

Det tar tid

– om effekter av skolpolitiska reformer

*Delbetänkande av Utredningen om förbättrade
resultat i grundskolan*

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:30

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23932-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 24 maj 2012 att ge en särskild utredare i uppdrag att bland annat bedöma när de åtgärder som har vidtagits från 2007 och framåt för att höja kunskapsnivån och öka måluppfyllelsen i grundskolan kan förväntas få avsedd effekt.

Per Thullberg anställdes fr.o.m. den 1 juni 2012 som särskild utredare.

Ämnesrådet Maria Caryll och departementsrådet Kjell Nyman, Utbildningsdepartementet, förordnades att fr.o.m. den 25 september 2012 ingå i utredningen som experter. Maria Caryll entledigades fr.o.m. den 18 mars 2013. Samma dag förordnades ämnesrådet Kerstin Hultgren, Utbildningsdepartementet, som expert i utredningen.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 1 juni 2012 Eva Wallberg och fr.o.m. den 11 juni 2012 Mats Miljand.

Utredningen överlämnar härmed sitt delbetänkande *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer* (SOU 2013:30).

Stockholm i april 2013

Per Thullberg

/ Eva Wallberg
Mats Miljand

Sammanfattning

Den 24 maj 2012 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag (bilaga 1) att i ett första steg bedöma när de åtgärder som har vidtagits från 2007 och framåt, för att höja kunskapsnivån och öka måluppfyllelsen i grundskolan, kan förväntas få avsedd effekt. Denna del av uppdraget redovisas i detta delbetänkande. Utredningen ska dessutom i ett senare betänkande belysa hur reformer på skolområdet bör genomföras för att underlätta utvärdering samt vilka relevanta data som behövs för sådan utvärdering. Denna andra del av uppdraget ska redovisas senast den 29 november 2013.

Uppdraget – en utmaning

Utredningens tolkning är att avsedda effekter i första hand avser förbättrade studieresultat. De allra flesta av reformerna eller insatserna motiveras i förarbetena med behovet av att förbättra studieresultaten i den svenska grundskolan och motsvarande skolformer. I vissa fall har de dock ett vidare eller kompletterande syfte utöver detta, till exempel att bättre svara upp mot de övergripande läroplansmålen, att öka likvärdigheten mellan skolor eller mellan grupper av elever, eller att öka rättssäkerhet för enskilda elever.

Att analysera effekterna av en så stor mängd olika åtgärder, med så vitt skilda karaktärer, som dessutom genomförts vid olika tidpunkter och med skilda förutsättningar, har inneburit en utmaning. Det är knappast möjligt att nu eller i framtiden leda i bevis vilken av alla dessa åtgärder, eller vilka av åtgärderna i samverkan, som har bidragit till en specifik effekt. Att effekter av en åtgärd inte kan fastställas kan bero på att det faktiskt inte har uppstått några effekter, men det kan också bero på att effekterna inte varit möjliga att mäta.

Av naturliga skäl har det inte heller varit möjligt att utgå från effektutvärderingar av de åtgärder som genomförts från 2007 och framåt. Vi har således inte kunnat utgå från empiriskt underlag. Vi har i stället tagit vår utgångspunkt i logiska resonemang, erfarenheter av tidigare genomförda förändringar, erfarenheter från andra länder och från tillgängliga prognoser om den framtida utvecklingen. Studier av forsknings- och annan litteratur har haft en central betydelse för arbetet liksom samtal och seminarier med forskare och andra nyckelpersoner.

Beslutade och genomförda åtgärder

Utredningen har indelat de olika åtgärderna i sju huvudgrupper som redovisas utförligare i kapitlen 3–9. Där redovisas även resultat från forskning och andra källor område för område. De genomförda åtgärderna har avsett att

- skapa *tydligare styrdokument*, genom införandet av nya läroplaner med kursplaner som kompletteras med kunskapskrav samt genom införandet av först mål och sedan kunskapskrav för godtagbara kunskaper för årskurs 3,
- *stärka uppföljningen av elevernas kunskapsutveckling och skolans måluppfyllelse*, genom nationella prov i fler ämnen och fler årskurser, ny betygsskala, betyg från årskurs 6 och skriftliga omdömen från årskurs 1,
- *stärka lärarens kompetens*, genom inrättandet av en ny lärarutbildning, införandet av lärarlegitimation och skärpning av behörighetsreglerna samt genom fortbildningsinsatser för lärare (Läraryftet I och Läraryftet II),
- *stärka det pedagogiska ledarskapet* genom en ny rektorsutbildning och genom fortbildningsinsatser för redan verksamma rektorer (Rektorslyftet),
- genom *stöd till särskilda satsningar* stärka basfärdigheterna läsa, skriva, räkna samt utveckla undervisningen i matematik, naturvetenskap och teknik,
- *öka tillsynen och förstärkta sanktionerna* samt genom att inrätta Statens skolinspektion, samt

- genomföra vissa övriga åtgärder i den nya skollag (2010:800) som tillämpas från 1 juli 2011, t.ex. *stärka rätten till särskilt stöd*, förtydliga befogenheterna för lärare och rektorer att skapa *studiero* och skapa *mer lika villkor för kommunala och fristående skolor*.

Reformerna genomförs i ett delvis nytt "landskap"

Den ansvarsfördelning mellan stat och skolhuvudmän, och de principer för mål- och resultatstyrning, som slogs fast i början av 1990-talet gäller fortfarande och utgör den grund på vilken de förändringar som belyses i detta betänkande genomförts och genomförs.

Reformerna genomförs dock i ett väsentligt förändrat "landskap" jämfört med det som fanns på 1990-talet. Den statliga styrningen och kontrollen av skolan har ökat samtidigt som valfrihetsreformer har lett till att skolutbildning erbjuds på en marknad med skolor i både offentlig och enskild regi. Det saknas än så länge forskning som belyser konsekvenserna av detta. Det gäller särskilt vad det betyder för den statliga styrningen och för genomförandet av reformer att vi nu har ett stort antal många gånger mycket små fristående skolhuvudmän, i vissa fall med alternativ pedagogisk inriktning, parallellt med stora skolkoncerner som har en stark egen styrning av sina skolor.

Störst effekt för åtgärder nära undervisningen

Med stöd i forskningen bedömer utredningen att sådana åtgärder som påverkar det som sker i undervisningen, dvs. i mötet mellan elev och lärare, har störst förutsättningar att leda till förbättrade studieresultat. Ju närmare lärarnas undervisning en åtgärd verkar, och ju färre stegen är från åtgärd till mötet mellan elev och lärare, desto större är förutsättningarna för att en åtgärd ska resultera i förbättrade studieresultat.

Vi bedömer därför att de åtgärder som teoretiskt bör ha störst förutsättningar att påverka studieresultaten är införandet av Lgr11 med nya kursplaner kompletterade med kunskapskrav. Andra åtgärder med goda förutsättningar att påverka studieresultaten är de som syftar till att stärka lärares ämneskunskaper och ämnesdidak-

tiska kompetens. Det gäller den nya lärarutbildningen, de skärpta behörighetsreglerna för lärare, de båda lärarlyften samt satsningarna på kompetensutveckling och lokal skolutveckling inom nationellt prioriterade områden. Satsningarna på rektorers kompetens bör också kunna få en indirekt betydelse för kunskapsresultaten, i de fall de bidrar till att stärka rektorernas förmåga att skapa förutsättningar för lärarna att genomföra sitt uppdrag. Hur kraftfulla effekterna av de olika åtgärderna kan bli liksom hur snabbt de tidigast kan få effekter varierar naturligtvis. Satsningar på kompetensutveckling kan till exempel få genomslag väsentligt snabbare än den nya lärarutbildningen eller den nya speciallärarutbildningen.

Även åtgärderna för förbättrad uppföljning av elevernas kunskapsutveckling och skolans resultat genom nationella prov i fler ämnen och fler årskurser, ny betygsskala, betyg från årskurs 6 och skriftliga omdömen från årskurs 1, kan enligt vår bedömning komma att påverka undervisningen och därmed elevernas studieresultat. Det gäller dock främst under förutsättning att prov, betyg och bedömningar ges en formativ funktion, där lärare och skola systematiskt analyserar resultaten och använder dem för att utveckla undervisningen och där det egna lärandet synliggörs för eleven. Det kan också gälla om de nationella proven bidrar till en ökad förståelse för kursplanerna och kunskapskraven.

Införandet av mål – från och med Lgr11 kunskapskrav – för årskurs 3 hör, tillsammans med införandet av nationella prov i årskurs 3, till de mest påtagliga förändringarna som genomförts sedan 2007. Vi bedömer att dessa båda förändringar kommer att ha stor betydelse för åtgärds paketets samlade effekt på studieresultaten.

För andra åtgärder, där effektkedjan är längre i förhållande till vad som sker i klassrummet, är det svårare att påvisa ett samband mellan den enskilda åtgärden och studieresultat. Det gäller till exempel tillsyn och sanktioner, möjlighet att överklaga beslut om särskilt stöd, åtgärder för ökad studiero och mer lika villkor för fristående och kommunala skolor. Det innebär inte att dessa åtgärder helt saknar betydelse för studieresultaten. De bidrar dock i första hand till en annan form av ökad måluppfyllelse, i form av ökad likvärdighet eller ökad rättssäkerhet för den enskilde eleven.

Åtgärder kan dessutom visa sig ha icke önskade bieffekter eller kontraproduktiva effekter. Allt för mycket kontroll kan till exempel enligt forskningen leda till att lärares professionella självtillit undergrävs, vilket i sig kan leda till att de inte kan bidra till den utveckling som krävs för att skolans kunskapsresultat ska förbättras.

Det tar tid att implementera reformer på skolområdet

Det är inte alltid enkelt att implementera förändringar på skolområdet. Exempelvis uppfattas de nya kursplanerna och kunskapskraven tydligare än de tidigare. Trots det är de begreppsmässigt och strukturellt komplexa. Att implementera dem tillsammans med den nya betygsskalan är därför en komplicerad process, vilket talar för att det kommer att ta tid innan effekterna av de nya styrdokumenterna kan bli avläsbara – särskilt i form av förbättrade studieresultat på nationell nivå.

För att belysa när effekter av de olika åtgärderna kan förväntas uppstå har utredningen valt att utgå från när effekter kan förväntas bli synliga i de internationella studierna PIRLS, PISA och TIMSS¹. Detta val har gjorts av två anledningar. För det första bedömer vi att det är genom de internationella studierna som det i praktiken kommer att vara möjligt att följa utvecklingen. Dessa studier är de enda kunskapsmätningar vi har i dag som är utformade för att mäta trender. För det andra är det för vår del omöjligt att vara mer precisa än vad de internationella studierna ger stöd för. Vi är samtidigt väl medvetna om att dessa inte fångar upp samtliga effekter av de förändringar som skett och att de endast mäter effekter inom vissa ämnen.

Flertalet av förändringarna genomfördes först från och med läsåret 2011/12. Det innebär att reformerna är unga. Resultaten för elever som kommer att ha gått hela sin grundskoletid i det nya systemet kommer därför att kunna följas upp i internationella studier först från och med 2020. Eventuella effekter på studieresultaten bör dock i vissa fall kunna visa sig tidigare än så. Dels genomfördes vissa åtgärder redan innan 2011/12, dels uppstår effekterna av de olika åtgärderna successivt.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att effekterna av de olika åtgärderna är osäkra. Helt klart är att det tar tid innan de kan förväntas få genomslag i de internationella studierna, att det tar olika långt tid för olika åtgärder och att det handlar om en successiv process. Vissa åtgärder kommer dessutom knappast att bidra till förbättrade resultat i dessa studier. Det är enligt vår bedömning inte rimligt att förvänta sig några påtagliga effekter i de internationella studierna som genomförts under 2011 och 2012. Vid de

¹ PIRLS undersöker läsförmågan för elever i årskurs 4. PISA mäter kunskaper och färdigheter hos 15-åriga elever i matematik, naturvetenskap och läsförståelse. TIMSS undersöker elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i årskurs 4 och årskurs 8.

studier som kommer att genomföras i mitten av 2010-talet kan ett visst genomslag förväntas, som sedan gradvis bör kunna förstärkas fram till slutet av 2020-talet, allt annat oförändrat.

Det går att påverka om och när effekterna uppstår

Implementeringen av styrningsreformerna uppfyller så här långt flera av de faktorer som anses vara avgörande för om en implementering ska lyckas. Det finns i huvudsak en bred uppslutning kring reformernas intentioner, väsentliga delar av reformerna var efterfrågade och de innebär snarare en utveckling inom ramen för det befintliga systemet än ett fullständigt nytänkande. Till exempel bygger Lgr11 på den kunskapssyn som även gällde i Lpo 94. Dessutom har insatserna för att stödja implementeringen varit omfattande och i allt väsentligt uppskattade av såväl lärare och rektorer som av lokala politiker och förvaltningschefer. Trots detta kommer det att ta tid innan reformerna är att betrakta som institutionaliserade i verksamheten, dvs. innan de har internaliserats i lärarnas praktik och bidrar till avsedda effekter. Det framgår av både forskning och tidigare erfarenhet.

Takten och kvaliteten i implementeringen går dock att påverka och därmed även förutsättningarna för att reformerna ska kunna få avsedda effekter, och när detta ska kunna ske. Det handlar här om att genomföra ett stort antal reformer – ofta av strategisk karaktär. Enligt vår uppfattning bör följande faktorer beaktas i den fortsatta processen:

- Det är genom lärarna som förändringarna förverkligas. För att reformarbetet ska hållas vid liv behöver de tid, lokalt förankrat utvecklingsstöd och lokalt förankrad kompetensutveckling. De behöver också uppfatta att det finns ett förtroende från stat och skolhuvudman för den egna professionen. En central del av lärarprofessionen är enligt vår uppfattning att utveckla undervisningen genom planering, genomförande och formativ utvärdering. Fortsatta implementeringsinsatser bör därför inriktas mot denna centrala del av lärarens uppdrag.
- För att implementeringen ska bli lyckosam måste insatserna vara uthålliga. Arbetet är än så länge i ett tidigt skede. Processen består av många olika steg.

- Det behövs en långsiktig nationell strategi för den fortsatta implementeringen av reformerna, som är kraftfullare än den Skolverket har möjlighet att arbeta med inom sitt nuvarande uppdrag. Genom formativ nationell utvärdering av reformerna behöver staten lära om hur de utvecklas lokalt, för att sedan kunna forma strategier för att fortsatt stödja eller eventuellt justera reformerna. Detta inte minst för att värna likvärdigheten, då kommuner och enskilda skolhuvudmän har vitt skilda förutsättningar att genomföra reformarbetet.
- Även skolhuvudmännen behöver utveckla strategier för hur reformerna fortsatt ska implementeras. Medan det pedagogiska ansvaret åvilar rektorer och lärare är det skolhuvudmannens uppgift att skapa förutsättningar för implementeringen.
- Implementeringen kan främjas av en utökad dialog om förutsättningarna för och genomförandet av förändringarna. Det gäller såväl mellan stat och kommun/skolhuvudman som mellan skolhuvudman och skola.

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Inledning	19
1.1 Uppdraget – en utmaning.....	19
1.2 Utredningens arbete	24
1.3 Betänkandet.....	26
2 Utgångspunkter	27
2.1 Om effekter.....	27
2.1.1 Att utvärdera effekter.....	28
2.1.2 Vad betyder detta för utredningen?	30
2.2 Om avsedda effekter.....	31
2.2.1 Hur kan vi mäta avsedda effekter?	32
2.2.2 Vad betyder detta för utredningen?	42
2.3 Om implementering av reformer	43
2.3.1 Vad är implementering?	43
2.3.2 Implementeringens olika faser.....	46
2.3.3 Vad betyder detta för utredningen?	53
2.4 Sammanfattande utgångspunkter för utredningens bedömningar.....	53
3 Reviderade styrdokument	57
3.1 Beslutade och genomförda åtgärder	57
3.1.1 Tydligare mål och kunskapskrav.....	57
3.1.2 Införandet av mål i årskurs 3.....	61

3.2	Vad säger forskning och utvärdering?	62
3.3	Bedömningar.....	64
4	Stärkt uppföljning av resultat och måluppfyllelse	69
4.1	Skriftliga omdömen från årskurs 1.....	69
4.1.1	Beslutade och genomförda åtgärder.....	69
4.1.2	Vad säger forskning och utvärdering?	70
4.2	Nationella prov i fler årskurser och i flera ämnen.....	73
4.2.1	Beslutade och genomförda åtgärder.....	73
4.2.2	Vad säger forskning och utvärdering?	75
4.3	Betyg från årskurs 6	78
4.3.1	Beslutade och genomförda åtgärder.....	78
4.3.2	Vad säger forskning och utvärdering?	79
4.4	Ny betygsskala	82
4.4.1	Beslutade och genomförda åtgärder.....	82
4.4.2	Vad säger forskning och utvärdering?	84
4.5	Bedömningar.....	85
5	Åtgärder för att stärka och säkerställa lärares kompetens	89
5.1	Ny lärarutbildning.....	89
5.1.1	Beslutade och genomförda åtgärder.....	89
5.1.2	Vad säger forskning och utvärdering?	91
5.1.3	Bedömningar	97
5.2	Återinförande av en speciallärarutbildning.....	102
5.2.1	Beslutade och genomförda åtgärder.....	102
5.2.2	Bedömningar	103
5.3	Lärofortbildning	106
5.3.1	Beslutade och genomförda åtgärder.....	106
5.3.2	Bedömningar	109
5.4	Skärpta behörighetsreglerna och införande av lärarlegitimation	114
5.4.1	Beslutade och genomförda åtgärder.....	114
5.4.2	Vad säger forskning och utvärdering?	116

5.4.3	Bedömningar	117
6	Åtgärder för att stärka det pedagogiska ledarskapet	119
6.1	Beslutade och genomförda åtgärder	119
6.1.1	Rektors ansvar förtydligat.....	119
6.1.2	Obligatorisk befattningsutbildning.....	121
6.1.3	Rektorslyftet	122
6.2	Vad säger forskning och utvärdering?	125
6.3	Bedömningar	128
7	Stöd till särskilda satsningar.....	131
7.1	Beslutade och genomförda åtgärder	131
7.1.1	Satsningar på att stärka basfärdigheterna läsa, skriva och räkna	131
7.1.2	Satsningar på undervisningen i matematik, naturvetenskap och teknik	135
7.2	Vad säger forskning och utvärdering?	139
7.3	Bedömningar	143
8	Ökad tillsyn och förstärkta sanktioner	147
8.1	Beslutade och genomförda åtgärder	147
8.1.1	Inrättandet av Statens skolinspektion och förstärkta resurser för tillsyn och kvalitetsgranskning	147
8.1.2	Lagreglering av tillsyn och kvalitetsgranskning.....	149
8.1.3	Utökade möjligheter för ansvarsutkrävande.....	151
8.1.4	Central rättning av nationella prov.....	154
8.2	Vad säger forskning om skolinspektion?	154
8.3	Effekter av den svenska skolinspektionen.....	163
8.4	Bedömningar	167

9	Övriga åtgärder för ökad måluppfyllelse.....	171
9.1	Stärkt rätt till särskilt stöd.....	171
9.1.1	Beslutade och genomförda åtgärder.....	171
9.1.2	Vad säger forskning och utvärdering?	173
9.1.3	Bedömningar	175
9.2	Åtgärder för ökad studiero	176
9.2.1	Beslutade och genomförda åtgärder.....	176
9.2.2	Vad säger forskning och utvärdering?	179
9.2.3	Bedömningar	180
9.3	Mer lika villkor för kommunala och fristående skolor	181
9.3.1	Beslutade och genomförda åtgärder.....	181
9.3.2	Bedömningar	182
10	Implementeringen – så här långt	185
10.1	Inledning.....	185
10.2	Skolverkets implementeringsuppdrag.....	186
10.2.1	Uppdrag att implementera mål och nationella prov i årskurs 3	186
10.2.2	Uppdrag att implementera beslutade och planerade reformer m.m.	188
10.3	Analys av implementeringen av styrningsreformerna.....	192
10.3.1	Mottagandet av reformerna.....	193
10.3.2	Den initiala implementeringen.....	199
10.4	Bedömningar.....	206
11	Sammanfattande analys och bedömning	213
11.1	Ett genomgripande reformpaket i ett delvis nytt ”landskap”	213
11.2	Förutsättningarna påverkar åtgärdernas effekter	215
11.2.1	Implementering av skolreformer kräver uthållighet.....	216
11.2.2	Åtgärder nära undervisningen har störst potential att påverka	217
11.2.3	Åtgärder kan ha icke önskade bieffekter	218
11.2.4	Det tar tid att implementera läroplansreformer.....	220

11.3	När kan förbättrade studieresultat förväntas?	221
11.3.1	Reformerna har genomförts vid olika tidpunkter	222
11.3.2	Utvecklingen kan följas i de internationella studierna	224
11.4	Det går att påverka både om och när!.....	236

Referenser	243
-------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	263
Bilaga 2	Forskningsöversikt om skolreformers genomslag Gunnar Åsén	269

1 Inledning

Den 24 maj 2012 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare¹ (bilaga 1) med uppdrag att i ett första steg bedöma när de åtgärder som har vidtagits från 2007 och framåt, för att höja kunskapsnivån och öka måluppfyllelsen i grundskolan, kan förväntas få avsedd effekt. Denna del av uppdraget redovisas i föreliggande delbetänkande.

