, hanteras i slutändan i varje lärares möten med de enskilda eleverna. De bedömningar från Skolverket som vi har redogjort för ovan riktas dock till huvudmän och rektorer, som ska skapa förutsättningar för framgångsrika sådana möten. Statens uppgift, i sin tur, bör vara att skapa förutsättningar för huvudmän och rektorer att genomföra önskvärda förändringar.

Skolverket bedömer att det behövs två olika slags åtgärder för att tillgodose nämnda behov. Dels handlar det om att tillgodose tillgången till nödvändig kunskap. Dels handlar det om att ge rektorer, lärare och forskollärare möjligheter att ta del av, omsätta och utveckla sådan kunskap.

Tillgång till kunskap

Den viktigaste förutsättningen för att skapa tillgång till kunskap är förstås att det bedrivs forskning som är relevant för skolväsendet. Det bör finnas goda villkor för utbildningsvetenskaplig forskning såväl via direkta anslag till universitet och högskolor som via konkurrensutsatta forskningsmedel.

Även forskning inom andra discipliner kan vara av relevans för skolväsendet och för lärare och forskollärare, till exempel neurovetenskap och psykologi. Det kan också behövas tvärvetenskapliga angreppssätt för att fördjupa kunskapen inom olika områden.

Läroutbildningen utgör grunden för lärares och forskollärares kunskap om hur undervisningen ska bedrivas, och om hur de olika ovanstående utmaningarna kan hanteras. Det är därför av största vikt att utbildningen i sig vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

¹⁶ Skolinspektionen (2019). *Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Förutsättningar och arbetsformer i grundskolan.*

Universitetskanslersämbetets (UKÄ:s) granskningar är dock oroande. I våras visade UKÄ:s granskning av landets förskolläro- och grundläroarutbildningar att knappt hälften av utbildningarna fick omdömet ifrågasatt kvalitet. Många av studenterna får enligt UKÄ inte tillräckligt med kunskap om forskningsmetoder och förmåga till kritiskt tänkande. UKÄ konstaterar också att bristerna i delar av examensmålen delvis hänger ihop med bristen på disputerad personal som undervisar på vissa utbildningar.¹⁷

Möjligheter att ta del av och utveckla kunskap

Ska den forskning som bedrivs också ge effekt inom skolväsendet behöver verksamma rektorer, lärare och förskollärare på olika sätt beredas möjligheter att ta del av nya resultat och använda dessa för att utveckla undervisningen. Delvis är detta en fråga för arbetsgivare respektive chefer, dvs. huvudmän och rektorer, men staten kan också underlätta.

Information om forskningsresultat behöver vara lättillgänglig. Skolverket bidrar till detta genom uppdraget att sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning som rör skolväsendet.¹⁸ Andra myndigheter som också har denna uppgift är Vetenskapsrådet, i egenskap av finansär av utbildningsvetenskaplig forskning, Skolforskningsinstitutet och Specialpedagogiska skolmyndigheten.¹⁹

Som Skolkommissionen bedömde är gränsdragningen oklar mellan de olika myndigheternas uppdrag gällande spridning av forskningsresultat.²⁰ I myndighetsöversynen föreslogs att Skolforskningsinstitutets uppdrag skulle vidgas och att det skulle vara den enda skolmyndigheten med uppgiften att sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning.²¹

Forskningssammanställningar är dock inte i sig tillräckliga för att ge effekt i skolväsendet, som Skolverket påpekade i remissvaret²² till betänkandet om praktisknära forskning²³. Vetenskap och beprövad erfarenhet får genomslag först då sådana systematiskt kopplas ihop med skolutveckling och förbättringsarbete. Att ta del av kunskap och identifiera vilka åtgärder som behövs i den egna verksamheten är en viktig pusselbit i huvudmännens och skolornas och förskolornas systematiska kvalitetsarbete. Forskningsresultat kan ge vägledning om hur undervisningen kan utvecklas, men forskningsresultaten måste också anpassas till den lokala kontexten.

¹⁷ Pressmeddelande från Universitetskanslersämbetet, 2019-04-16. *Första resultaten klara i omfattande kvalitetsgranskning av läroarutbildningarna*. <https://news.cision.com/se/universitetskanslersambetet/r/forsta-resultaten-klara-i-omfattande-kvalitetsgranskning-av-lararutbildningarna,c2790443>.

¹⁸ 7 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

¹⁹ 2 § förordningen (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet, 1 § förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet samt 3 § förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

²⁰ SOU 2017:35, s. 179.

²¹ SOU 2018:41.

²² Skolverkets remissvar *Yttrande över Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring* (SOU 2018:19). Dnr 2018:767.