Utredningen ska dessutom dels utreda vilka relevanta data som behövs för att i ökad utsträckning kunna utvärdera de reformer som genomförs på skolområdet, och vid behov lämna författnings- eller andra förslag för att öka tillgången till sådana data, dels belysa hur reformer på skolområdet bör genomföras för att underlätta utvärdering av desamma. Denna andra del av uppdraget ska redovisas senast den 29 november 2013.

1.1 Uppdraget – en utmaning

Utredningen konstaterar att den del av uppdraget som redovisas i detta betänkande av olika skäl innebär en utmaning.

En mängd åtgärder av vitt skilda karaktärer

Utmaningen har bland annat att göra med att det är en stor mängd åtgärder av vitt skilda karaktärer som ska analyseras, som dessutom är genomförda vid olika tidpunkter och med skilda förutsättningar. Utredningen har sorterat de olika åtgärderna i ett antal huvudgrupper. De genomförda åtgärderna har handlat om att

¹ Dir. 2012:53

- skapa tydligare styrdokument, genom införandet av nya läroplaner med kursplaner som kompletteras med kunskapskrav samt genom införandet av först mål och sedan kunskapskrav för godtagbara kunskaper för årskurs 3,
- stärka uppföljningen av elevernas kunskapsutveckling och skolans måluppfyllelse, genom nationella prov i fler ämnen och fler årskurser, ny betygsskala, betyg från årskurs 6 och skriftliga omdömen från årskurs 1,
- stärka lärarens kompetens, genom inrättandet av en ny lärarutbildning, införandet av lärarlegitimation och skärpning av behörighetsreglerna samt genom fortbildningsinsatser för lärare (Läraryftet I och Läraryftet II),
- stärka det pedagogiska ledarskapet genom en ny rektorsutbildning och genom fortbildningsinsatser för redan verksamma rektorer (Rektorslyftet),
- genom stöd till särskilda satsningar stärka basfärdigheterna läsa, skriva, räkna samt utveckla undervisningen i matematik, naturvetenskap och teknik,
- öka tillsynen och förstärkta sanktionerna samt genom att inrätta Statens skolinspektion, samt
- genomföra vissa övriga åtgärder i den nya skollag (2010:800) som tillämpas från 1 juli 2011, t.ex. stärka rätten till särskilt stöd, förtydliga befogenheterna för lärare och rektorer att skapa studiero och skapa mer lika villkor för kommunala och fristående skolor.

De åtgärder som har vidtagits motiveras i stort sett i samtliga fall med att studieresultaten i den svenska skolan har försämrats, som de redovisas i både nationella och internationella studier (se vidare avsnitt 2.2). För att komma till rätta med bland annat detta har regering och riksdag vidtagit ett stort antal åtgärder med olika utgångspunkter. För att inte helt förlora oss i för många detaljer har vi lagt större kraft på analysen av de reformer och andra åtgärder som vi uppfattat som kärnan i reformarbetet och på de som kan förväntas ha störst effekter på studieresultat och måluppfyllelse. Det innebär dock inte att vi uteslutit någon av de åtgärder som direktiven tar upp.

Åtgärdernas skilda karaktärer innebär att de kan förväntas få genomslag i verksamheterna på olika sätt, med olika kraft och efter

olika lång tid. Att med precision göra en sammanvägd analys av detta måste anses i stort sett omöjligt. Utredningen har ändå sökt ge en sammanfattande bild av vilka åtgärder som kan förväntas ha störst respektive minst påverkan, om åtgärderna kan förväntas samverka eller motverka varandra, vad som påverkar åtgärdernas genomslag och hur lång tid det kan ta innan några effekter av de vidtagna åtgärderna kan förväntas bli möjliga att observera.

Vi har i vår analys skilt på reformer och stödinsatser. Flertalet av åtgärderna ovan betraktar vi som reformer, vilka kan vara mer eller mindre genomgripande. Åtgärder som till exempel handlar om att staten tidsbegränsat bidrar med finansiering betraktar vi som insatser av stödjande karaktär – stödinsatser. Det senare gäller Lärarlyftet I, Lärarlyftet II, Rektorslyftet och de särskilda stimulansbidragen. Även åtgärder som stöttar systemet benämns i det fortsatta stödinsatser. Det gäller till exempel kontrollrättningen av nationella prov.

Vad innebär avsedda effekter

Utredningen ska bedöma när åtgärderna får *avsedda effekter*, dvs. att kunskapsnivån höjs och måluppfyllelsen ökar i grundskolan. Som avsedda effekter uppfattar utredningen i första hand effekter som innebär förbättrade studieresultat. Det är dock inte okomplicerat att bedöma hur lång tid det kan ta innan det uppstår mätbara effekter av en viss åtgärd. De internationella mätningarna, som är de bästa instrumenten vi har tillgång till för att mäta förändringar över tid, omfattar till exempel endast vissa ämnen och enbart vissa kunskaper och kompetenser inom dessa ämnen. Det finns därför behov av att vidga perspektivet till även andra ämnen och kompetenser och till de övergripande mål för skolans verksamhet som uttrycks i läroplanen. Vi återkommer till frågan om svårigheterna att mäta effekter av de vidtagna åtgärderna i bland annat avsnitt 2.2.

Ökad måluppfyllelse kan tolkas begränsat eller brett. Utredningen har i sin analys sökt utgå från de syften regeringen formulerat för de olika vidtagna åtgärderna. I vissa fall har dessa ett vidare eller kompletterande syfte utöver förbättrade studieresultat. Det kan till exempel handla om att bättre svara upp mot de övergripande läroplansmålen, om ökad likvärdighet mellan skolor, eller grupper av elever, eller om ökad rättssäkerhet för enskilda elever. En elev som är trygg kan i vissa fall förväntas nå bättre studie-

resultat än en elev som är otrygg. Det måste emellertid anses innebära en ökad måluppfyllelse i förhållande till skolans mål att eleven är trygg, oavsett om detta påverkar elevens kunskapsresultat eller inte.

Forskningen ger få svar om effekter

Av naturliga skäl har det inte annat än undantagsvis varit möjligt att i utredningens analys utgå från effektutvärderingar av de åtgärder som genomförts från 2007 och framåt. Det har helt enkelt gått för kort tid sedan reformerna beslutats och börjat tillämpas för att sådana effekter ska ha uppstått och för att sådana utvärderingar ska ha hunnit genomföras. Även om en utvärdering av effekterna av en reform bör initieras tidigt eller redan innan förändringen genomförs kan den inte slutföras förrän efter att en reform eller åtgärd är genomförd och har tillämpats under viss tid (se vidare avsnitt 2.1).

Eftersom det i dagsläget i huvudsak inte finns dokumenterade effekter av de olika åtgärderna har utredningen som stöd för sin analys sökt kunskap om effekter av liknande åtgärder i forskning och utvärdering. Även det har dock visat sig svårt. Det finns visserligen mycket forskning om skolan. Denna har dock vanligtvis inte ett nationellt eller reforminriktat perspektiv, den är inte vad man brukar kalla policyrelevant. Den ger således inte svar på de frågor vi ställt oss, dvs. frågor om effekter av åtgärder som beslutats på den nationella nivån.

Exempelvis går det att hitta forskning och utvärdering som belyser om elever i den svenska skolan upplever att de har studiero eller inte. Däremot saknas underlag om vilka effekter de nu beslutade ändringarna i lagstiftningen, som ger lärare större befogenheter att ingripa mot störande beteende, kan ha för elevernas studiero. Ett annat exempel gäller elever i behov av särskilt stöd. I fokus för forskningen inom detta område står de olika organisations- och arbetsformer som skolan använder i undervisningen och inte vilka effekter som en ny reglering av elevens rätt till särskilt stöd får.

Det är vanligt att forskningsresultat kommer fram till att effekter av en åtgärd inte kan påvisas. Att effekter inte kan påvisas innebär dock inte att de inte kan finnas. Styrtredningen² menar att det mycket väl kan finnas effekter, trots att de inte kan påvisas, men att

² SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

dessa inte framträder på grund av brister i det empiriska underlaget eller i de analysverktyg som kommit till användning.

När det gäller merparten av de åtgärder som utredningen har haft att analysera påverkas möjligheten att leda effekter i bevis av ett antal försvårande omständigheter; åtgärderna ska många gånger verka genom flera nivåer i systemet, det handlar om många åtgärder som sinsemellan påverkar varandra och förändringarna sker i en skola som även påverkas av andra förändringar i samhället än de som direkt avser skolan. Reformerna möter dessutom på den operativa nivån en mångfacetterad verksamhet med skilda förutsättningar, olika skolkulturer och även olika typer av skolhuvudmän.

Om implementering av reformer vet vi något mer

Implementeringsforskningen är central för en utredning som har att belysa och analysera när olika åtgärder kan förväntas få avsedd effekt. Inte heller här finns forskning som fullt ut ger oss stöd för analysen av varje enskild åtgärd inom reformpaketet. Däremot finns generell forskning om implementering av reformer som har gett stöd för vår analys av hur lång tid det kan förväntas ta till dess att implementeringen kommit så långt att reformernas effekter kan börja bli synliga och mätbara. Implementeringsforskningen kan också bidra till att identifiera faktorer som är av betydelse för möjligheterna att förstå och utvärdera reformer, något som utredningen återkommer till i slutbetänkandet.

Det finns dessutom en hel del forskning om implementering av förändringar i skolan. Denna har dock ofta ett lokalt perspektiv och knyter inte ihop nationella initiativ med vad som händer i klassrummet. Att den internationella forskningen inte fokuserar effekter av nationella läroplansreformer av det slag som genomförts i Sverige beror delvis på att det i andra länder är förhållandevis ovanligt med denna typ av nationella reformer. Forskningen kan trots detta ge betydelsefulla bidrag till förståelsen av vad som är viktigt för att förändringar ska få genomslag i klassrummet. Frågan om implementering belyses vidare i avsnitt 2.3, kapitel 10 och 11 samt i bilaga 2.

Bedömning – inte utvärdering

Det finns således ett flera svårigheter som är förknippade med uppdraget. Dessutom har utredningen inte haft förutsättningar att genomföra egna undersökningar. Att mäta effekter som ännu inte kunnat uppstå låter sig helt enkelt inte göras. Att studera på vilket sätt lärarnas praktik förändras till följd av åtgärderna är en forskningsuppgift som behöver löpa över längre tid.

Vi konstaterade tidigt under arbetets gång att det inte går att fastställa ett fixt datum från vilket de olika åtgärderna i samverkan kommer att få avsedda effekter. Vi har dock sökt att, med stöd av forskning, beprövad erfarenhet och kloka bedömningar, skaffa oss en uppfattning om vad som trots allt kan vara en någorlunda initierad bedömning av när åtgärderna kan förväntas få genomslag – om inte på elevernas studieresultat, så på faktorer som forskningen visar har betydelse för studieresultaten. Ett exempel på detta är om lärare ändrar sina undervisningsstrategier eller inte. Med detta som utgångspunkt har vi sedan sökt bedöma när det i sin tur tidigast kan tänkas uppstå avläsbara effekter i de internationella studierna.

Den tid det tar för att få genomslag för de olika reformerna och åtgärderna beror på vad olika aktörer i systemet gör. Vi belyser därför även hur implementeringen kan påverka reformernas genomslag.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen har arbetat brett och öppet. Vi har exempelvis samtalat med ett stort antal personer med för oss viktig kunskap och överblick. Det handlar om medarbetare på berörda myndigheter, som Statens skolverk, Statens skolinspektion och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Det handlar vidare om verksamma i kommuner, forskare inom olika discipliner (pedagogik, företagsekonomi, nationalekonomi, statsvetenskap, etc.) och företrädare för olika organisationer inom utbildningsområdet.

Utöver möten med enskilda medarbetare vid myndigheterna har utredningen dessutom vid flera tillfällen sammanträffat med en referensgrupp med medarbetare vid Statens skolverk och Statens skolinspektion. Gruppen har bidragit med sin djupa och breda kun-

skap och erfarenhet om skolan och styrningen av skolan. Vi har dessutom samrått med berörda myndigheter.

Utredningen har genomfört ett seminarium med forskare från Sverige och Norge. Vid detta diskuterades bland annat karaktären på de olika åtgärder, hur mer eller mindre genomgripande dessa är, hypoteser man kan ha beträffande deras möjliga effekter, hur de olika insatserna kan förväntas samverka eller motverka varandra, förutsättningarna att följa utvecklingen och slutligen när eventuella effekter kan tänkas uppstå.

Både referensgruppen med medarbetare från myndigheterna och de forskare från Sverige som deltog i seminariet har dessutom getts möjlighet att läsa och lämna synpunkter på utkast till detta betänkande, vilket har fört arbetet vidare på ett positivt sätt och varit uppskattat från vår sida. Vi vill samtidigt understryka att det är utredningen som ansvarar för såväl redovisning, analys som slutsatser.

Utredningen har haft ett möte med företrädare för Sveriges kommuner och landsting (SKL) för att diskutera uppdraget.

Utredningen har dessutom haft många och olikartade kontakter med skolchefer. Tillsammans med Föreningen Sveriges skolchefer har utredningen anordnat ett seminarium med deltagare från olika delar av landet. Inför seminariet besvarade ett mindre antal skolchefer en enkät från utredningen. Vi har också deltagit vid en sammankomst med skolchefer anordnad av Kommunförbundet Stockholms län (KSL). Sammantaget har utredningen genom dessa olika aktiviteter samlat intryck om implementeringen av de olika reformerna och andra åtgärder från ett trettiotal skolchefer. Allt från Stockholms kommun till små kommuner i glesbygd har representerats.

Utredningen har också besökt Karlstad kommun och där sammanträffat med skolchef, rektorer, forskare verksamma i skolan m.fl. samt med skolchefen för Hammarö kommun. Vidare har vi besökt Haninge kommun och sammanträffat med skolchef, grundskolechef m.fl. Slutligen har vi haft ett särskilt möte med skolchefen i Stockholms kommun. Vid kommunbesöken har bland det lokala arbetet med, och förutsättningarna för, implementeringen av reformerna diskuterats.

Utredningen har träffat en grupp med företrädare för Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund och Skolledarförbundet för att bland annat diskutera hur de verksamma i skolan ser på reformerna och förutsättningarna för implementeringen.

Vidare har utredningen sammanträffat med Friskolornas riksförbund och Waldorffederationen för att diskutera reformerna och implementeringen ur ett friskoleperspektiv.

Utredningen har därutöver besökt Nationellt centrum för matematik (NCM) i Göteborg och Centrum för de samhällsvetenskapliga ämnenas didaktik (CSD) i Karlstad.

Utredningen har också mött en företrädare för Svenska läromedel, Läromedelsförlagens branschorganisation. På förfrågan har organisationen tillskrivit utredningen med underlag om hur den nya läroplanen med kursplaner (Lgr11) har påverkat läromedelsutgivningen och läromedelsförsäljningen.

Utredningen har träffat företrädare för Kunskapsdepartementet och Utdanningsdirektoratet i Norge för att ta del av deras erfarenheter av implementeringen och utvärderingen av reformen Kunskapslyftet från 2006. Vidare har vi deltagit i den slutkonferens som genomfördes med anledning av Kunskapslyftet. Erfarenheterna från våra besök i Norge har relevans för detta delbetänkande liksom för det kommande slutbetänkandet.

Utredningens expertgrupp har haft tre möten under arbetet med delbetänkandet. Gruppen har bestått av representanter för Utbildningsdepartementet.

1.3 Betänkandet

I *kapitel 2 Utgångspunkter* utvecklas bakgrunden till de åtgärder som vidtagits sedan 2007 och diskuteras på vilket sätt studieresultat och måluppfyllelse kan mätas på ett relevant sätt. Vidare fördjupas frågorna om att mäta effekter, om implementering och om utredningens ”metod”.

I *kapitlen 3–9* redogörs för och analyseras områdesvis de olika åtgärder som vidtagits. Det finns samband mellan åtgärder som redovisas inom skilda kapitel. Den sammantagna analysen av dessa samband görs inte här utan i kapitel 10–11.

I *kapitel 10* redovisas och analyseras de insatser som genomförts för att stödja implementeringen av reformerna.

I *kapitel 11* görs slutligen en sammantagen analys och bedömning.

2 Utgångspunkter

Utredningen ska bedöma *när* de i direktiven utpekade reformerna får *avsedda effekter*. I detta kapitel diskuteras därför inledningsvis hur vi tolkar effektbegreppet samt hur sådana effekter om möjligt kan mätas. Som ett ytterligare analysstöd för utredningens arbete redogörs också för kunskapsläget vad gäller implementering av reformer.

2.1 Om effekter

Effektbegreppet är centralt i utredningsdirektiven. Ekonomistyrningsverket (ESV) har tagit fram en handledning för effektutvärdering inom statlig verksamhet¹. ESV definierar en effekt som ”*en förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat.*”

Vedung² diskuterar olika slags effekter och hur de förhåller sig till varandra. Han skiljer på

- *huvudeffekter* som beslutsfattaren primärt och medvetet önskar uppnå,
- *nolleffekter* som innebär att en insats inte får några konsekvenser, dvs. att ingenting alls inträffat eller att den förändring som skett skulle ha skett även utan insatsen,
- *perversa effekter* som innebär att reformen får rakt motsatta konsekvenser än de som avsågs; perversa effekter kan vara både positiva och negativa och uppstår ofta långt fram i styrkedjan och många gånger efter lång tid, samt
- *bieffekter* som antingen kan vara förutsedda (avsedda) eller oförutsedda (oavsedda) samt positiva eller negativa.

¹ Ekonomistyrningsverket (2006:8) *Effektutvärdering. Att välja upplägg*.

² Vedung, Evert (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Tredje upplagan. Studentlitteratur.

Effekter kan uppstå såväl inom det område som satts upp som mål för en intervention eller en reform, som utanför denna. Effekter kan ingå i en *effektkedja*, dvs. uppstå i flera led där en insats leder till en effekt som i sin tur leder till en ny effekt och så vidare. Vid utvärdering är det vanligt att en analys av en effektkedja tar sin utgångspunkt i en *verksamhetslogik*, eller programteori, dvs. i en beskrivning av förväntade relationer mellan exempelvis resursinsats, aktiviteter, prestationer och effekter.

2.1.1 Att utvärdera effekter

Att göra en effektutvärdering innebär att göra en noggrann efterhandsbedömning, dvs. en bedömning som görs efter det att en åtgärd har vidtagits. Utvärderingen förväntas spela en roll i framtida praktiska beslutssituationer. I en effektutvärdering försöker utvärderaren fastställa ett orsakssamband mellan en insats och en förändring av ett tillstånd som organisationen i fråga försökt påverka.³ En förutsättning för effektutvärdering är således att det tillstånd utvärderaren är intresserad av är möjligt att mäta. I en redovisning till regeringen skriver Statskontoret⁴:

Att utvärdera effekter innebär att försöka fastställa ett orsakssamband mellan en insats och en förändring av ett tillstånd som insatsen varit tänkt att påverka. Det räcker alltså inte att kunna konstatera att en förändring skett, utvärderaren måste också kunna argumentera för att förändringen *beror på* insatsen i fråga.

Det är dock enligt Statskontoret inte alltid möjligt att direkt fånga det tillstånd man är intresserad av. Utvärderaren måste då försöka identifiera olika mätbara aspekter av, eller referensalternativ till, det tillstånd man avser att utvärdera. För att kunna jämföra resultatet av en insats med utfallet om en insats inte vidtagits måste utvärderaren dessutom både känna till utfallet i utgångsläget och vad som skett efter insatsen. En nödvändig förutsättning vid effektutvärdering är därför oftast att det finns data över tid.

Det finns enligt ESV ett flertal olika metoder att mäta effekter. En effektutvärdering kan till exempel göras med eller utan kontrollgrupp. Man kan även skilja mellan effektstudier som har ett *empiriskt upplägg* och sådana som har ett *teoretiskt upplägg*. Studier

³ Ekonomistyrningsverket (2006:8) och Vedung a.a.

⁴ Statskontoret (dnr. 2008/23-5) *Att utvärdera fortbildningens effekter – förutsättningar och möjligheter*.

med ett teoretiskt upplägg utgår inte från empiri utan framför allt från logiska resonemang byggda på till exempel verksamhetslogik, statistiska modeller och litteraturstudier. En effektstudie kan också kombinera både en empirisk och en teoretisk ansats.

Att mäta effekterna av en statlig insats kan enligt ESV vara svårt. Effekterna kan många gånger uppstå först på längre sikt, insatserna kan vara heterogena och bestå av många olika delinsatser, insatserna kan påverkas av andra reformer eller samhällsförändringar, etc. Beslutet om att en utvärdering ska göras kommer dessutom ofta för sent, dvs. först sedan reformen sjösatts. Sammantaget innebär detta att en empiriskt inriktad effektutvärdering ofta inte låter sig göras. Resultaten av en teoretisk utvärdering har vanligen inte samma tyngd som en väl utförd empiriskt baserad utvärdering, konstaterar ESV, och bör därför presenteras försiktigt.

Även styurutredningen⁵ pekar på några av de grundläggande problem som sammanhänger med utvärdering av offentlig verksamhet. För det första handlar det om svårigheten att definiera och mäta de förändringsvariabler man är intresserad av. Det krävs ofta en operationalisering av variablerna för att de ska kunna hanteras i en utvärdering, vilket skapar en viss osäkerhet om vad det egentligen är man mäter (reliabilitets- och validitetsproblematiken). För det andra är det ofta svårt att ringa in och definiera den insats som ska leda till en viss förändring. Avgränsningar kan göras på olika sätt.

Även om de två första svårigheterna kan hanteras så kvarstår ett tredje, mer svårlöst problem, nämligen det s.k. kausalitetsproblemet. Att fastställa ett samband är en sak, att fastställa orsaker till sambandet är en annan. Orsakssamband är enklast att fastställa om antalet variabler som har betydelse är begränsat. När antalet variabler som kan påverka ett visst förlopp eller utfall ökar blir de möjliga sambanden alltför komplexa för att kunna hanteras av de analysverktyg som är tillgängliga.

För att kunna identifiera effekter måste man enligt Styurutredningen kunna utröna hur mycket av förändringarna i målvariablerna som är en direkt följd av de gjorda insatserna. Problemet fördjupas ju längre tid det gått från det att initiativet togs till dess att effekterna studeras. Likaså försvåras effektutvärderingen ju flera led som finns i effektkedjan. Särskilt problematiskt blir det om kopplingen är svag mellan de förväntade samhällseffekterna och

⁵ SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

vad en eller flera myndigheter har kontroll över, och befogenhet, att vidta åtgärder om.

Som nämnts i inledningen stannar forskning många gånger vid att effekter inte kan påvisas, vilket enligt Styretredningen inte behöver betyda att effekter saknas. Effekter kan mycket väl finnas, men inte framträda på grund av brister i det empiriska underlaget eller i de analysverktyg som kommit till användning.

Det är vidare viktigt att skilja mellan effekten av själva åtgärden och effekten av genomförandet av samma åtgärd. Man måste till exempel skilja på å ena sidan effekten av nya kursplaner på elevernas studieresultat och å andra sidan effekterna av Skolverkets implementeringsinsatser.

Effekter bedöms ofta utifrån mål som staten (eller huvudmannen) satt upp. Om målen inte är tillräckligt tydliga behöver, enligt ESV, *indikatorer* på måluppfyllelsen tas fram. En indikator kan baseras på både kvantitativa och kvalitativa data. Syftet med en indikator kan vara att förutsäga förändringar i utvecklingen, att etablera en "baslinje" mot vilken förändringar kan mätas eller att visa på behov av och identifiera möjligheter till åtgärder.

2.1.2 Vad betyder detta för utredningen?

För utredningen är effektutvärdering av betydelse, inte för att vi har i uppgift att utvärdera effekterna av de åtgärder regering och riksdag har vidtagit, utan därför att vi knappast kan uttala oss om tidpunkten för när effekter uppstår utan att ha en uppfattning om vilka effekter som kan förväntas uppstå, och under vilka omständigheter dessa kan antas bli infriade.

Sammantaget ger utredningens uppdrag exempel på flertalet av de försvårande faktorer vid effektbedömning som redovisats ovan. För merparten av åtgärderna kan exempelvis effekter ännu inte ha uppstått, vilket gör att det saknas kvantitativa data. Det gör det i sin tur svårt att påvisa samband mellan orsak och verkan (kausaltitet). Dessutom är åtgärderna många och av olika karaktär, vilket gör det svårt att bedöma vilka relationerna mellan åtgärderna är, hur de samverkar och eventuellt motverkar varandra. Vidare påverkas skolans praktik även av andra samhällsförändringar och effektkedjan mellan åtgärd och avsett utfall är för en del av åtgärderna lång. Det är således en mycket komplex verklighet som utredningen har att hantera.

Utredningen kan mot denna bakgrund i de flesta fall knappast uttala sig på empiriska grunder om när de åtgärder som har vidtagits sedan 2007 för att höja kunskapsnivån och öka måluppfyllelsen i grundskolan kan förväntas få avsedd effekt. Vi har i stora delar fått anta ett *teoretiskt perspektiv*. I stället för att utvärdera effekter av vad som har hänt har vi fått arbeta med hypoteser om vilka effekter som kan tänkas uppstå med anledning av de vidtagna åtgärderna, och försöka bedöma när lämpliga mättidpunkter infaller. Vi har då huvudsakligen sökt ta utgångspunkt i logiska resonemang, erfarenheter av tidigare genomförda förändringar, erfarenheter från andra länder – bland annat Norge har nyligen genomfört och utvärderat en stor reform, Kunskapslyftet – och från prognoser om den framtida utvecklingen, till exempel det framtida lärarbehovet. I detta arbete har studier av forsknings- och annan litteratur varit centrala inslag liksom samtal och seminarier med forskare och andra nyckelpersoner.

Det är följaktligen knappast möjligt att leda i bevis att just en viss åtgärd leder till förbättrade studieresultat, vilket är det yttersta målet för de flesta av reformerna och de övriga insatserna. Inte heller är det möjligt att fastställa hur mycket en viss åtgärd, tillsammans med andra åtgärder, bidrar med till en total effekt. Vi har därför fått vända på perspektivet och fråga oss vad som utifrån forskning och beprövad vetenskap är de viktigaste faktorerna för att påverka elevernas studieresultat, dvs. vilka framgångsfaktorerna är för goda studieresultat. Utifrån det har vi sedan härlett vilka åtgärder som måste betraktas ha störst respektive minst potential att påverka studieresultaten. En praxisförändring i klassrummet kan till exempel indikera att det på sikt ska uppstå förbättrade studieresultat.

2.2 Om avsedda effekter

Med avsedda effekter förstår utredningen förbättrade kunskapsresultat och ökad måluppfyllelse. Vi tolkar måluppfyllelse som ett vidare begrepp än kunskapsresultat. Kunskapsresultaten är snarast en delmängd av måluppfyllelsen som dessutom även kan omfatta läroplanens mål, om till exempel normer och värden samt ansvar och inflytande. Ökad måluppfyllelse kan också avse förändringar i systemet som är betydelsefulla av andra anledningar än att de bidrar till bättre kunskapsresultat. Det kan handla om ökad likvärdighet

eller ökad rättssäkerhet för elever, till exempel i samband med bedömning och betygssättning eller för elever i behov av särskilt stöd.

Merparten av de åtgärder som vidtagits sedan 2007 och framåt har av regeringen motiverats med de försämrade resultaten i den svenska grundskolan, som de mäts i internationella och nationella undersökningar. Det gör att vi har uppfattat att förbättrade studie-resultat är den avsedda effekten för de allra flesta av åtgärderna. Det innebär också att det ytterst är i internationella och nationella kunskapsmätningar som effekterna av de olika åtgärderna förväntas visa sig. Vi har dock diskuterat även andra mått på måluppfyllelse där så är motiverat.

2.2.1 Hur kan vi mäta avsedda effekter?

Skolverket har under en följd av år påtalat att resultaten i den svenska grundskolan har försämrats sedan 1990-talet. Slutsatsen har grundat sig på utvecklingen av resultaten i de internationella studierna PIRLS⁶, TIMSS⁷ och PISA⁸ och i nationella utvärderingar, till exempel den nationella utvärderingen av grundskolan 2003 (NU 03).

De internationella undersökningarna och de nationella utvärderingarna av grundskolan är i stort sett de enda undersökningar utredningen kan relatera till som är utformade för att beskriva trender. Varken de nationella proven eller betygssystemet är utformade med ett sådant syfte. De internationella undersökningarna får således tillsammans med de nationella utvärderingarna av grundskolan en central roll om man ska försöka följa upp effekterna av reformerna. En nackdel med de internationella studierna är att de endast gör det möjligt att följa trender för ett begränsat antal ämnen.

⁶ PIRLS (Progress in Reading Literacy Study) är en internationell studie som undersöker elevers läsförmåga i årskurs 4. Studien organiseras av The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) och genomförs vart femte år.

⁷ TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) undersöker kunskaper i matematik och NO hos elever i årskurs 4 och årskurs 8. Studien organiseras av The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) och genomförs vart fjärde år.

⁸ PISA (Programme for International Student Assessment) är ett OECD-projekt som syftar till att undersöka i vilken grad respektive lands utbildningssystem bidrar till att femtonåriga elever, som snart kommer att ha avslutat den obligatoriska skolan, är rustade att möta framtiden. Studien genomförs vart tredje år för kunskapsområdena matematik, naturvetenskap och läsförståelse, med olika huvudområden vid de olika undersökningstillfällena.

Det hävdas ofta att skolans framgång bäst utvärderas längre fram i systemet, dvs. genom mått som belyser till exempel hur stor andel som går över till den högre utbildningen, genomströmningen i denna, landets ekonomiska tillväxt och innovativa förmåga etc. Vi har valt att hålla oss till mått som ligger närmare själva verksamheten.

Utredningen återkommer i sitt slutbetänkande till behovet av information för att det ska vara möjligt att bättre följa upp och utvärdera genomförande och resultat av reformer.

Budgetpropositionens indikatorer för måluppfyllelse

I budgetpropositionen för 2012⁹ aviserade regeringen att måluppfyllelsen inom utbildningsområdet framgent ska följas med hjälp av ett antal indikatorer. Indikatorerna redovisas för första gången i budgetpropositionen för 2013¹⁰. Regeringen understryker att indikatorerna inte ger en heltäckande bild av respektive verksamhet, men menar att de belyser delar av måluppfyllelse och resultat som regeringen bedömer är centrala. För grundskolan används följande indikatorer:

- Resultat på nationella prov
- Andel elever som uppnått målen i samtliga grundskolans ämnen i årskurs 9
- Genomsnittligt meritvärde i årskurs 9
- Andel elever i årskurs 9 som uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program
- Lärarbehörighet
- Resultat på internationella studier i de fall någon ny studie presenterats sedan föregående års budgetproposition

För specialskolan och sameskolan presenteras motsvarande indikatorer. För grundsärskolan presenteras uppgifter om lärare samt uppgifter om utvecklingen av andelen elever.

Utredningen bedömer att det kommer att ta tid innan de nya bedömningssystemen satt sig. Det gäller bland annat den nya

⁹ Prop. 2011/12:1 *Budgetproposition för 2012*.

¹⁰ Prop. 2012/13:1 *Budgetproposition för 2013*.

betygsskalan och införandet av betyg från årskurs 6. Flertalet av budgetpropositionens indikatorer bör därför tolkas med stor försiktighet under de närmaste åren. Det gäller särskilt för att mäta effekterna av om de reformer och åtgärder som vidtagits sedan 2007. Detta eftersom flertalet av dessa indikatorer påverkas av de genomförda reformerna. Det gäller fränsett resultaten från de internationella undersökningarna, och möjligen lärarbehörigheten. Att indikatorerna påverkas av reformerna innebär att det uppstår brott i tidsserier som tar utgångspunkt i läget innan åtgärderna vidtagits. Framför allt innebär det att indikatorernas kvalitet påverkas.

Både resultaten på nationella prov och betygssättningen påverkas till exempel av att såväl kursplaner och kunskapskrav som betygsskalan är nya. Erfarenheten visar att det tar tid innan nya bedömningssystem sätter sig. I samband med att 1994 års betygssystem introducerades visade det sig att lärare inledningsvis inte använde hela betygsskalan. Mycket tyder på att samma fenomen kommer att upprepa sig nu, både vad gäller bedömningen av resultaten på nationella prov och vid betygssättningen (se vidare kapitel 4).

Detta förhållande kan enligt vår uppfattning påverka kvaliteten på de första fyra indikatorerna ovan under kanske ända upp till fem år. Om samma fenomen uppstår som när det nya betygssystemet introducerades på 1990-talet, kan flera av måtten komma att indikera förbättrade resultat under ett antal år utan att detta behöver svara mot en verklig förbättring av kunskaperna. Detta som en konsekvens av att lärarna brukar vara försiktiga med att använda de högre betygen i början och först successivt ta hela skalan i besittning. Andelen elever som uppnår behörighet till nationella program i gymnasieskolan påverkas av att även detta mått utgår från betygresultat.

Resultat på de internationella undersökningarna

Trots att Sverige deltagit i internationella undersökningar under många år är det inte meningsfullt att jämföra resultat från dagens studier med resultat från studier som genomförts före 1990-talet. De framgår av den sammanfattning av utvecklingen av kunskaps-

resultaten i grundskolan som Skolverket redovisade 2009¹¹. Studier som TIMSS, PIRLS och PISA etablerades först i mitten på 1990-talet. Även PISA är enligt Skolverket behäftat med vissa problem när det gäller trendbedömning, beroende på upplägget med olika huvudområden vid de olika undersökningarna. Ett problem med de internationella undersökningarna är också att det tar lång tid från det att de genomförs till dess resultaten presenteras.

Läsförståelse

PIRLS 2011 visar att svenska elever i årskurs 4 har en god läsförståelse jämfört med elever i många andra länder. Sveriges genomsnittliga läsprovresultat var 2011 signifikant högre än genomsnittet för EU/OECD-länderna. En statistisk signifikant tillbakagång kan dock identifieras mellan åren 2001 och 2011, varav huvuddelen skedde mellan 2001 och 2006. I ett avseende, förståelsen vid läsning av skönlitterära texter, skedde ingen signifikant försämring alls av resultaten mellan 2011 och 2006. Även Sveriges relativa position i läsförståelse för elever i årskurs 4 har försämrats över tid. I PIRLS 2001 hade Sverige inget land före sig. 2011 hade fem länder signifikant bättre positioner, varav tre¹² inte tillhör EU/OECD. Positivt är att Sverige fortfarande 2011 hade en relativt liten spridning mellan elever. Andelen med resultat på avancerad och hög nivå hade dock minskat sedan 2001, samtidigt som andelen med resultat på medelgod nivå hade ökat. Andelen på elementär nivå var oförändrat mycket låg.¹³ Tillbakagången i läsförmåga i årskurs 4 från 2001 ingår i en negativ trend över längre tid, som bland annat kunde identifieras för 9-åringar redan mellan 1991 och 2001 inom ramen för IEA LR¹⁴.

Av PISA 2009 framgår att de svenska 15-åringarnas resultat i läsförståelse inte signifikant skilde sig från OECD-medelvärdet. Jämfört med 2000 då läsförståelse senast var huvudämne i PISA hade dock de svenska resultaten försämrats signifikant. Ytterligare

¹¹ Skolverket (dnr. 2008:3010) *Skolverkets bild av utvecklingen av kunskapsresultaten i grundskolan och av elevers studiemiljö – redovisning av uppdrag att utarbeta ett sammanfattande underlag avseende utvecklingen av kunskapsresultaten i grundskolan.*

¹² Hongkong, Ryssland och Singapore.

¹³ Skolverket (2012) *PIRLS 2011 Läsförmågan hos elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv.* Rapport 381.

¹⁴ IEA Reading Literacy (LR) genomfördes för 9-åringar 1991 och upprepades för 9-åringar 2001 parallellt med PIRLS 2001 och Skolverket (2007) *PIRLS 2006 Läsförmågan hos elever i årskurs 4 – i Sverige och i världen.* Rapport 305.

tre OECD-länder uppvisade signifikanta försämringar medan åtta länder hade förbättrat sig sedan 2000. Bland de svenska eleverna hade andelen svaga läsare ökat och andelen elever som bedöms som avancerade läsare minskat. Bakom den genomsnittliga nedgången för de svenska eleverna dölde sig en mycket omfattande nedgång för de elever som redan är svaga läsare medan nedgången för de mer avancerade läsarna var mer modest och inte ens statistiskt signifikant.¹⁵

Matematik

Utvärderingar har visat att svenska elevers matematikkunskaper förbättrades stadigt från 1960-talet fram till början av 1990-talet. Utvecklingen var under denna period positiv även i internationell jämförelse. Sedan dess har utvecklingen vänt och de svenska elevernas kunskaper i matematik har successivt blivit sämre – absolut och relativt – både enligt nationella och internationella utvärderingar.

Resultaten i matematik för elever i årskurs 4 i TIMSS 2011 var signifikant sämre än för EU/OECD-genomsnittet. Jämfört med 2007 var dock resultaten oförändrade. Sveriges relativa position hade försämrats, vilket kan förklaras av att det tillkommit flera länder i undersökningen med goda resultat. Spridningen i de svenska resultaten var förhållandevis låg i ett internationellt perspektiv. Andelen högpresterande elever var i Sverige betydligt mindre än för EU/OECD-genomsnittet, medan andelen mest lågpresterande inte skilde sig nämnvärt från genomsnittet.¹⁶

Resultaten i matematik för elever i årskurs 8 i TIMSS 2011 låg signifikant under EU/OECD-genomsnittet. En tidigare negativ utveckling från 1995 hade fortsatt till 2011. Sett över hela tidsperioden svarar Sverige för den största nedgången av samtliga deltagande EU/OECD-länder. Störst var nedgången mellan 1995 och 2003. Försämringen bromsades således upp till 2011, dock utan att plana ut eller vända. Sveriges relativa position i matematik i årskurs 8 hade också försämrats. Mellan 1995 och 2003 minskade andelen elever med resultat på avancerad och hög nivå kraftigt, medan andelen ökade på elementär nivå eller lägre nivå. Därefter har utveck-

¹⁵ Skolverket (2010) *Rustad att möta framtiden? PISA 2009 om 15-åringars läsförståelse och kunskaper i matematik och naturvetenskap*. Rapport 352.

¹⁶ Skolverket (2012) *TIMSS 2011 Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*. Rapport 380.

lingen fortsatt, men i långsammare tempo. 2011 presterade endast en procent av de svenska eleverna resultat på avancerad nivå, en minskning från 12 procent 1995. På motsvarande sätt ökade andelen som inte ens når upp till elementär nivå från 4 till 12 procent under samma period.¹⁷ Enligt Skolverket var försämringen i resultat mellan TIMSS 1995 och TIMSS 2003 så kraftig att eleverna redan på denna korta tid förlorade motsvarande ett läsår i matematik. Eleverna i årskurs 7 var år 1995 bättre i matematik än eleverna i årskurs 8 var år 2003. Resultaten visar också att de svenska elevernas kunskaper i matematik utvecklades mindre mellan årskurs 4 och årskurs 8 än i andra länder.