²³ SOU 2018:19.

Vad gäller synteser och forskningssammanställningar av olika slag är Skolverkets erfarenhet att lärare efterfrågar så konkreta råd som möjligt. Det ställer krav på de myndigheter som arbetar med forskningsspridning.

De statliga satsningar som genomförs på skolutvecklingsområdet behöver också de vara väl grundade i forskning och beprövad erfarenhet. Skolverkets roll är här att säkerställa att innehållet i till exempel kompetensutvecklingsinsatser vilar på vetenskaplig grund. Skolverkets nationella skolutvecklingsprogram utgår från vetenskap och beprövad erfarenhet och är utformade för att skapa förutsättningar och stöd för ett välfungerande systematiskt kvalitetsarbete på huvudmän- och skolenhetsnivå inom respektive område. Även det aviserade professionsprogrammet för lärare och rektorer²⁴ kan stärka den vetenskapliga grunden för lärares undervisning och rektorers pedagogiska ledarskap.

Ett annat sätt att sprida aktuell kunskap till skolväsendet är de samarbeten som bedrivs mellan skolor eller förskolor å ena sidan och universitet och högskolor å andra sidan inom försöksverksamheten med övningsskolor respektive -förskolor för den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildningen.

Slutligen kan nämnas att även statsbidraget för karriärtjänster för förstelärare och lektorer, enligt förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare, kan bidra. Förstelärare och, inte minst, lektorer kan ha sådana tjänster som innebär att ta ansvar för utvecklingen av undervisningen inom ett ämne eller ämnesområde, t.ex. genom att hålla sig à jour med forskning på området.

Förslag i den förra forskningspropositionen

Skolverket vill avslutningsvis kommentera några mer konkreta förslag, i form av de satsningar på skolområdet som presenterades i den föregående forskningspropositionen²⁵.

Praktiknära forskning (8.3.1)

Skolverket följer med intresse den pågående försöksverksamheten med praktiknära forskning²⁶ som aviserades i den förra forskningspropositionen. Att stärka den praktiknära forskningen, och därmed skapa förutsättningar för att utveckla undervisningen inom skolväsendet, är önskvärt. Skolverket anser därför att försöksverksamheten bör fortsätta och utökas.

Forskarutbildning för lärare och förskollärare (8.3.2)

Att ge möjligheter till kompetensutveckling för lärare och förskollärare är en viktig fråga, då sådana möjligheter stärker enskilda lärare och förskollärare i deras profession och samtidigt bidrar till läraryrkets attraktionskraft. Skolverket anser därför att staten bör fortsätta tidigare satsningar på forskarutbildning för dessa yrkes-

²⁴ Prop. 2019/20:1, utg.omr. 16, s. 111.

²⁵ Prop. 2016/17:50.


²⁶ Utbildningsdepartementet. *Uppdrag om försöksverksamhet med praktiknära forskning*. Dnr U2015/03573/UH, U2017/01129/UH.

kategorier. Den exakta formen för hur detta ska ske kan dock behöva ses över, då det är svårt för deltagarna i forskarskolorna att bli klara i tid.²⁷

Att omsätta forskningsresultaten i skolväsendet

Avslutningsvis konstaterar Skolverket att de senaste forskningspolitiska propositionerna alla har inkluderat förslag inom såväl forskning som innovation. Vi vill betona att insatser för innovation behövs även för forskning inom skolväsendet. På alla nivåer inom skolan behövs arbete för att omsätta forskningsresultaten i praktisk handling. Det kräver arbete på statliga myndigheter, hos huvudmän och skolchefer, av rektorer och av lärare och förskollärare. På samtliga nivåer behövs det förutsättningar, i form av resurser och stöd, för att kunna ta till vara och tillämpa forskningsresultaten. Det kan till exempel handla om nätverk för skolchefer, pedagogiskt ledarskap av rektorer och karriärtjänster. Bara då kan forskningen också komma verksamheten till del, så att alla barn och elever får utvecklas så långt som möjligt.

På Skolverkets vägnar


Peter Fredriksson
Generaldirektör


Anna Egeryd Neuman
Avdelningssamordnare

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Peter Fredriksson. I ärendets slutliga handläggning har även avdelningschef Eva Durhán, rättschef Cecilia Asker, enhetschef Therese Ahlqvist samt avdelningssamordnare Anna Egeryd Neuman (föredragande) deltagit.

²⁷ Rapport från riksdagen. *Forskarskolor för lärare och förskollärare - en uppföljning av fyra statliga satsningar*. 2016/17:RFR4. Högskoleverket (2012). *Utvärdering av forskarskolor för lärare*. Rapport 2012:9 R.