Enligt PISA låg, i motsats till resultaten i TIMSS, svenska 15-åringars matematikkunskaper strax över OECD-genomsnittet vid mätningarna 2000 och 2003. Till skillnad från många andra OECD-länder hade dock ingen förbättring skett mellan mättillfällena. Vid den senaste mätningen 2009 hade Sverige gått från att 2003 ha signifikant bättre resultat till att ha ett resultat som inte signifikant skilde sig från OECD-genomsnittet. Nedgången var signifikant. Andelen svenska elever med svaga resultat hade ökat samtidigt som andelen som presterade på de högsta nivåerna hade minskat. Nedgången var relativt jämnt fördelad mellan de lågpresterande och högpresterande eleverna.¹⁸

Naturvetenskap

Svenska elever i årskurs 4 har goda kunskaper i naturvetenskap. De svenska resultaten i TIMSS 2011 låg signifikant över genomsnittet för EU/OECD-länderna. Positivt är också att resultaten har förbättrats signifikant jämfört med 2007. Även Sveriges relativa position förbättrades mellan 2007 och 2011. Andelen elever som nådde upp till avancerad eller hög nivå ökade också mellan 2007 och 2011 samtidigt som andelen på elementär eller medelgod nivå minskade. Andelen svenska elever som presterade på avancerad nivå var dock signifikant lägre än EU/OECD-genomsnittet. Spridningen var jämförbar med EU/OECD-genomsnittet.¹⁹

I årskurs 8 presterade eleverna signifikant sämre resultat i naturvetenskap än EU/OECD-genomsnittet i TIMSS 2011. Nedgången

¹⁷ Skolverket (2012) Rapport 380.

¹⁸ Skolverket (2010). Rapport 352.

¹⁹ Skolverket (2012) Rapport 380.

i de svenska elevernas resultat mellan 1995 till 2011 var signifikant och var den största nedgången bland samtliga deltagande länder. Nedgången mellan 2007 och 2011 var dock inte signifikant. Förändringen av Sveriges relativa position mellan 2007 och 2011 är inte särskilt stor. Mellan 1995 och 2007 ökade andelen elever som inte nådde upp till den mest elementära kunskapsnivån i naturvetenskap samtidigt som andelen som presterade på den mest avancerade nivån minskade. Mellan 2007 och 2011 var fördelningen mellan de olika kunskapsnivåerna oförändrad. Spridningen var på samma nivå som för EU/OECD-genomsnittet. Resultaten visar också att de svenska elevernas kunskaper i naturvetenskap utvecklas mindre mellan årskurs 4 och årskurs 8 än i andra länder.²⁰

I PISA 2009 låg de svenska elevernas kunskaper i naturvetenskap²¹ signifikant under OECD-genomsnittet för 15-åringar. Mellan 2006 och 2009 försämrades de svenska resultaten, dock inte signifikant. Gruppen elever med svaga resultat ökade emellertid signifikant. Samtidigt försämrades resultaten för de lågpresterande eleverna signifikant, medan de relativt högpresterande eleverna presterade på samma nivå som i PISA 2006.²²

Vad säger PISA om likvärdigheten?

I Skolverkets rapport om PISA 2009 görs en analys av hur likvärdigheten har utvecklats i Sverige över tid, med utgångspunkt i resultaten för läsförståelse. Skolverket konstaterar inledningsvis att Sverige och övriga nordiska länder historiskt har uppvisat en relativt hög grad av likvärdighet²³ jämfört med de flesta övriga OECD-länder. Verkets samlade intryck är att Sverige under 2000-talet tappat sin position som ett av de länder som har mest likvärdiga skolsystem till att i detta avseende ha blivit ett genomsnittsland. Nedgången beror inte så mycket på att övriga länder kommit i kapp Sverige. Den främsta orsaken är i stället att likvärdigheten i Sverige har försämrats över tid. Skillnaderna mellan hög- och lågpresterande elever har ökat, skillnaderna mellan hög- och

²⁰ Skolverket (2012) Rapport 380.

²¹ Frågorna anknyter till skolämnen biologi, fysik och kemi, men även till geografi och geologi (det senare är inte ett skolämne), som i många länder räknas som naturvetenskapliga ämnen.

²² Skolverket (2010) Rapport 352.

²³ Likvärdigheten bedöms utifrån fem indikatorer: total variation, mellanskolevariation, övergripande effekt av individens socioekonomiska bakgrund, effekten av skolans socioekonomiska sammansättning samt spridning i socioekonomisk sammansättning mellan skolor.

lågpresterande skolor har ökat och dessutom har betydelsen av en elevs socioekonomiska bakgrund förstärkts. Den enda indikator som inte försämrats är enligt PISA-resultaten den socioekonomiska segregationen mellan skolor.²⁴

Medborgar- och samhällsfrågor

För att nyansera bilden av den svenska skolan finns anledning att till ovan nämnda internationella undersökningar också lägga resultaten från de undersökningar som belyser medborgar- och samhällsfrågor i skolan. ICCS (International Civic and Citizenship Education Study) 2009 är en internationell studie om medborgar- och samhällsfrågor i årskurs 8 och årskurs 9 i grundskolan. Liknande studier har tidigare genomförts vid två tillfällen. 1971 ägde den så kallade sexämnesstudien rum och CIVED (Civic Education Study) genomfördes 1999/2000 bland 14- och 15-åringar och gymnasieelever. ICCS 2009 byggde till stor del på CIVED.

De svenska eleverna placerade sig en bra bit över genomsnittet för de deltagande 38 länderna på ICCS 2009:s kunskapsprov. En grupp om fyra länder – däribland Danmark och Finland – fick dock signifikant bättre resultat än Sverige. De svenska ungdomarnas kunskaper var ändå goda i en internationell jämförelse. Här finns ett starkt stöd för demokratins grundvärden och lika rättigheter för olika grupper i samhället. Många elever ville och kunde påverka sin skolvardag och försökte dessutom göra det. Många kunde också tänka sig att delta i politiskt arbete och samhällsliv som vuxna.

Bland de svenska 14-åringarna fanns dock relativt många som säger sig vara ointresserade av politik och samhällsfrågor. Det visade sig också i en internationellt sett låg aktivitet i föreningar och organisationer, diskussioner om politik och samhällsfrågor i familj och kamratkrets liksom i hur många som genom massmedia följde med i vad som händer i samhället. Om de svenska ungdomarna visade ett jämförelsevis lågt engagemang i politiska frågor, var de ändå engagerade i demokratins värden och olika gruppers rättigheter i samhället och hos ganska många fanns en handlingsberedskap inför framtiden.

De svenska kunskapsresultaten är stabila mellan CIVED 1999 och ICCS 2009. Jämförelsen ska tolkas försiktigt eftersom den baseras på förhållandevis få uppgifter och täcker en mindre kun-

²⁴ Skolverket (2010) Rapport 352.

skapsdomän, men den visar att det åtminstone inte verkar ha skett någon försämring. Inte heller vad gäller värderingar kan man iaktta några stora förändringar mellan mättillfällena, i de avseenden som är möjliga att jämföra.

Nationella utvärderingar av grundskolan

År 1992 genomfördes en större nationell utvärdering av grundskolan. Den gav en bild av skolans verksamhet och av elevernas kunskaper. Våren 2003 genomfördes en ny nationell utvärdering av grundskolan (NU 03)²⁵. Att kursplanerna hade förändrats mellan 1992 och 2003 försvårade naturligtvis jämförelser. I vissa ämnen – svenska, matematik, engelska, natur- och samhällsorienterande ämnen – genomfördes dock repliker på de mätningar som genomfördes 1992.

Resultaten i engelska i NU 03 var goda och måluppfyllelsen var hög. De var också jämförbara med dem från 1992. I matematik kunde en försämring noteras, tydligast i årskurs 5. När det gäller naturorienterande ämnen måste resultaten enligt Skolverket betraktas som otillfredsställande. Elevernas begreppsförståelse oförändrad i biologi, var något försvagad i fysik och var tydligt försämrade i kemi. När det gäller de samhällsorienterande ämnena visade NU 03 att eleverna hade ojämna och sporadiska kunskaper. Det framgår dock inte några påtagliga skillnader i förhållande till 1992. I svenska studerades i NU 03 främst elevernas läsfärdighet, vilken hade försämrats både för elever i årskurs 5 och årskurs 9. Vad gäller förmågan att uttrycka sig skriftligt och muntligt fanns inga indikationer på någon försämring.

Slutligen visade NU 03 på en förbättring vad gäller elevernas problemlösande färdigheter, dvs. förmågan att söka och kritiskt granska information, att dra slutsatser och generalisera samt att förklara och argumentera för sitt tänkande och sina slutsatser. Det gäller både för elever i årskurs 9 jämfört med 1992 och elever i årskurs 5 jämfört med 1998.

Det finns i dagsläget inga planer på att genomföra någon samlad nationell utvärdering av grundskolan motsvarande den som genomfördes 2003. Regeringen uppdrog i december 2004 åt Skolverket att utreda förutsättningarna för att införa ett rullande stickprovsbase-

²⁵ Skolverket (2004), *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003*, Rapport 250.

rat system för kunskapsutvärdering för samtliga ämnen i grundskolan. Skolverket redovisade 2006²⁶ sin avsikt att – under förutsättning att verkets ekonomiska ramar så medgav – genomföra en strategi för nationella kunskapsutvärderingar som bygger på en kombination av internationella och nationella undersökningar. Regeringen har inte återkommit till myndigheten i frågan.

Under 2013 genomför Skolverket en nationell ämnesutvärdering av bild, musik och slöjd i årskurserna 6 och 9 i grundskolan. Syftet är att ge en nationell bild av undervisningen och måluppfyllelsen i dessa ämnen och att följa upp ämnena utifrån resultaten i NU 03. Skolverket planerar också att lyfta fram vilka utmaningar och utvecklingsbehov som finns i dessa ämnen. Skolverket planerar att presentera resultaten från utvärderingen under hösten 2014.

Sammanfattningsvis

Såväl de internationella undersökningarna som de nationella utvärderingarna (NU 03 och kommande ämnesutvärderingar) ska tolkas med försiktighet. Det finns till exempel alltid metodologiska problem i anslutning till denna typ av studier. Trots det går det inte att dra någon annan slutsats än att de svenska elevernas resultat har försämrats påtagligt sedan mitten av 1990-talet och att det än så länge saknas säkra tecken på att den nedåtgående trenden har vänt. I vissa avseenden pekar dock de internationella undersökningarna på en uppbromsning. Det visar sig främst i TIMSS undersökningar av kunskaperna i matematik respektive naturvetenskap. TIMSS undersökning av kunskaperna i naturvetenskap för elever i årskurs 4 visar till och med på goda resultat. För elever i år 4 finns endast resultat från studierna 2007 och 2011. Det behövs mer än två observationer för att belysa en trend. Det behövs således fler resultat med en positiv tendens för att det i verklig mening ska vara möjligt att tala om en vändning.

Skolverket har i sina lägesbedömningar återkommande påtalat allvaret i utvecklingen. I lägesbedömningen för 2009 pekade man på att försämringen av resultaten i matematik och naturvetenskap handlar om elevers faktiska kunskaper, men också om att Sverige tappar mark i jämförelse med OECD- och EU-länder. Mot bakgrund av att Sverige ofta tillhört de absolut bäst presterande länder-

²⁶ Skolverket (2006) *Rullande stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämnen*. Rapport 286.

na i läsförståelse ansåg Skolverket att även försvagningen på detta område bör tas på allvar.

Det är vidare viktigt att framhålla att den svenska skolan i en internationell jämförelse lyckas väl med de delar av kunskapsuppdraget som avser medborgar- och samhällsfrågor samt med de övergripande läroplansmålen.

2.2.2 Vad betyder detta för utredningen?

Som redan nämnts är det ytterst i förbättrade resultat på de internationella och nationella undersökningarna av elevers kunskaper i olika ämnen som många av de åtgärder som genomförts sedan 2007 förväntas få genomslag.

Utredningen har konstaterat att det knappast är möjligt att leda i bevis att just en viss åtgärd leder till förbättrade studieresultat eller hur stor effekten av en viss åtgärd är i förhållande till effekterna av andra åtgärder. Ännu svårare är det att leda i bevis att just en viss specifik åtgärd kommer att påverka resultaten på någon av de internationella eller nationella undersökningarna. Detta hindrar inte att någon av åtgärderna, eller flera av dessa tillsammans, kan komma att bidra till att nedgången i dessa planar ut eller att utvecklingen vänder i positiv riktning. När, och om, detta sker kommer det dessutom att vara synnerligen svårt att härleda utvecklingen till den ena eller den andra av de vidtagna åtgärderna. I den mån det överhuvudtaget är möjligt är det en fråga för forskningen.

Svårigheterna att koppla resultatutvecklingen till genomförda reformer eller andra åtgärder bekräftas av utvecklingen i Norge. Liksom i Sverige försämrades resultaten på de internationella undersökningarna från mitten av 1990-talet. Efter 2003 sker en betydande uppgång, som påbörjas redan innan Kunskapslyftet med nya kursplaner genomfördes 2006. Det finns enligt forskarna ingen enkel förklaring till varken nedgången före 2003 eller uppgången därefter.²⁷

För utredningen innebär svårigheterna att koppla vidtagna åtgärder till förändringar i resultaten att vi hänvisas till att ta utgångspunkt i mer teoretiska resonemang som bygger på logistiken kring de genomförda reformerna och till vad vi vet om vad som fram-

²⁷ Olsen, Rolf V. m.fl. (2012) *Elevenes læringssituation etter innføringen av en ny reform*. En syntesrapport från utvärderingen av Kunskapslyftet. Institutt for Lærerutdanning og Skoleforskning, Universitetet i Oslo.

gångsrikt kan påverka elevers studieresultat. Utifrån detta söker vi identifiera vilka åtgärder vi bedömer har störst potential att påverka utvecklingen och bedöma när effekter tidigast kan komma att visa sig i förbättrade studieresultat och ökad måluppfyllelse.

2.3 Om implementering av reformer

Forskning och utvärdering om implementering är relevant för utredningen av flera anledningar. Den kan bidra med kunskap dels om hur lång tid det faktiskt tar att genomföra förändringar, dels om vilka faktorer som kan påverka förloppet och utfallet av förändringsprocessen.

Med implementering avser utredningen hela processen från det att reformen utformas på politisk nivå till och med att den institutionaliserats. Den bör påpekas att det också finns forskare som gör en åtskillnad mellan å ena sidan implementering och å andra sidan institutionalisering. I likhet med flertalet forskare menar vi dock att den av oss valda modellen ger bättre möjlighet att beskriva och analysera reformer i ett helhetsperspektiv.

2.3.1 Vad är implementering?

Implementering kan definieras som förverkligande eller genomförande av politiskt beslutade reformer. Det är en specifik uppsättning aktiviteter utformade för att överföra politiskt beslutade reformer till en praktik som ger avsedda resultat.²⁸ Särskilt problematiskt att implementera är politiska reformsträvanden som syftar till att staten aktivt ska förändra andra aktörers interaktion.

Det kan allmänt sägas att ju mer en policy är beroende av att de byråkratiska procedurerna penetreras på djupet, desto mindre är sannolikheten för att den genomförs på något enkelt sätt. Det är lätt att ändra på en socialbidragsanvisning, det är bara dataformeln som måste ändras. Det är däremot svårt att förändra attityder och sätt hos lärare, socialarbetare eller vårdare.²⁹

²⁸ Fixen, Dean L., m.fl. (2005) *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. University of South California. Tampa, Florida.

²⁹ Zald m.fl. Här citerad efter Rothstein, Bo (2010) *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Arkiv förlag. Andra upplagan. Århus.

Rothstein³⁰ lyfter fram två kritiska aspekter vid implementering av reformer. Den första utgörs av den verkställande personalens förståelse för, kunskap om och vilja att förverkliga reformernas intentioner. Reformerna som syftar till att aktivt förändra beteendet hos den målgrupp som politiken riktar sig till har små chanser till framgång om inte dessa är starkt engagerade. Resultatet av en kursplanereform exempelvis den undervisning som de enskilda lärarna faktiskt genomför.

Den andra kritiska aspekten rör möjligheterna att nå en bred politisk legitimitet för reformpolitiken i samband med implementeringen. En reforms legitimitet kan inte enbart förstås utifrån hur väl den lyckats, dvs. grad av mätbar måluppfyllelse. Själva utformningen av implementeringen är central för vilken legitimitet som reformen kommer att få, särskilt när politiken riktas mot avgränsade grupper vilkas medverkan är kritisk för genomförandet.

I den äldre forskningen om implementering stod ett top-down-perspektiv mot ett bottom-up-perspektiv. *Top-down-perspektivet*³¹ handlar i första hand om beslutsfattarnas roll i implementeringsprocessen. Forskningen avsåg att kunna bidra med bättre kunskapsunderlag för beslutsfattarna så att dessa skulle undvika klassiska implementeringsmisstag. Utgångspunkten var att resultaten av en reform eller en åtgärd skulle överensstämma med de ursprungliga intentionerna³². Perspektivet utgick från en åtskillnad mellan beslutsfattare och tjänstemän där politikerna fattar besluten och tjänstemännen i förvaltningen lojalt genomför dessa i enlighet med de politiska intentionerna³³. Kritikerna av perspektivet menar att detta framställer implementeringsprocessen som enkelriktad, teknisk och mekanisk och att den inte till fullo fångar in hur förändring inom till exempel utbildningsområdet faktiskt går till³⁴.

Den forskning som bedrivits inom ramen för *bottom-up-perspektivet* kan sägas försöka förklara varför en beslutad reform med stor sannolikhet inte kommer att vara den reform som realiserar. Forskningen intresserar sig här för variationer i hur individer och

³⁰ Rothstein, Bo (2010) a.a.

³¹ Med företrädare som Pressman, Wildavsky, Mazmanian, Sabatier m.fl.

³² Glemdahl, Michael (2008) *Gubben på kullen. Om den smärtsamma skillnaden mellan politiska intentioner och praktiska resultat*. JIBS Dissertation Series No. 050. Jönköpings Universitet.

³³ Vedung, Evert *Utvärdering som megatrend, gigatrend och fyra böljor*. Essä med anledning av Torben Beck Jørgensens 60-årsdag. Publiceringsår okänt.

³⁴ Datnow, Amanda m.fl. (1998) *Educational Reform Implementation: A Co-constructed Process*. Research Report No. 5 Centre for Research on Education, Diversity & Excellence. UC Berkeley.

institutioner reagerar på en reform och på frågan om vad som krävs för att en reform ska genomföras med framgång. Perspektivet kan sägas ha utvecklats som en reaktion på top-down-perspektivet och dess inneboende antagande om rationalitet.

I detta perspektiv ses arbetssituationen för de personer som dagligen arbetar i verksamheten som en mer relevant utgångspunkt för den som vill förstå förändringsprocesser än förenklade föreställningar om hur man bättre hierarkiskt kan styra denna grupp av personer. Inom vissa områden, till exempel sjukvård, socialvård och utbildning, består de som verkställer uppgiften av mer eller mindre starka professionella grupper med en omfattande yrkeskompetens. Arbetsuppgifterna har en sådan komplexitet att de inte låter sig detaljregleras. Detta medför att de verksamma har en ”relativ autonomi och ett tolkningsutrymme vad avser implementeringsarbetets innehåll och form”.³⁵

Inom den internationella skolforskningen har forskare menat att varken uppifrån-och-ner-perspektivet eller nerifrån-och-upp-perspektivet fungerar som utgångspunkt för reformer inom skolans område.³⁶ Båda perspektiven behövs för att analysera och förstå genomförande av reformer och deras effekter.

Det finns forskare som försökt att sammanföra de båda perspektiven i en och samma modell. Matland³⁷ menar dock att teori-bildningen kring implementering inte lyckats identifiera under vilka förhållanden som olika policyrekommendationer är effektiva. Han har därför utvecklat den så kallade mångtydighets-konflikt-modellen som försöker förklara när de två perspektiven är som mest träffande och lämpliga att beakta. En reform som präglas av låg grad av politisk konflikt och låg grad av mångtydighet (avseende målen och metoderna att uppnå målen) lämpar sig till exempel för en implementeringsstrategi som ligger närmare top-down-modellen, medan en reform som präglas av låg grad av politisk konflikt men hög grad av mångtydighet lämpar sig för en annan strategi som i högre grad beaktar de insikter som vunnits inom bottom-up-forskningen.

³⁵ Berg, Gunnar m.fl. (1999) *Skolan i ett institutionsperspektiv*. Studentlitteratur. Lund.

³⁶ Se t.ex. Fullan, Michael (1994) *Coordination Top-Down and Bottom-Up Strategies for Educational reform*. <http://www2.ed.gov/pubs/EdReformStudies/SysReforms/fullan1.html>

³⁷ Matland, Richard E. (1995) *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 5, No. 2

2.3.2 Implementeringens olika faser

Förutom att analysera vad som sker under implementeringsprocessen, och vad som påverkar denna, har implementeringsforskningen strävat efter att kunna ge vägledning ifråga om hur en reform lämpligen bör implementeras för att få avsett resultat och om vilka fallgropar som bör undvikas.

Även om implementeringsforskningen i dag inte kan peka ut exakt hur implementeringen av en politisk reform ska genomföras för att få avsedd effekt, menar utredningen att den kan bidra till att ge perspektiv på, och begrepp för, att analysera och förstå vad som händer när reformer ska genomföras samt om vad som försvårar respektive underlättar genomförande av politiska reformer.

I det följande redogörs dels för en indelning av implementeringens olika faser, dels för iakttagelser som forskningen gjort om vad som är viktigt att beakta under implementeringen av reformer. Indelningen har konstruerats genom en sammanjämkning av olika indelningsgrunder som redovisas i litteraturen.³⁸ Ansatsen är alltså operationell och pragmatisk och gör inte anspråk på att vara i strikt mening vetenskaplig. Indelningen bygger på de tre övergripande faserna A. Politikformulering, B. Processimplementering och C. Institutionalisering. Inom varje fas behöver ett antal olika steg tas. Kunskapen om implementeringens olika faser har i vårt sammanhang, och i valda delar, relevans inte endast för relationen mellan statsmakterna och vad som händer i kommun och skola, utan även för relationen mellan kommunen och skolan samt för processerna inom skolan.

I anslutning till de olika faserna har fogats vissa slutsatser och rekommendationer som implementeringsforskningen formulerat med anledning av olika fallstudier. En reform som implementerats i enlighet med rekommendationerna kan antas vara mer effektivt implementerad än en reform som inte är det. Reformen kan därmed antas få starkare genomslag.

³⁸ Framställningen bygger på följande framställningar: Löfgren, Karl (2012), Rothstein, Bo (2010c), Fixsen, Dean et al. (2005), Sahlberg, Pasi (2005), Aasen, Petter et al. (2012) och Glemdal, Michael (2008).

A. Politikformulering (den avsedda reformen)

De mått och steg som vidtas i denna fas sker på central nivå, dvs. statlig nivå. I denna fas är det politiska inflytandet som störst.

1. Utforskning eller problemformulering

Vilket behov ska tillgodoses eller vilket problem ska lösas? Finns det målkonflikter eller matchningsproblem mellan olika samhällsbehov? Finns någon evidensbaserad praktik att falla tillbaka på inom området eller inte?

2. Ingångsättningsfasen

Hur kan reformen utformas? Finns tillräckliga samhällsresurser (mottagarkapacitet i form av kompetens, pengar etc.)? Har reformen legitimitet: Är den förankrad hos de berörda? Hur ser opinionsläget ut? Råder konflikt eller konsensus i frågan i samhällsdebatten eller i förhållande till de yrkesverksamma? Finns det behov av förhandling och kompromiss?

3. Policydesign

Vilken policyteori ligger till grund för reformen, dvs. vilka antaganden har gjorts om att åtgärden (eller åtgärderna) kommer att få avsedda effekter visavi målet eller det problem som ska lösas (reformens rational)? Hur ska reformen implementeras och utvärderas?

4. Offentliggörande

Enligt forskningen bör vissa förutsättningar uppfyllas respektive undvikas under *A. Politikformulering*:

- *Tydliga mål*: En reform med ett klart formulerat, specificerat och entydigt mål har bättre förutsättningar att lyckas än reformer som har ett oklart mål, flera olika mål eller mål som är motsägelsefulla. Reformers som är vaga med avseende på målsättningar och valet av politiska instrument riskerar att inte implementeras, då utförarna inte vet vad som förväntas av dem.
- *Adekvat policyteori*: Framgångsrik implementering förutsätter solida beslut som vilar på en stark eller rimligt korrekt policyteori, dvs. en teori som identifierar de centrala faktorerna och orsakssambanden och relationerna mellan åtgärder och effekter/mål. Den underlättas om relationen mellan mål och medel är

direkta och utan mellanled och om utförarna tror på åtgärderna. Problem uppstår om det som förefaller vara möjligt att påverka också är påverkat av djupare liggande strukturella förhållanden (ideologiska, sociala, geografiska, organisatoriska eller ekonomiska) som sätter gränser för vad som är möjligt att förändra inom rimliga tidsramar och med rimliga resurser. Ju större osäkerhet som måste hanteras i genomförandedet desto svårare blir implementeringen och desto flexiblere måste implementeringsstrategin vara.

- *Konflikt eller konsensus*: Fattas beslut i en konfliktfylld situation ökar risken för att yrkesverksamma ogillar reformen och uppfattar att reformen kan komma att upphävas, och att det därför inte finns skäl att genomföra den. Finns det stor konsensus om reformen ökar chansen för att reformen kommer att genomföras, dvs. att utförarnas beteenden kommer att ändras.
- *Beslutets innehåll*: Förutsättningarna för att lyckas beror i hög grad på förändringens karaktär. Den mest komplicerade typen av program är de som kräver att utförarna eller målgrupperna ändrar sitt beteende. Enligt teorin om *gräsrots-* eller *frontlinjebyråkraterna* (street level bureaucrats) är det summan av den operativa fältpersonalens handlingar som blir det offentliga åtgärdsprogrammet. Denna typ av reformer ställer mycket stora krav på den offentliga förvaltningens organisering och förvaltningsåtgärdernas legitimitet.
- *Beslutets form*: En juridiskt strukturerad reform, dvs. en reform som har sin grund i en lag eller förordning och som ger verkställaren tillräckliga legala medel att genomföra reformen ökar förutsättningarna för att reformen blir implementerad på avsett sätt. "Mjuka" reformer, dvs. sådana som saknar lagstöd, löper större risk att inte implementeras på avsett sätt.
- *Förankring*: Möjligheten att åstadkomma en lyckad implementering ökar om reformen har stöd av politiker och tjänstemän på central (nationell nivå) och deras motsvarigheter på lokal nivå. De s.k. närbyråkraternas eller gräsrotsbyråkraternas förmåga och vilja att understödja processen är avgörande för implementeringen. Om reformen främjar, eller åtminstone inte utmanar, de yrkesverksammas professionalitet eller handlingsutrymme kommer implementeringen att underlättas. Om motsatsen är fallet måste beslutsfattaren räkna med motstånd och möta detta

med starkare insatser vad gäller organisering och legitimering. Den allmänna ”socio-ekonomiska” situationen eller opinionsstämningar spelar en betydelsefull roll för genomförandet av ett politiskt beslut och de faktiska effekterna av detsamma.

B. Processimplementering

I denna fas genomförs operativa insatser som dels mer direkt syftar till att införa reformen på utförarnivån, dels mer långsiktigt syftar till att säkra ett reellt utfall av reformen.

5. Initial implementering

Detta steg har stor betydelse för vilka effekter en reform kommer att få. Roll- och ansvarsfördelningen samt formerna för samverkan mellan de olika nivåer och aktörer (vertikalt och horisontellt) prövas liksom policydesign och implementeringsstrategi. Motstånd och konflikt på den operativa nivån kan förekomma. För att möta skillnader i kunskaper och färdigheter, organisatorisk kapacitet, organisationskultur etc. behövs tid, utbildningsinsatser m.m. Insatser kan vara av olika slag och genomförs på olika nivåer i styrsystemet:

- Informationsinsatser (myndighets- och huvudmannanivå)
- Kompetensutveckling (myndighets- och huvudmannanivå)
- Nätverksbyggande (myndighets- och huvudmannanivå)
- Konferenser (myndighetsnivå)
- Organisationsförändringar (huvudmannanivå)
- Förändringar i arbetssätt, rutiner, procedurer etc. (huvudmannanivå)
- Seminarier (huvudmannanivå)
- Handledning (huvudmannanivå)

6. Formativ utvärdering

Formativ utvärdering på myndighets- och huvudmannanivå syftar till att få information om hur implementeringen går. Redan under den pågående initiala implementeringen får man på detta sätt underlag för att kunna vidta åtgärder – för att förbättra utfallet eller för att justera reformen. Den formativa

utvärderingen bör vara en del i implementeringsstrategin och planeras tidigt.

7. Fullständig implementering

När en reform är fullt integrerad i utförarnas, organisationens eller samhällets praktik, policy och procedurer är reformen fullständigt implementerad. Hur lång tid det tar att nå detta stadium beror dels på reformens karaktär, dels på vilka insatser som gjorts nationellt och lokalt för att nå hit.

Enligt forskningen bör vissa förutsättningar uppfyllas respektive undvikas under *B. Processimplementering*:

- *Styrsystemets karaktär*: Maktindelning som innebär att politiskt ansvar och politisk makt glider isär bör undvikas. Annars får den centrala nivån fortsätta att ta politiskt ansvar för ett program den i stor utsträckning överlätit makten att genomföra till lokala politiska organ.
- *Antalet aktörer och nivåer*: Ju mer hierarkiskt systemet som reformen skall genomföras i är, desto svårare är det att implementera den. Ju fler organisationer och aktörer som på olika nivåer är involverade i genomförandet av ett politiskt beslut, desto fler möjligheter finns det att "omtolka" eller "omförhandla" det politiska beslutet i en viss riktning. De aktörer som ska samverka vid en reform är såväl systemaktörer, dvs. politiker och administratörer på den centrala riksnivån och på den kommunala skolförvaltningsnivån, samt skolaktörer, dvs. skolledare, lärare och elever men även föräldrar³⁹.
- *Utförarnas kapacitet*: Tempot och kvaliteten i implementeringen påverkas av om de som leder de verksamhetsnära processerna har kunskap om vad som förväntas av dem, om den egna organisationens kapacitet samt om vilka resurser i form av organisation, pengar, tid och kompetens som behöver sättas in för att säkra genomförandet. Om den lokala förändringskapaciteten (planer, strategier, tidsramar, nätverk, medverkan m.m.) inte finns, behöver den byggas upp systematiskt och understödjas från den centrala nivån. Implementeringen gynnas av att utföraren inte hindras av andra interna eller externa omständigheter

³⁹ Sundberg, Daniel (2005), *Timplanereformen i ett implementeringsperspektiv*, bidrag i antologin *Utän Timplan – forskning och utvärdering* (SOU 2005:102).

samt inte är beroende av andra aktörer. Om reformen består av ett paket med olika delreformer ställs mottagarnas kapacitet på prov, vilket kan medföra att implementeringen tar längre tid, sker med olika kvalitet och i ojämn takt.

- *Samverkan*: En framgångsrik implementering stöds av om det finns en strategi för implementeringen på olika nivåer, som bl.a. tydliggör uppgifter, roller och ansvar samt hur samverkan kan utvecklas vertikalt och horisontellt. Deluppgifterna i genomförandet bör framgå i korrekt ordning.
- *Kommunikation och delaktighet*: Ju mindre uppifrån-och-nerperspektiv, desto lättare kommer implementeringen att gå. God dialog, ömsesidigt lärande och nätverkande gynnar ett genomförande med kvalitet.
- *Resurser*: Reformen måste ha tillräckliga finansiella och tidsmässiga resurser. De senare behöver ofta sträcka sig flera år framåt tills verksamheten nått den s.k. institutionaliseringsfasen.
- *Den operativa nivån*: De yrkesverksammas förhållningssätt är avgörande för hur väl reformen genomförs. Lärarna bör t.ex.
 - ha kunskap om vad förändringen syftar till,
 - engageras och involveras i att förändra undervisningen,
 - kunna ändra sin pedagogiska grundsyn, och
 - vilja ha och få stöd för att utveckla ett nytt sätt att undervisa.Skolans ledning bör
 - göra det begripligt varför en reform/förändring är nödvändig,
 - göra förändringsprocessen förståelig,
 - utveckla en lärande kultur, t.ex. genom kollegialt erfarenhetsutbyte och lärande,
 - utveckla en utvärderingskultur (inbäddad i den lärande kulturen),
 - utveckla ett ledarskap för förändring,
 - skapa en miljö som ger alla möjlighet att vara framgångsrika, och

- ta tillvara de goda idéer som redan finns i den egna verksamheten.

C. Institutionalisering

När full implementering uppnåtts måste den reella förändringen säkerställas (stabilisering). Det kan till exempel innebära att den organisation som byggts upp för att hantera reformen behålls under flera år för att säkerställa att den lever vidare i enlighet med avsikterna.

8. Uthållighet

Uppföljning, utvärdering, inspektion och andra återkommande insatser från myndigheter och huvudmän stärker genomförandet och minskar risken för att reformens intentioner successivt förvanskas eller att dess principer anpassas till en lokal praktik på ett sätt som inte stämmer med avsikterna.

9. Resultat

Summativ utvärdering från nationell nivå genomförs i syfte att bedöma dels om reformen genomförts på avsett sätt, dels om reformen fått avsedd effekt, dvs. om åtgärden varit relevant för det som ursprungligen uppfattades problemet (eller målet).

10. Förnyelse

Det måste finnas utrymme för att förfina och utveckla en implementerad reform. En distinktion måste här göras mellan en förnyelse som är grundad på skickligt utförande och lojalt genomförande (önskvärd utveckling) och en avdrift som innebär ett fjärmande från reformens intentioner (icke önskvärd utveckling).

Enligt forskningen bör vissa förutsättningar uppfyllas respektive undvikas under C. *Institutionalisering*:

- *Uppföljning och utvärdering*: Beslutsfattaren bör ha en genomtänkt strategi för en systematisk och återkommande uppföljning och utvärdering av de beslutade reformerna. Feedbackmekanismer kan möjliggöra att tidiga problem eller misstag i implementeringen korrigeras.

2.3.3 Vad betyder detta för utredningen?

De reformer som utredningen har i uppdrag att analysera har redan beslutats och trätt i kraft. Det innebär att den fas som beskrivits ovan under *A. Politikformulering* utgör en för utredningen på förhand given utgångspunkt. Den är dock så sammankopplad med resten av processen att den har en avgörande betydelse för denna. Om förutsättningarna inte är optimala under denna fas, vilket de i många fall inte är när det gäller skolreformer, påverkar det förutsättningarna i nästa fas.

De åtgärder som hittills initierats av regeringen, och Skolverket har och har haft ansvaret för, hör hemma under punkt 5 under *B. Processimplementering*. Utredningen återkommer senare i detta betänkande och i slutbetänkandet till behovet av åtgärder även inom andra delar av implementeringsprocessen.

Utredningens genomgång av implementeringslitteraturen har vidare lett oss till slutsatsen att svaret på frågan om när reformerna får avsedda effekter är att ”det beror på”. Vilka effekterna blir, och snabbt de visar sig, beror i stor utsträckning på vad som sker under tiden från det att en reform beslutas till dess att den är fullt ut integrerad i den dagliga verksamheten och vad som görs för att vidmakthålla reformernas intentioner. Det går därför inte att i analysen bortse från vad som kan göras för att så långt möjligt säkerställa att de avsedda effekterna ska uppstå och bli bestående.

Genomgången har dessutom visat att förutsättningarna för implementeringen av just skolreformer i många fall är långt ifrån optimala. Målen är ofta otydliga, orsakssambanden är osäkra, det föreligger långt ifrån alltid konsensus kring fattade beslut, förändringarna ska påverka de verksammas beteende, etc.

2.4 Sammanfattande utgångspunkter för utredningens bedömningar

Det har under vårt arbete blivit tydligt att åtgärder som påverkar undervisningen i klassrummet är de som har störst förutsättningar att få effekt på elevers studieresultat. Åtgärdernas påverkan på undervisningen är därför en viktig faktor för utredningens analys.

Varje reform eller åtgärd analyseras därför utifrån dels vilken påverkan åtgärden förväntas få på undervisningen, dvs. åtgärdens förväntade effekter på undervisningen givet en framgångsrik im-

plementering, dels hur förutsättningarna för en framgångsrik implementering ser ut. En åtgärd som förväntas påverka undervisningen på ett önskvärt sätt och som är (förhållandevis) okomplicerad att implementera kan enligt denna tankemodell förväntas få ett snabbare genomslag på elevernas studieresultat än en åtgärd som förväntas påverka undervisningen i mindre grad och som är komplicerad att implementera.

Det är samtidigt nödvändigt att för varje åtgärd fastställa en tidpunkt som utgångspunkt för utredningens analys. Att en reform eller åtgärd har beslutats innebär inte att den omedelbart börjar implementeras i verksamheten. Det finns därför flera olika tidpunkter vid vilka reformer inom skolområdet kan mätas:

1. Det juridiska ikraftträdandet. *Exempel:* För den nya skollagen skedde detta den 1 augusti 2010.
2. Från när bestämmelserna formellt ska tillämpas. *Exempel:* För den nya skollagen skedde detta den 1 juli 2011.
3. Första gången de nya bestämmelserna tillämpas i praktiken. *Exempel:* Betyg i årskurs 6 används första gången vid utgången av höstterminen 2012.
4. När de nya bestämmelserna/åtgärderna fått till följd att skolans verksamhet (arbetssätt/rutiner/praktik) har förändrats.
5. När de nya bestämmelserna/åtgärderna har fått effekter på kunskaper och målpuppfyllelse.

Vid vilken tidpunkt effekterna av en åtgärd mäts har betydelse för vilka resultat som kan förväntas och vilken form av utvärdering som kan genomföras. För utredningen innebär detta att vi med stor säkerhet kan fastställa när en åtgärd ska tillämpas första gången enligt bestämmelserna (punkt 2) och med ganska stor säkerhet fastställa från när de nya bestämmelserna tillämpas i praktiken (punkt 3).

När åtgärderna får ett genomslag som innebär att skolans verksamhet har förändrats (punkt 4) är väsentligt svårare att bedöma. Vi har sökt att göra dessa bedömningar med stöd av forskning och utvärdering samt utifrån de erfarenheter myndigheter och skolhuvudmän förmedlat.

Att fastställa när en förändrad praktik i skolan på grund av de olika åtgärderna får effekt på elevernas studieresultat (punkt 5) är knappast möjligt. För det är sambanden för otydliga. I vissa fall går

det dock att formulera hypoteser utifrån vilka faktorer som tidigare visat sig ha effekter på elevers studieresultat. Om sådana faktorer visar sig i skolans praktik kan en hypotes om framtida effekter på studieresultaten formuleras. Svaret kommer dock att kunna ges först i efterhand och då knappast kunna härledas till en enskild åtgärd.

3 Reviderade styrdokument

Regeringens åtgärder för tydligare styrning av grundskolan och motsvarande skolformer utgör centrala reformer inom ramen för det samlade åtgärds paket som genomförts sedan 2007. Här redogörs för och analyseras de förändringar som gjorts avseende läroplaner och kursplaner samt införandet av kunskapskrav.

3.1 Beslutade och genomförda åtgärder

3.1.1 Tydligare mål och kunskapskrav

I oktober 2010 fattade regeringen beslut om en ny läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr11). Läroplanen (Lgr11) som trädde i kraft den 1 juli 2011¹ innehåller även nya kursplaner, kompletterade med kunskapskrav². Under hösten 2010 beslutade regeringen även om nya läroplaner för grundsärskolan³, specialskolan⁴ och sameskolan⁵. Kursplaner för dessa skolformer beslutades av Skolverket.

Förändringarna innebär att det för var och en av skolformerna grundskolan, obligatoriska sarskolan, specialskolan och sameskolan nu finns en läroplan som innehåller dels övergripande mål och riktlinjer för utbildningen, dels kursplaner. Det avsnitt som behandlar övergripande mål och riktlinjer i Lgr11 innebär inga stora förändringar i förhållande till den föregående läroplanen.

¹ SKOLFS 2010:37 *Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.*

² SKOLFS 2011:19 *Skolverkets föreskrifter om kunskapskrav för grundskolans ämnen.*

³ SKOLFS 2010:255 *Förordning med läroplan för grundsärskolan.*

⁴ SKOLFS 2010:250 *Förordning om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.*

⁵ SKOLFS 2010:251 *Förordning om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.*

I Lgr11 redovisas *övergripande mål* för all undervisning som anger de normer och värden samt de generella kompetenser som alla elever bör ha utvecklat efter slutförd utbildning. Den tidigare konstruktionen med mål att sträva mot och mål att uppnå har tagits bort.

Kursplanerna för grundskolan innehåller *ämnets syfte* och *centralt innehåll* för årskurserna 1–3, 4–6 respektive 7–9. Centralt innehåll är en nyhet i kursplanerna som anger vilka kunskaper i och om ämnet som undervisningen ska behandla. Kursplanerna kompletteras också med föreskrifter om *nationella kunskapskrav* för årskurserna 3, 6 och 9. Kunskapskraven, som ersatt de tidigare betygskriterierna, meddelas av Skolverket och publiceras tillsammans med läroplan och kursplaner. Även för kursplanerna innebär förändringarna att konstruktionen med mål att sträva mot och mål att uppnå har tagits bort.

Bakgrund till förändringarna

År 1994 infördes en ny läroplan (Lpo 94)⁶ för det obligatoriska skolväsendet. Med tiden kom den även att gälla för förskoleklassen och fritidshemmet. Lpo 94 var gemensam för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan. Den innebar bland annat att indelningen av grundskolan i tre stadier upphörde. Målen i läroplanen skulle vara av två slag – mål att sträva mot och mål att uppnå. Kursplanerna skulle ange ämnets syfte, mål som undervisningen i ämnet skulle sträva mot, ämnets uppbyggnad och karaktär samt mål som skulle ha uppnåtts efter det femte och det nionde skolåret.

Ganska snart kom målsystemet i Lpo 94 och i kursplanerna att bli föremål för diskussioner. Skolverket pekade redan 1996 på att tolkningen av mål att sträva mot och mål att uppnå utgjorde ett problem⁷. I regeringens utvecklingsplan 1997⁸ konstaterades att målen att uppnå tycktes ha blivit både planerings- och bedömningsmål, där mål att uppnå uppfattades som en sorts grundkurs och mål att sträva mot som en överkurs. Hösten 2001 föreslog en

⁶ Prop. 1992/93:220, bet. 1993/94:UbU1, rskr. 1993/94:82).

⁷ Skolverket (1996) *Grundskola för bildning – Kommentarer till läroplan, kursplaner och betygskriterier*.

⁸ Regeringens skrivelse skr. 1996/97:112 *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*.

arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet att målstrukturen skulle ses över och ersättas med en målnivå⁹. 2003 pekade Skolverket på en målträngsel och att lösningen möjligen fanns i hur styrdokumentens uppdrag, i form av mål att sträva mot och mål att uppnå, uppfattades¹⁰.

I lägesbedömningen 2005¹¹ menade Skolverket att tydligare kursplaner med ökad konkretisering av målen och mer lättillgängligt språk skulle underlätta för lärare att kommunicera målen med elever och föräldrar. Verket menade vidare att tydligare kursplaner skulle främja en likvärdig bedömning och rättvis betygssättning samt ge ökat stöd för skolors uppföljning och bedömning av grundläggande kunskaper och färdigheter hos elever. Samma år förordade Timplanedelegationen¹² en översyn av målsystemet. Av delegationens underlag och forskarrapporter framgick att tydligare mål och ett tydligare målsystem efterfrågades av lärare och rektorer. Särskilt problematiskt ansågs systemet vara med mål att sträva mot och mål att uppnå. Av Skolverkets attitydundersökning 2006¹³ framgick slutligen att närmare hälften av de tillfrågade eleverna inte ansåg att de fått veta vad de skulle lära sig enligt kursplanerna.

Utredning och proposition

Mot denna bakgrund tillkallade regeringen i början av 2006 en särskild utredare med uppdrag¹⁴ att se över hur mål- och uppföljningssystemet för grundskolan och motsvarande skolformer skulle kunna stärkas och utvecklas för att förbättra kvaliteten i utbildningen. Utredaren ansåg¹⁵ att statens otydlighet i sitt budskap till skolorna bidragit till en bristande förståelse av mål- och resultatstyrningens principer, vilket bidragit till en stor mängd olika lokala tolkningar. Stora skillnader i kraven på kunskaper gjorde att likvärdigheten i grundskolan kunde ifrågasättas.

⁹ Ds 2001:48 *Samverkande styrning – Om läroplanerna som styrinstrument*.

¹⁰ Skolverket (2004) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003. Sammanfattande huvudrapport*. Rapport nr 250.

¹¹ Skolverket (2005) *Lägesbedömning 2005 av förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning*. Rapport nr 264.

¹² SOU 2005:101 *Utän timplan – för målinriktat lärande*.

¹³ Skolverket (2007) *Attityder till skolan 2006. Elevernas och lärarnas attityder till skolan*. Rapport nr 299.

¹⁴ Dir. 2006:19.

¹⁵ SOU 2007:28 *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem*.

I propositionen *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan* (prop. 2008/09:87) aviserade regeringen att man avsåg att införa tydligare och mer lättillgängliga styrdokument för grundskolan och motsvarande skolformer i form av samlade läroplaner med nya kursplaner. Regeringen bedömde att många fler elever skulle kunna nå skolans kunskapsmål med en tydligare målstruktur. Lpo 94 och tillhörande kursplaner gav enligt regeringen inte skolan de tydliga styrdokument som behövs för att kunna göra uppföljningar på individnivå och sätta in det stöd som behövs. I allt väsentligt överensstämde regeringens förslag med de förslag som lämnats av utredaren. Riksdagen ställde sig i sitt beslut¹⁶ bakom regeringens förslag i mars 2009.

Skolverkets uppdrag om läro- och kursplaner

På uppdrag¹⁷ av regeringen lämnade Skolverket¹⁸ i mars 2010 förslag till nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer enligt den nya styrmodellen. I uppdraget ingick även att bland annat anpassa läroplanens avsnitt *Mål och riktlinjer* till en ny målstruktur samt att föreslå ändringar för att undvika upprepningar och dubbelregleringar i frågor som regleras i andra författningar.

Den del av uppdraget som avsåg översyn och anpassningar av Lpo 94 var enligt regeringens uppdrag en i första hand teknisk och juridisk fråga. Detta då förändringarna endast var av strukturell karaktär och inte av materiell art. Utöver förslag till rensning av upprepningar och dubbelregleringar samt vissa justeringar i förhållande till den nya skollagen (2010:800) innebar därför Skolverkets förslag till förändringar att mål att uppnå och mål att sträva mot i Lpo 94 ersattes med övergripande mål. Målen är formulerade som handlingskompetenser¹⁹ och är uttryckta som förmågor. Mål som inte kunde anses som övergripande hanterades inom kursplanerna.

I enlighet med riksdagens beslut innebar Skolverkets förslag att avsnitten *syfte* och *mål för undervisningen* i kursplanerna i anslutning till Lpo 94 sammanfördes under *syfte* och att ett *centralt inne-*

¹⁶ Bet. 2008/09:UbU9, skr. 2008/09:189.

¹⁷ U2009/312/S.

¹⁸ Skolverket dnr. 2008:741.

¹⁹ Handlingskompetenser innebär att förmågan ska kunna uttryckas i handling.

håll angavs. I förslaget till kursplaner utgick det centrala innehållet från syftestexten och angav vilka kunskaper i och om ämnet som undervisningen ska behandla och som eleverna har rätt att möta. Det centrala innehållet var enligt Skolverket att se som en handlingsregel. Det centrala innehållet skulle inte ange undervisningsmetoder eller, med några undantag, beskriva aktiviteter. Efter vissa justeringar av Skolverkets förslag beslutade regeringen om läroplaner för alla obligatoriska skolformer och kursplaner för grundskolan. Skolverket fattade beslut om kursplaner för grundsär-, same,- och specialskolan.

I anslutning till förslagen till kursplaner presenterade Skolverket även arbetsversioner av kunskapskrav. Föreskrifter för kunskapskrav fastställdes senare av myndigheten, efter det att regeringen beslutat om kursplanerna. Kunskapskrav konstruerades utifrån ämnenas långsiktiga mål och beskriver en kunskapsprogression för de förmågor som anges i målen, genom årskurserna, och för de olika betygen A, C och E. Kunskapskraven konstruerades så att det tydligt framgår att alla ämnesspecifika förmågor och kunskapsformer ska återfinnas för varje betygssteg. De tidigare betygskriterierna tolkades, utan att detta varit avsikten, som att det för godkänt betyg krävdes grundläggande faktakunskaper, medan det för högre betyg krävdes kunskaper att analysera och tolka. I kunskapskraven har nu gjorts tydligt att till exempel analys ingår på alla betygsnivåer, men att analysen kan vara mer eller mindre välutvecklad.

3.1.2 Införandet av mål i årskurs 3

Införandet av Lgr11 föregicks av vissa genomgripande förändringar i styrningen av de tidiga åren i grundskolan. Redan den 15 juli 2008 kompletterades efter beslut av regeringen kursplanerna i svenska, svenska som andraspråk och matematik med mål för årskurs 3²⁰. Tidigare fanns mål endast för årskurserna 5 och 9 i grundskolans kursplaner.

Förslag till mål för årskurs 3 utarbetades av Skolverket²¹ på uppdrag²² av regeringen. Regeringens motiv var att man ville införa

²⁰ SKOLFS 2008:68 *Förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 200:135) om kursplaner för grundskolan.*

²¹ Skolverket dnr. 73-2006:3393 och dnr. 73-2007:3594.

²² U2006/9851/S och U2007/7471/S.

regelbundna obligatoriska kontrollstationer för att stödja elevernas utveckling mot målen och sätta en lägsta garanterad nivå för lärarnas kontinuerliga utvärdering och uppföljning av eleverna. I årskurs 3 borde enligt regeringen fokus ligga på läsförståelse, skrivkunighet och matematik. Regeringen la stor vikt vid att målen skulle vara tydliga och distinkt utformade. Utifrån målen skulle det också vara möjligt att utforma nationella prov för att utvärdera hur den enskilda eleven uppnått målen (om nationella prov se vidare avsnitt 4.2).

Nationella mål för årskurs 3 tillämpades från och med läsåret 2008/09. Från och med 1 juli 2011 har de inom Lgr11 ersatts med kunskapskrav för godtagbara kunskaper i slutet av årskurs 3 i ämnena svenska/svenska som andraspråk och matematik samt för de naturorienterade och samhällsorienterade ämnena.

3.2 Vad säger forskning och utvärdering?

Enligt en forskningsöversikt²³, som tagits fram på utredningens uppdrag, finns det inte någon internationell forskning om skolreformers genomslag som kan belysa när och hur olika typer av reformer får genomslag på elevernas resultat. Den forskning om skolreformer som finns har ett mer allmänt implementerings- och skolutvecklingsperspektiv. Detta bör förstås bland annat mot bakgrund av att den tradition av omfattande nationella läroplansreformer som finns i Sverige saknas i många jämförbara länder.

Vad gäller de tidiga skolåren konstaterar utredningen att det varken finns forskningsresultat eller utvärderingar som mot bakgrund av läroplansreformer diskuterar betydelsen hur mål konstrueras, till exempel betydelsen av antalet målnivåer för elevernas kunskapsutveckling²⁴. På denna punkt kommer därför utredningens bedömningar i huvudsak att vila på förnuftsmässiga resonemang.

²³ Åsén, Gunnar. Se bilaga 2.

²⁴ Under tiden med Lgr80 fanns indelningen i låg-, mellan- och högstadium bevarad. I timplanen föreskrevs antal stadiesveckotimmar i de olika ämnena och i kursplanerna i de olika ämnena angavs de huvudmoment som skulle ingå i studierna under de olika stadierna. Under åren med Lpo94 fanns endast två målnivåer, år fem och år nio.

Den allmänna bedömningen från forskarhåll vad gäller effekter av läroplansreformer tycks dock vara pessimistisk. Följande beskrivning kan tjäna som en sammanfattning av forskningens uppfattning så som utredningen uppfattat den:

Läroplansreformer är en sak, skolutveckling en annan. Det har genom alla år visat sig att arbetssättet i skolan tenderar att förbli sig likt, oavsett vad läroplanerna föreskrivit. Skolarbetet förefaller snarare följa de olika lokala eller professionella traditionerna än vad den gällande läroplanen föreskriver.²⁵

Enligt Åsén²⁶ visar resultat från utvärderingen av den norska läroplansreform som genomfördes 1997²⁷ att den nya läroplanen i liten grad bidrog till att förändra lärarens planering och genomförande av undervisningen. Det finns även äldre svenska exempel på att nya läroplaners intentioner inte genomförts i önskvärd utsträckning. Resultatet av den läroplansreform som genomfördes på 1980-talet (Lgr80) beskrivs i en departementsskrivelse på följande sätt:

Varken SIA-reformens eller den därtill hörande nya läroplanens intentioner, mål och riktlinjer tycks för övrigt ha trängt ned till ”verkställarnivån” i sådan omfattning att arbetet i skolan har förändrats i önskad riktning.²⁸

Ekholm, Fransson och Lander²⁹ sammanfattade 1987 ett stort antal studier och utvärderingar om förändringar av skolors inre arbete under 1980-talets första hälft. Forskarna konstaterade att mycket litet hade hänt vad gäller de intentioner som hade fastställts i läroplanerna för grundskolan – mer på låg- och mellanstadiet, mindre på högstadiet.

De svårigheter som uppstår när läroplaner ska genomföras handlar främst om det s.k. lokala läroplansarbetet, dvs. om arbetet med att ”översätta” läroplanens mål till en fungerande undervisning och skolkultur. Det innebär till exempel att läraren ska kunna analysera

²⁵ Hartman, Sven (2012) *Det pedagogiska kulturarvet. Traditioner och idéer i svensk undervisningshistoria*. Andra utgåvan. Natur och kultur.

²⁶ Åsén, Gunnar. Se bilaga 2.

²⁷ Den norska Reform 97 innebar obligatorisk skolstart för sexåringar, en förlängning av grundskolan från nio till tio år samt att en ny läroplan infördes.

²⁸ DsU 1987:1 *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Ett beredningsunderlag utarbetat inom Utbildningsdepartementet*.

²⁹ Ekholm, Mats m.fl. (1987) *Skolreformer och lokalt gensvar: sammanfattning av lägesbedömningar i grundskolan 1980–1985*.

kopplingarna mellan målen i läroplanen i förhållande till målen i kursplanerna och omsätta detta till fungerande undervisning. Det är ett arbete som kräver både insatser av den enskilde läraren och olika former av gemensamma lärarakiviteter under lång tid. Läromedelsförfattarna genomför även de ett motsvarande tolkningsarbete, vars resultat kan utgöra ett stöd för lärarna.

Personer med lång erfarenhet och stor inblick i skolan har i kontakt med utredningen hävdade att Lpo 94 i vissa avseenden börjat förstås först på senare år, dvs. nästan 20 år efter att den introducerats. Svårigheterna har bland annat gällt förståelsen av det sätt läroplanen var tänkt att användas för att styra skolans verksamhet och dess konsekvenser för utformningen av denna verksamhet.

Som ett exempel på de svårigheter som kan uppstå vid genomförandet av läroplansreformer kan följande påpekande från Skolverket ges. Verket ansåg 1998 att det fanns skäl att ”återigen peka på problem som har funnits allt sedan de nya läroplanerna har börjat gälla: De två slagen av mål är svåra att hantera i praktiken. Kravet att alla elever ska bli godkända leder till en fokusering på uppnåendemålen.”³⁰ Dessa problem bestod under hela den tid som dessa kursplaner gällde (fr.o.m. läsåret 1994/95 t.o.m. läsåret 2010/11) och utgjorde i själva verket ett av huvudskälen till den reform som nu genomförts.

3.3 Bedömningar

Den nya samlade läroplanen Lgr11³¹ utgör, tillsammans med kunskapskraven, på många sätt kärnan i det samlade åtgärds paketet. Eftersom läroplanen är en del av åtgärds paketet som ligger nära klassrummet bör den också ha förutsättningar att påverka undervisningen. Läroplanen, med kursplanerna, är ett av statens viktigaste styrmedel. Andra styrmedel som staten förfogar över, och som omfattas av åtgärds paketet, påverkar inte lika omedelbart undervisningssituationen. Det gäller till exempel den nya lärarutbildningen, tillsyn samt bestämmelser om möjlighet att överklaga beslut. I praktiken påverkas verksamheten i skolan dessutom i hög grad av andra faktorer, till exempel skolans organisation, lärar-

³⁰ Skolverket (1999) *Årsredovisning för 1998*.

³¹ Till skillnad från Lpo 94 innehåller Lgr11 även kursplanerna som är kompletterade med kunskapskraven.

bemannning, läromedel och utrustning, dvs. faktorer som huvudmannen förfogar över.

Att det saknas forskning som belägger sambandet mellan exempelvis kursplanerna och studieresultaten innebär inte att det inte finns ett sådant samband. Forskningen fokuserar i huvudsak implementeringen av läroplaner, och arbetet inom ramen för befintliga styrdokument, snarare än effekterna av läroplansreformer. Samtidigt pekar den samlade erfarenheten från tidigare läroplansreformer på att denna typ reformer är svåra att implementera. Flera av de bedömare som utredningen träffat har till exempel påtalat den tid det tog för den läroplan som infördes 1994 att slå igenom i skolans tänkande och i skolans vardag. Man menar att det är först nu, närmare 20 år efter det att läroplanen började gälla, som dess grundläggande principer börjat förstås på ett sådant sätt att den påverkar skolans planering och organisation.

Mot bakgrund av att Lpo 94 innebar en betydligt mer genomgripande reform än Lgr11 borde dock implementeringen av de nya styrdokumenten kunna ske snabbare denna gång. Vilken påverkan som Lgr11 med kursplaner, som kompletteras med kunskapskrav, kommer att få handlar mycket om huruvida den kunskapssyn som redan Lpo 94 byggde på slutligen får genomslag i skolan.

De delar av Lgr11 som rör skolans värdegrund och uppdrag samt övergripande mål och riktlinjer bör gå snabbt att implementera. Här är förändringarna inte stora och implementeringen hakar i den för Lpo 94. Den del av den nya läroplanen som berör kursplanerna kommer däremot, enligt utredningens uppfattning, att ta längre tid att implementera. Det bör dock inte behöva ta lika lång tid som det tog för de kursplaner som beslutades i samband med att Lpo 94 infördes. Skälet till denna bedömning är att grundprinciperna för en mål- och resultatstyrd kursplan redan är kända samt att själva den grundläggande idén bakom förändringarna i kursplanernas uppbyggnad och innehåll, till exempel med centralt innehåll, syftar till att skapa en enklare och tydligare styrning av undervisningen och underlätta lärarnas arbete med att översätta kursplanen till faktisk undervisning.

Ett problem som uppmärksammats i samband med tidigare läroplansreformer gäller kopplingen mellan *å ena sidan* läroplanens värdegrund och uppdrag samt övergripande mål och riktlinjer och *å andra sidan* kursplanerna i de olika ämnena. Det finns enligt vår uppfattning litet som talar för att Lgr11 ger bättre förutsättningar att göra denna koppling än tidigare styrdokument. Implemen-

teringen av Lgr11 innebär dock ett tillfälle att uppmärksamma detta.

En annan svårighet i samband med införandet av Lgr11, som enligt vår uppfattning kommer att påverka den tid det tar att implementera reformen, är relationen mellan kunskapskravens sätt att beskriva förmågor och det centrala innehållet i kursplanerna. Enligt vad vi erfarit står detta för närvarande i centrum för diskussionerna på skolorna om de nya styrdokumenterna. Vi återkommer till detta bland annat i kapitel 10 om implementeringen.

Problemen med implementeringen av kunskapssynen i Lpo 94 har omnämnts tidigare. Enligt utredningen kan insatserna med anledning av Lgr11 göra det möjligt att göra ett ”omtag” med implementeringen av den kunskapssyn som gällt sedan 1994.

Att nå fram till att den nya läroplanen³² har institutionaliserats, dvs. att den utgör en naturlig och självklar del i styrning, planering och genomförande av skolans dagliga verksamhet, är ett arbete som kommer att ta tid. Att en läroplansreform efter ett antal år har institutionaliserats i skolans vardag innebär inte heller med nödvändighet att den har fått avsedda effekter på elevernas kunskapsresultat. I vissa fall tar det ytterligare tid innan effekterna på elevernas kunskaper kan förväntas uppstå och mätas – i den mån det överhuvudtaget går att mäta och påvisa sådana effekter. Om policyteorin bakom genomförda förändringar inte är korrekt kan åtgärderna till och med leda till försämrade resultat.

Utredningen har i olika sammanhang blivit klar över att tillgången till tid för reflektion och utveckling är begränsad i skolans vardag. Samtidigt är just tillgången på tid för reformorienterat utvecklingsarbete en av de faktorer som mest påverkar genomslaget för en reform och därmed hur lång tid det tar innan effekterna av en läroplansreform kan avläsas på kunskapsresultaten.

Det är enligt utredningen rimligt att anta att även Lgr11 kommer att behöva tid innan den kan betraktas som implementerad fullt ut. Samtidigt innebär denna process att viktiga aspekter av skolans uppdrag lyfts i skolans interna planeringsarbete, vilket enligt vår uppfattning bör bidra positivt till den pedagogiska diskussionen. I detta sammanhang bör styrdokumentens ökade tydlighet vara en fördel. Det är dock generellt sett för tidigt för att det ska

³² Med begreppet läroplan avses här och i fortsättningen såväl övergripande mål och riktlinjer som kursplaner.

kunna föreligga utvärderingsresultat som belyser effekter på studieresultat och måluppfyllelse av den nu genomförda läroplansreformen.

Utredningen konstaterar vidare att införandet av först mål och i och med Lgr11 kunskapskrav för årskurs 3, tillsammans med införandet av nationella prov i årskurs 3, tillhör de mest påtagliga förändringarna som genomförts sedan 2007. Vi bedömer därför att dessa båda förändringar kommer att ha stor betydelse för åtgärds paketets samlade effekt.

Undervisningen i de tidigare åren utgick tidigare från målen för årskurs 5. Införandet av mål och sedermera kunskapskrav i årskurs 3 borde därför inte vara så omvälvande. Förändringen innebär emellertid att lärarna fått mer näraliggande mål för utbildningen att arbeta mot. För alla de lärare som undervisar elever från F–3, bör detta bidra till en ökad tydlighet om uppdraget. Parat med införandet av nationella prov i årskurs 3 ger detta en bättre grund för lärarens pedagogiska utvärdering. (Se vidare om nationella prov i kapitel 4.)

Grosin³³ har poängterat betydelsen för eleverna av övergången mellan det tredje och fjärde skolåret:

I synnerhet övergången från årskurs 3 till årskurs 4 då basfärdigheterna (läsa, skriva, räkna) från att ha varit mål för elevernas kunskapsutveckling, blir ett medel för densamma är troligen kritisk. Med all sannolikhet är elevernas beredskap för att ta detta kvalitativa steg fundamentalt, inte bara för deras fortsatta kunskapsutveckling utan också för deras sociala anpassning i och utanför skolan.

Utredningen bedömer att förekomsten av ett tillfälle i slutet av årskurs 3 för vilket det finns definierade kunskapskrav skapar förutsättningar för att det ska uppstå effekter på lärandet under de tidiga åren, genom det sätt det påverkar lärarnas arbete.

Det har dessutom betydelse för vilken typ av utvärderingar som görs och vilka resultat som rapporteras, dvs. vad som kan mätas är det som synliggörs. Vid en genomgång av Skolverkets lägesbedömningar under 2000-talet har vi funnit att de resultat som i huvudsak redovisats avser årskurserna 7, 8 och 9, dvs. de årskurser för vilka det fanns såväl mål att utvärdera mot, nationella prov som instru-

³³ Grosin, Lennart (2004) *Skolklimat, prestation och anpassning i 21 mellan- och 20 högstadieskolor*. Forskningsrapport 71, Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.

ment för nationell utvärdering som betygsresultat (åk 8 och 9.) Vilka läranderesultat som uppnås i de tidigare skolåren berörs däremot inte i lägesbedömningarna. Inte heller ges någon beskrivning av på vilket sätt de tidigare skolåren bidrar till resultaten i grundskolans senare år. De nu genomförda förändringarna bör sätta ett ökat fokus på vilka läranderesultat som uppnås under även de tidiga skolåren. Om skolhuvudmän och skolor använder sig av informationen för resursfördelning, planering och genomförande av undervisning bör detta kunna ge effekt på elevernas kunskapsresultat.

Hur lång tid det kan ta innan styrningsreformerna får avsedda effekter påverkas i hög grad av hur implementeringen av reformerna går och hur de samverkar med andra reformer och åtgärder.

4 Stärkt uppföljning av resultat och måluppfyllelse

Regeringens åtgärder för att stärka uppföljningen av elevernas resultat och skolans måluppfyllelse handlar bland annat om att nationella ämnesprov har införts i fler årskurser och i fler ämnen i grundskolan, specialskolan och sameskolan samt att skriftliga omdömen från årskurs 1 och betyg från årskurs 6 har införts.

4.1 Skriftliga omdömen från årskurs 1

4.1.1 Beslutade och genomförda åtgärder

I budgetpropositionen för 2008¹ fastslog regeringen att informationen till föräldrar och elever om skolresultaten måste förbättras. Den individuella utvecklingsplanen skulle utvecklas, så att skolor kunde ge omdömen till eleverna redan från första klass. Omdömena skulle kunna vara betygsliknande. Regeringen ändrade de dåvarande förordningsbestämmelserna om individuella utvecklingsplaner (IUP) så att dessa från och med höstterminen 2008 skulle innehålla skriftliga omdömen om elevernas kunskapsutveckling.

Nu återfinns bestämmelserna om skriftliga individuella utvecklingsplaner i skollagen (2010:800) som tillämpas från och med hösten 2011. Enligt lagen ska läraren i grundskolan vid utvecklingssamtalet i en skriftlig individuell utvecklingsplan

¹ Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008*.

1. ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen eleven får undervisning i, och
2. sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt möjligt inom ramen för läroplanen.

Den individuella utvecklingsplanen får även innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven, och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Skriftlig information om elevens skolgång får ges även vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal.²

Enligt Skolverkets allmänna råd om utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen³ som nyligen reviderats har omdömena en formativ funktion, dvs. de ska stödja elevens fortsatta lärande och lyfta fram elevens utvecklingsmöjligheter.

4.1.2 Vad säger forskning och utvärdering?

Inom forskningen råder en bred enighet om betydelsen av bedömning och återkoppling för ett gott resultat av en lärandeprocess. Skolverket publicerade 2011 en kunskapsöversikt om bedömning.⁴ Enligt denna ingår i lärarens uppdrag att bedöma enskilda elever utifrån syftena att

- klarlägga elevernas kunskaper och lärandeprocesser för att stödja deras fortsatta kunskapsutveckling, och
- sammanfatta varje elevs kunskaper i förhållande till mål och eventuella betygskriterier antingen i ett formellt betyg eller i form av muntligt eller skriftligt omdöme som del av den individuella utvecklingsplanen och utvecklingssamtalet.

Den första formen benämns ofta som formativ bedömning, varmed alltså menas en framåtsyftande eller diagnostiserande bedömning som avser att synliggöra och stödja elevers lärande. Den andra

² 10 kap. 13 § skollagen (2010:800). Motsvarande bestämmelser för grundsärskolan, specialskolan och sameskolan finns i 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § och 13 kap. 13 § skollagen (2010:800).

³ Skolverkets allmänna råd (12:1279) *Utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen – för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan*.

⁴ Korp, Helena (2011) *Kunskapsbedömning – Vad, hur och varför?* Skolverket.

formen kallas ofta för summativ bedömning och avser då en sammanfattande slutlig bedömning.

I slutet av 1980-talet växte en ny syn på kunskapsbedömning fram som fokuserade på både inlärningsprocesser och resultat. Bedömning sågs som en process integrerad i undervisningen, den skulle användas formativt och användas både för att utvärdera undervisningen och elevers lärande.⁵ Under de två senaste decennierna har bedömningskulturen i skolan påverkats av dels decentraliseringen och statens därmed sammanhängande ökade intresse av uppföljning och kontroll, dels den ökade konkurrensutsättningen mellan landets skolor.

Återkoppling är en av de faktorer som, enligt Hatties analyser⁶, mest kraftfullt påverkar elevernas prestationer:

A major argument throughout this book is the power of feedback to teachers on what is happening in their classroom so that they can ascertain "How am I going" in achieving the learning intentions they have set for their students, such that they can then decide "Where to next?"⁷

Den form av återkoppling som Hattie menar har stora effekter är främst formativ bedömning. Men återkopplingen har en dubbel betydelse, den ger information såväl till eleven som till läraren. Betydelsen av det senare är inte minst viktig.

Håkansson och Sundberg menar dock att ett viktigt resultat från den aktuella forskningen om formativ bedömning är att sådan i sig inte kan garantera något framgångsrikt lärande:

Bedömningen måste, för att ge önskade effekter, integreras i undervisningspraktiken, i dess planering, genomförande och uppföljning.⁸

De båda brittiska forskarna Black och Wiliam har under flera decennier fördjupat sig i frågor om formativ bedömning. De menar att det otvetydigt finns belägg för att formativ bedömning förbättrar skolans resultat⁹. Ett urval av över fyrtio kvantitativ inriktade studier (med barn från fem års ålder till universitetsstudering)

⁵ Korp, Helena (2011) a.a.

⁶ Hattie, John (2009) *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Routledge.

⁷ Hattie (2009) a.a.

⁸ Håkansson, Jan och Daniel Sundberg (2012) *Utmärkt undervisning. Framgångsfaktorer i svensk och internationell utbildning*. Natur och Kultur.

⁹ Black, Paul and Dylan Wiliam (1998) *Inside the Black Box: Raising Standards Through Classroom Assessment*. Phi Delta Kappa.

visar att en förbättrad praxis i fråga om formativ bedömning skapar verkliga och betydande förbättringar av lärandet. Effekterna är större än för de flesta andra som redovisas i samband med utbildningsinterventioner. Ett krav för att bedömning ska fungera formativt är, menar forskarna, att resultaten måste användas för att anpassa undervisningen.

I en annan artikel¹⁰ noterar Black m.fl. att många forskare anser att formativ och summativ bedömning är så olika till sina syften att de båda formerna måste hållas isär. De konstaterar att kraften i sådana argument onekligen stärks när man beaktar de negativa influenser som begränsade summativa prov av high-stakes-typ¹¹ kan ha på undervisning. Det är emellertid, menar de, orealistiskt att tro att lärare och elever kommer att kunna hålla isär de båda formerna av prov. Så länge det finns summativa prov blir därför i stället utmaningen att försöka åstadkomma en mer positiv relation mellan de två bedömningsformerna. Enligt forskarna kan klassrumspraktiken förbättras genom att de summativa proven så långt möjligt används för formativa syften. Eleverna kan till exempel

- engageras i reflekterande granskning av det arbete de har gjort så att de kan planera för framtida förändringar,
- uppmuntras att ställa och besvara frågor som ökar deras förståelse för bedömningsprocessen och lär sig att förfina sina framtida ansträngningar, och
- genom kamratvärdering och självvärdering uppmuntras att använda olika slags kriterier för att förstå hur deras arbete kan förbättras, t.ex. genom att eleverna får omarbeta provsvar i klassen.

Utredningen konstaterar att det finns stöd i forskningen för att olika former av formativ bedömning under vissa förutsättningar kan stödja elevers lärande på ett positivt sätt. Om skriftliga omdömen fungerar som en form av formativ bedömning finns därför

¹⁰ Black, Paul, m.fl. (2004) *Working Inside the Black Box. Assessment for Learning in the Classroom*. Phi Delta Kappan. Vol. 86, Nr. 1.

¹¹ Prov av high-stakes-typ är prov där resultaten är av stor betydelse för elevens fortsatta utbildnings- och arbetsmarknadsmöjligheter. I USA kan provresultat även vara viktiga för lärarens anställning och lönesättning. Resultaten på de svenska nationella proven har betydelse för betygssättningen av svenska elever. De har därmed egenskaper som är gemensamma med prov som är high-stakes, dvs. prov där mycket står på spel för den enskilde eleven.

förutsättningar för att de ska kunna ge effekter på elevernas kunskapsresultat.

4.2 Nationella prov i fler årskurser och i flera ämnen

4.2.1 Beslutade och genomförda åtgärder

Så sent som 2008 omfattade det nationella provsystemet för grundskolan icke obligatoriska nationella ämnesprov i årskurs 5 (årskurs 6 för specialskolan) i svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik samt obligatoriska nationella ämnesprov i samma ämnen för årskurs 9 (årskurs 10 för specialskolan). Från och med innevarande läsår omfattas följande nationella ämnesprov, samtliga obligatoriska:

- **Årskurs 3**
 - Svenska/svenska som andraspråk
 - Matematik
- **Årskurs 6 (årskurs 7 i specialskolan)**
 - Svenska/svenska som andraspråk
 - Engelska
 - Matematik
 - Biologi, fysik och kemi (utprovningssomgång)
 - Geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap (utprovningssomgång)
- **Årskurs 9 (årskurs 10 i specialskolan)**
 - Svenska/svenska som andraspråk
 - Engelska
 - Matematik
 - Biologi, fysik och kemi
 - Geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap (utprovningssomgång)

Förändringen är en följd av flera beslut av regeringen. Som nämnts i kapitel 3 beslutade regeringen i oktober 2008 att införa mål och samtidigt nationella ämnesprov i svenska, svenska som andraspråk och matematik i årskurs 3 i grundskolan. Skolverket gavs därutöver i uppdrag att utforma nationella prov i de berörda ämnena till vårterminen 2009. Nationella prov i matematik, svenska och svenska

som andraspråk i årskurs 3 genomfördes i en utprovningssomgång¹² under våren 2009 och permanentades från och med 2010.

Samtidigt beslutades att det skulle införas nationella prov i biologi, kemi och fysik i årskurs 9 och att de dåvarande proven i årskurs 5 skulle bli obligatoriska. Även de nationella proven i biologi, kemi och fysik i årskurs 9 utprovades under våren 2009 för att permanentas från och med 2010.

Från och med läsåret 2011/12 ersattes de tidigare ämnesproven i svenska, svenska som andraspråk, matematik och engelska i årskurs 5 med motsvarande prov i årskurs 6¹³.

Regeringen menade i propositionen att provsystemet framför allt bör syfta till att stödja en likvärdig bedömning och en rättvis betygssättning samt ge underlag för analys av i vilken utsträckning kunskapskraven nås på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå. Regeringen underströk att de nationella proven i årskurs 9 ska användas för att bedöma elevernas kunskapsutveckling och som ett stöd för betygssättning. Från och med våren 2013 ska lärare använda proven som stöd vid betygssättning även i årskurs 6.

I regleringsbrevet för 2011¹⁴ fick Skolverket i uppdrag att utarbeta samt förbereda införandet av nationella ämnesprov i årskurs 6 i grundskolan och sameskolan samt i årskurs 7 i specialskolan i svenska, matematik och engelska för att användas från och med vårterminen 2012.

Skolverket fick också i uppdrag att utarbeta och förbereda införandet av nationella ämnesprov i årskurs 6 i grundskolan och sameskolan samt i årskurs 7 i specialskolan i biologi, fysik och kemi (NO) samt i geografi, historia, religion och samhällskunskap (SO). I uppdraget ingick vidare att utarbeta och förbereda införandet av nationella ämnesprov i årskurs 9 i grundskolan och i årskurs 10 i specialskolan i geografi, historia, religion och samhällskunskap. En obligatorisk utprovningssomgång genomförs under 2013 för samtliga prov som ingick i uppdraget. Proven ska börja användas från och med vårterminen 2014. En elev ska endast göra ett prov i SO respektive ett prov i NO per årskurs och år.

¹² SKOLFS 2009:3 *Skolverkets föreskrifter om utprovning av ämnesprov i svenska, svenska som andraspråk och matematik i årskurs 3 i grundskolan läsåret 2008/2009.*

¹³ Prop. 2008/09:87 *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan.*

¹⁴ U2011/7200/S *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Statens skolverk.*

4.2.2 Vad säger forskning och utvärdering?

Studier från USA och flera andra länder pekar, enligt Håkansson och Sundberg¹⁵, på olika typer av såväl direkta som indirekta återverkningar på elever, lärare och undervisning av de formella och externa prov- och bedömningssystemen i dessa länder. Sådana prov- och bedömningssystem kan huvudsakligen beskrivas som summativa till sin karaktär och används exempelvis för jämförelser mellan skolor, kommuner och länder.

Enligt Håkansson och Sundberg visar forskningen bland annat att elevers fokus på att klara proven ersätter ett egentligt lärande, att undervisningens innehåll begränsas till att omfatta endast det som testas och att både lärare och elever känner sig pressade i förhållande till proven. De pekar också på att en del forskare funnit positiva effekter av olika slags bedömningssystem. Prov sätter exempelvis fokus på viktiga kvaliteter och kriterier som elever ska förstå och lära sig. Det blir också möjligt att se att prestationerna förbättras över tid.

Koretz m.fl.¹⁶ konstaterar att vissa forskare inte betraktar det som en oönskad eller negativ konsekvens att lärare förbereder sina elever för prov (teaching to the test) ”så länge som proven leder lärarna att fokusera på breda kunskapsområden och proven mäter förmågor snarare än innehåll som är anpassat till de slags frågor som återkommer i provet”. Enligt forskarna visar emellertid deras resultat tydligt att lärare som de studerat ”fokuserade på det innehåll som var specifikt för det test som användes i delstaten i fråga, snarare än att försöka förbättra prestationerna i den bredare mening som vi skulle önska oss.”

Koretz¹⁷ konstaterar vidare i en senare artikel att förbättrade resultat på tester som används i syfte att utkräva ansvar av skolor och lärare inte ger tillräckliga belägg för att undervisningen verkligen har förbättrats och att införa sådana tester inte är tillräckligt för att stimulera förbättringar. Incitament att förbättra provresultat är inte alltid det samma som att förbättra prestationer, och att en-

¹⁵ Håkansson, Jan och Daniel Sundberg (2012) a.a.

¹⁶ Koretz, Daniel M., m.fl. (1991) *The Effects of High-Stakes Testing On Achievement: Preliminary Findings About Generalization Across Tests* in R. L. Linn (chair) *Effects of High-Stakes Educational Testing on Instruction and Achievement*.

¹⁷ Koretz, Daniel (2000) *Limitations in the Use of Achievement Tests as Measures of Educators' Productivity*. The Journal of Human Resources.

dast fokusera på sådana tester medför att alltför många såväl goda som dåliga praktiker förblir ouppmärksammade.

I en kunskapsöversikt om prov redovisas 18 studier från olika länder och i olika ämnen¹⁸. Sju av dessa innehöll resultat som visade på positiva (dvs. avsedda) förändringar av arbetet i klassrummet som en följd av att man infört nya nationella prov eller storskaliga bedömningsprogram – några av dessa visar dock samtidigt på en del icke avsedda och icke önskvärda effekter. Elva studier visade huvudsakligen på negativa effekter. Dessa var ofta kopplade till att provresultaten användes för beslut om eleverna (betyg) eller skolan (skolinspektion, ranking). De anpassningar som lärare gjorde motiverades då primärt av en strävan att höja elevernas provresultat och innebar inte att man i grunden ändrade praktik för att öka kvaliteten i elevernas lärande.

Enligt Korp¹⁹ visar amerikanska studier att vid summativ bedömning, till exempel inför betygssättning, tenderar lärare att övergå till förmedlingspedagogik, undervisningstiden prioriteras till de ämnen som proven ges i och till kunskapsformer som testas. Det gör att mål relaterade till kreativitet och elevernas personliga och sociala utveckling kommer i skymundan. Mycket tid ägnas åt att förbereda eleverna för proven, särskilt åt att ”drilla” elever på lägre prestationsnivåer i baskunskaper. Korp menar sammanfattningsvis att ”detta visar att relationen mellan bedömning och undervisning är komplex och beror på många olika faktorer.”

Utredningen konstaterar att de flesta forskare tycks mena att prov som ges nationellt kan ge viktig kunskap om vad det egna skolsystemet faktiskt presterar. Deras kritiska invändningar handlar främst om hur olika typer av prov och provsituationer påverkar elevernas lärande, såväl innehåll som omfattning, dvs. provens effekter ur ett bredare läroplansperspektiv.

Även om proven görs så breda som möjligt kan de endast mäta en begränsad del av det stoff som eleverna ska lära sig enligt läro-

¹⁸ Korp, Helena (2011) a.a. Den studie Korp refererar till är Nordenbo, S.E., Allerup, P., Andersen, H.L., Dolin, J., Korp, H., Søgaard Larsen, M., Olsen, R.V., Svendsen, M.M., Tiftikçi, N., Wendt, R.E., & Østergaard, S. (2009). *Pedagogisk brug af test – Et systematisk review* Köpenhamn: Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning, DPU, Aarhus Universitet.

¹⁹ Korp hänvisar till Harlen, W. och R. Deakin Crick *A systematic review of the impact of summative assessment and tests on students motivation for learning*. I *Research Evidence in Education Library*. London EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London. (2002).

plan och kursplaner. Koretz²⁰ menar till exempel att proven även styr bort från mer komplexa förmågor (higher order thinking) av det slag som återfinns i den svenska läroplanens inledande avsnitt med mål och riktlinjer. Ju högre insatser som står på spel för skolan och eleverna, desto starkare negativa effekter kan de få på undervisningen. Koretz menar därför att nationellt utformade prov – som han i och för sig anser nödvändiga – endast bör användas för att utvärdera skolsystemet som helhet och inte på skolnivå samt endast som komplement till skolans och lärarnas egna prov och andra former av bedömnings och utvärderingsinsatser.

Utredningen konstaterar att det inte har gjorts någon studie av vilka effekter de svenska nationella proven har på elevernas lärande. Mot bakgrund av forskningsläget inom området konstaterar vi vidare att relationen mellan externa kunskapsprov och läroplansmål måste betraktas som komplex och problematisk.

I ett pågående forskningsprojekt vid Institutionen för pedagogik och specialpedagogik vid Göteborgs universitet, *Grades: Comparability, prognostic validity and effects on learning* (COMP) studeras emellertid frågor om betyg och betygens effekter för lärande. Denna forskning har stor relevans för att bedöma troliga effekter av de reformer som diskuteras i detta avsnitt. Utredningen återkommer till resultat från COMP-projektet i avsnitt 4.3.

Skolinspektionen har, på regeringens uppdrag, sedan 2010 rättat om ett statistiskt urval av redan rättade nationella prov. Vad resultatet av omrättningen visar är att det finns omfattande och stora avvikelser mellan ursprungsrättarens bedömning och Skolinspektionens bedömning av vissa prov. Det gäller framför allt de delprov där svar ges i form av en längre text, till exempel uppsatsskrivning. Här skilde sig ursprungsrättarens och Skolinspektionens bedömning i upp till 45 procent av fallen. Avvikelsen ämnesprov för ämnesprov spänner annars mellan 10 och 45 procent i den senaste omrättningen 2012. Skolinspektionen har oftast bedömt att elevens prestation motsvarar ett lägre betyg än vad ursprungsrättaren bedömt, även om det omvända förekommer. Det finns skillnader i bedömningar mellan ursprungsrättaren och Skolinspektionen över hela betygsskalan, men vanligast när det gäller höga provbetyg.

²⁰ Koretz, Daniel M. Uttalande i videofilm (<http://www.bigthink.com/users/danielkoretz>).

Skillnaderna mellan ursprungs rättarens bedömning och Skolinspektionens bedömning varierar kraftigt mellan olika skolor.²¹

4.3 Betyg från årskurs 6

4.3.1 Beslutade och genomförda åtgärder

I budgetpropositionen för 2007²² aviserade regeringen att man avsåg att utreda frågan om målrelaterade och obligatoriska betyg från årskurs 6. I november 2009 tillsattes sedan den arbetsgrupp i Utbildningsdepartementet som lämnade sina förslag i maj 2010²³. Regeringens förslag beslutades av riksdagen i slutet av 2010²⁴. Ändringarna i skollagen (2010:800) trädde i kraft den 1 juli 2011 och tillämpades för första gången på utbildning från och med höstterminen 2012.

Förändringen innebär att betyg ska sättas vid varje terminsslut, i alla ämnen utom språkval, från och med höstterminen i årskurs 6 i grundskolan, grundsärskolan (när betyg sätts) och sameskolan samt från och med höstterminen i årskurs 7 i specialskolan. I ämnet språkval ska betyg sättas från och med höstterminen i årskurs 7 i grundskolan och från och med årskurs 8 i specialskolan. Rektorn får bestämma om det ska sättas sammanfattande betyg i de samhällsorienterande (SO) respektive naturorienterande (NO) ämnena i årskurs 6 i grundskolan och sameskolan samt i årskurs 7 i specialskolan. I övrigt ska betyg sättas i varje ämne.²⁵

I propositionen beskriver regeringen åtgärden att införa tidigare betyg som en av flera åtgärder för att påverka de försämrade studieresultaten. Andra åtgärder som nämns är exempelvis satsningen på basfärdigheterna läsa-skriva-räkna, vilket vi återkommer till i kapitel 7, samt införandet av skriftliga omdömen och fler nationella prov. Betyg från årskurs 6 föreslogs för att ytterligare förbättra uppföljningen och utvärderingen av skolans arbete, och därmed möjligheten att tidigt sätta in stöd till de elever som verkligen har

²¹ Skolinspektionen (2012) *Lika för alla? Omvärdering av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år*. (Dnr. 01-2010:2643)

²² Prop. 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007*.

²³ Ds 2010:15 *Betyg från årskurs 6*.

²⁴ Prop. 2009/10:219 *Betyg från årskurs 6 i grundskolan*, bet. 2010/11:UbU3, rskr. 2010/11:137.

²⁵ 10 kap. 15–16 §§ skollagen (2010:800) för grundskolan. Motsvarande bestämmelser för grundsärskolan, specialskolan och sameskolan finns i 11 kap. 19 §, 12 kap. 15–16 §§ och 13 kap. 16–17 §§ skollagen (2010:800).

behov av detta. Enligt regeringen bidrar betygen till att elever som har svårigheter att uppnå kunskapsmålen uppmärksammas av rektor och lärare. För att en elev ska nå utbildningens mål och utvecklas till sin fulla potential behövs uppmuntran, stöd och hjälp såväl i skolan och i hemmet. Med tidigare betyg förbättras, enligt regeringen, även informationen till föräldrarna om hur det går för deras barn i skolan. I propositionen *Betyg från årskurs 6 i grundskolan*²⁶ anger regeringen som ett av skälen till att elever bör betygsättas tidigare under grundskoletiden att eleverna därigenom får en tydlig information om sin kunskapsnivå och då har bättre förutsättningar att kunna höja kommande terminsbetyg.

4.3.2 Vad säger forskning och utvärdering?

Förändringarna av det svenska betygssystemet har genom åren varit många, vilket visar att betygssystemets utformning varit en återkommande skolpolitisk fråga. Utredningen har inte funnit att tidigare förändringar av betygssystemet har tagit utgångspunkt i resultat från forskningen. I propositionen om betyg i årskurs 6 konstaterar regeringen att forskningen i Sverige om betygens betydelse för elevernas resultat är så pass begränsad att det inte går att uttala sig om några tydliga effekter. Inte heller de nu genomförda förändringarna vilar således på någon tung forskningsbakgrund. Förändringar har främst tagit sin utgångspunkt i ideologiska överväganden och i erfarenheter om vilka problem som varit förknippade med det dittills gällande systemet.

I en ofta citerad studie av Ruth Butler²⁷ redovisas dock forskningresultat om sambandet mellan betyg och prestationer. Dessa pekar på att elever som bara får information om sin kunskapsutveckling genom betyg reagerar olika beroende på prestationsnivå. De högpresterande elevernas motivation stärktes i studien. Trots detta var deras prestationer oförändrade. De lågpresterande elevernas motivation sänktes däremot, liksom deras prestation på efterföljande prov.

Även andra forskare konstaterar att summativ bedömning, dvs. betyg och olika slags prov som kan påverka elevens framtida utbild-

²⁶ Prop. 2009/10:219

²⁷ Butler, Ruth (1988) *Enhancing and Undermining Intrinsic Motivation: Effects of Task-involving and Ego-involving Evaluation on Interest and Performance*. British Journal of Educational Psychology.

nings- och yrkeskarriär, har en negativ betydelse för dels elevers motivation och prestationer, dels undervisning och lärande. En stor del av denna forskning indikerar att summativ bedömning har en negativ inverkan på motivationen att lära särskilt för svagpresterande elever²⁸. Cameron²⁹ menar dock att belöningar under vissa förutsättningar kan ha en positiv inverkan på elevers inre motivation. Cameron diskuterar emellertid andra former av belöningar än just betyg.

Det finns också värdefull svensk forskning som berör frågor om bedömning och betyg³⁰. Det är sällan som effekter av olika betygssystem eller delar av ett betygssystem på elevers lärande uppmärksammas. Några intressanta, och delvis motstridiga, resultat finns dock även inom detta område.

Sjögrens studie³¹ visar att betygens avskaffande på grundskolans låg- och mellanstadium under 1970-talet fick långsiktiga konsekvenser för många barn, framför allt för barn från hem utan studietraditioner. Rapporten visar ett samband mellan tidiga betyg och sannolikheten att genomgå (delar av eller fullständig) gymnasieutbildning. Det gällde både för söner och döttrar till lågutbildade föräldrar. Söner till högutbildade föräldrar gynnades däremot av att inte få betyg. Effekterna var dock inte särskilt starka. Rapporten konstaterar avslutningsvis att ”det är svårt att på basis av denna studie av en flera decennier gammal reform uttala sig om vilka konsekvenserna nu blir när betygen återinförs i årskurs sex.”

Även Fredriksson och Vlachos³² konstaterar att den empiriska forskningen kring konsekvenserna av att bli betygssatt är ytterst begränsad och sällan relaterad till själva betygssättandet. Forskarna

²⁸ Se t.ex. W. Harlen and R. Deakin Crick (2002) *A systematic review of the impact of summative assessment and tests on students motivation for learning*. I Research Evidence in Education Library. London EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London) samt W. Harlen and R. Deakin Crick (2003) *Testing and Motivation for Learning*. Assessment in Education, Vol. 10, No. 2.

²⁹ Cameron, Judy (2001) *Negative Effects of Reward on Intrinsic Motivation – A Limited Phenomenon: Comment on Deci, Koestner and Ryan*. Review of Educational Research, Vol. 71, No 1.

³⁰ Den som ville veta mer om forskningsläget inom området rekommenderas dels *Svensk forskning om bedömning – en kartläggning* (Vetkskapsrådets rapportserie 2:2010), dels Viveca Lindbergs artikel *Svensk forskning om bedömning och betyg 1990–2005* (Studies in Educational Policy and Educational Philosophy. E-tidskrift 2005:1).

³¹ Sjögren, Anna (2010) *Betygssatta barn – spelar det någon roll i längden?* IFAU Rapport 2010:8.

³² Fredriksson, Peter och Jonas Vlachos (2011) *Reformer och resultat: kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?* Rapport till Finanspolitiska rådet 2011/3.

konstaterar, bl.a. mot bakgrund av Sjögrens studie, att införandet av betyg i årskurs 6 ”knappast kommer att ha några dramatiska effekter men att man möjligen kan förvänta sig en viss social utjämning av de tidiga betygens återinförande.”

I en ännu opublicerad forskningsrapport³³ från den s.k. COMP-projektet i Göteborg presenteras preliminära resultat från en svensk kvantitativ studie om effekterna av betygssättning av elever i årskurs 6 på elevernas senare prestationer. Studien är en s.k. kvasi-experimentell studie som bygger på en longitudinell uppföljning av över 8 000 elever födda 1967. Eleverna har delats in i två grupper beroende på om de fått betyg i årskurs 6 eller inte. Båda grupperna har fått betyg i årskurs 7.

Resultaten visar att betyg differentierar utifrån elevernas kognitiva förmåga och kön, dvs. elever påverkas olika av att få betyg beroende på sina olika förutsättningar och beroende på kön. Elever som på ett kognitivt test presterar resultat på låg till medelnivå påverkas negativt av betyg medan elever som presterar höga resultat påverkas positivt. En liten grupp högpresterande flickor verkar få den gynnsammaste betygsutvecklingen om de fått betyg redan i årskurs 6 medan låg- till medelpresterande pojkar och flickor får en negativ betygsutveckling om de fått det. Studien visar således i stort sett inga positiva effekter på betygen ett år senare för pojkar av att få betyg i årskurs 6 medan en liten grupp högpresterande flickor får högre betyg ett år senare om de fått betyg i årskurs 6.

Eleverna i studien betygssattes enligt den relativa betygsskalan (1-5) vilket enligt forskarna innebär att det finns en risk att resultaten är i ”underkant” jämfört med om dagens betyg hade använts. Skälet till denna effekt är att grundskolan från och med hösten 2011 har en gräns för godkänt resultat (E) som enligt forskarna riskerar att påverka lågpresterande elever mer kraftfullt negativt jämfört med den relativa betygsskalan. Med den senare kom i stort sett alla elever vidare till nästa nivå inom skolsystemet, trots låga betyg.

³³ Klapp, Alli, Christina Cliffordson and Jan-Eric Gustafsson *The Effect of Being Graded on Later Achievement – Evidence from 13-Year Olds in Swedish Compulsory School*. (Submitted)

4.4 Ny betygsskala

4.4.1 Beslutade och genomförda åtgärder

Höstterminen 2011 infördes efter beslut av regering och riksdag³⁴ en ny betygsskala med sex steg i grundskolan och motsvarande skolformer, där A representerar högsta och E lägsta godkända resultat medan betyg för icke godkänt resultat betecknas med F. I grundsärskolan ska betyg inte sättas på icke godkända resultat. Förslagen³⁵ till revidering av betygsstegen hade lämnats av en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet som fick sitt uppdrag av regeringen i mars 2007.

För årskurs 9 fastställdes kunskapskrav för betygsstegen A, C och E. Kunskapskraven för betyget D innebär att kraven för E och till övervägande del för C är uppfyllda. Kunskapskraven för betyget B innebär att kraven för C och till övervägande del A är uppfyllda. Betygsskalan gäller från och med höstterminen 2012 även för betygen i årskurs 6.

I prop. 2008/09:66 *En ny betygsskala* framhöll regeringen vikten av att det finns en väl fungerande uppföljning av elevernas lärande och att hem och skola har en levande dialog om elevens kunskapsutveckling. Betygen är, enligt regeringen ett instrument för att möjliggöra detta, tillsammans med utvecklingssamtal, skriftliga omdömen och nationella prov. Fler betygssteg innebär enligt regeringen en ökad tydlighet i informationen till elever och vårdnadshavare bland annat genom att den nya betygsskalan ger lärarna möjlighet till ökad precisering i bedömningen av elevernas kunskaper och graden av måluppfyllelse. Att minska avstånden mellan betygsstegen bör också enligt regeringen öka elevernas motivation för att anstränga sig mer för att nå ett bättre resultat.

Ett av syftena med den nya skalan är enligt propositionen att minska avstånden mellan betygsstegen för att öka elevernas motivation och vilja att anstränga sig mer för att nå bättre resultat. ”Genom att det finns fler betygssteg mellan högsta och lägsta betyg för godkända resultat bedömer regeringen också att den nya betygsskalan kommer att uppmuntra elever att anstränga sig extra eftersom fler elever har möjlighet att nå närmast högre betygssteg.” Regeringen menar vidare att kravet på att kriterierna för det högsta

³⁴ Prop. 2008/09:66 *En ny betygsskala*, bet. 2008/09:UbU5, rskr. 2008/09:169.

³⁵ Ds 2008:13 *En ny betygsskala*.

betyget A, liksom för C respektive E, ska vara uppfyllda i sin helhet innebär en viss skärpning. ”Elever som i dag får Mycket väl godkänt kommer därmed att få något av betygen A eller B. Enligt regeringens mening uppmuntrar därför förslagets utformning elever att anstränga sig mer och motivationen ökar för att nå bättre resultat.”

Den nya betygsskalan innebär inte ett nytt betygssystem utan utgör en partiell reform inom ramen för det målrelaterade betygssystem som infördes i grundskolan 1994, samtidigt som Lpo 94 och de målrelaterade kursplanerna. Det handlar således inte om ett system byggt på helt nya principer.

De kunskapskrav som från hösten 2011 gäller som utgångspunkt för bedömning och betygssättning skiljer sig emellertid på ett påtagligt sätt från de betygskriterier som gällt tidigare. Med den tidigare betygsskalan fanns det betygskriterier för betygsstegen Väl godkänt och Mycket väl godkänt. För betyget Godkänt fungerade de s.k. uppnåendemålen även som betygskriterier. För varje ämne fanns även Bedömningens inriktning som gav stöd för vilka kunskapskvaliteter som bedömningen i ämnet skulle inriktas mot.

Med nuvarande konstruktion av kunskapskraven har de s.k. *värdeorden* en central funktion. Dessa beskriver kunskapsnivåer för olika betygssteg. För att kunskapskraven ska bli enhetliga och tydliga har varje betygssteg ett begränsat antal värdeord som används enbart för det betygssteget³⁶. En grundläggande princip är att de olika kunskapsformerna i läroplanens utvidgade kunskapsbegrepp (fakta, förståelse, färdighet och förtrogenhet) inte utgör en taxonomi, utan att alla kunskapsformer finns med i varje betygssteg. Det är kvaliteten i kunskaperna som ska bedömas med hjälp av värdeorden. Kunskapskraven är formulerade så att det är kunskaper som eleverna uttrycker i en *handling* av något slag som ska bedömas. Ett av kunskapskraven för betyget E i slutet av årskurs 6 i Kemi lyder till exempel (värdeorden i exemplet är fetstilta):

Eleven har **grundläggande** kunskaper om materiens uppbyggnad och egenskaper och andra kemiska sammanhang och visar det genom att **ge exempel på och beskriva** dessa med **viss** användning av kemins begrepp.

³⁶ Exempel på sådana värdeord är *i huvudsak fungerande* (för betyget E), *ändamålsenliga* (för betyget C) och *ändamålsenliga och effektiva* (för betyget A). Ett annat exempel är *grundläggande* (E), *goda* (C) och *mycket goda* (A).

I samband med behandlingen av regeringens proposition³⁷ om betyg i årskurs 6 tillkännagav riksdagen³⁸ att regeringen bör utvärdera utformningen av kunskapskraven två år efter att den nya betygsskalan trätt i kraft samt att regeringen ska återkomma till riksdagen med en redovisning av denna utvärdering som grund för ett eventuellt framtida ställningstagande från riksdagen.

4.4.2 Vad säger forskning och utvärdering?

Den forskning om betyg som utredningen tagit del av³⁹ har främst fokuserat olika effekter av betygssättningen på elevernas motivation och resultat. Frågan om vad antalet betygssteg kan innebära i sammanhanget har inte särskilt studerats. Huruvida fler betygssteg kan bidra till att stärka elevernas motivation och vilja att öka sin arbetsinsats och höja sina betyg kan alltså varken verifieras eller falsifieras med stöd av befintlig forskning. Det finns dock litet forskning om effekter av höjda prestationskrav, som kan ha viss relevans.

Betts och Grogger⁴⁰ har i en effektstudie försökt fånga effekter av höjda prestationskrav, vilket man i någon mening kan hävda att den nya betygsskalan innebär. Det ställs till exempel högre krav för att få betyget A än det tidigare gjorde för betyget MVG. Enligt Betts och Grogger tyder studiens resultat på att elever reagerar positivt på de incitament som höjda kravnivåer innebär. De finner att provresultat förbättras i skolor med höga krav, men de finner också att de förbättras mer för elever vars prestationer ligger i toppen än för elever som ligger nära botten. De finner däremot inga belägg för att högre kravnivåer leder till en ökning av andelen elever som når examen från high school eller som påbörjar en collegeutbildning. I själva verket finns det belägg för att examinationsgraden minskar för elever som tillhör minoritetsgrupper. Det, enligt forskarna, något förvirrande resultatet av studien är att högre krav kan leda till sjunkande examinationsgrad trots att de har positiva effekter på provresultat. De drar slutsatsen att resultaten är

³⁷ Prop. 2009/10:219

³⁸ 2010/11:UbU3 och rksr. 2010/11:137.

³⁹ Se t.ex. Korp, Helena (2011) a.a. och Sjögren, Anna (2010) a.a.

⁴⁰ Betts, Julian R. and Jeff Grogger (2000) *The impact of grading standards on student achievement, educational attainment, and entry-level earnings*. National Bureau of Economic Research. Working Paper 7875.

komplexa, men ligger i linje med tidigare teoridrivna ansatser, dvs. att högre krav kan resultera i både vinnare och förlorare.

Figlio och Lucas⁴¹ finner i sin forskning att höga kunskapskrav tycks ha stora, positiva effekter på elevers provresultat i matematik och läsning. Liksom Betts och Grogger finner de också att höga kunskapskrav påverkar elever på olika sätt. De elever som från början visat goda resultat drar mest nytta av höga krav. De finner emellertid även att genomsnittliga skillnader mellan högpresterande och lågpresterande elever döljer viktiga fördelningseffekter. Särskilt finner de att från början svagpresterande elever drar mest nytta av höga krav när deras klasskamrater är högpresterande, medan från början högpresterande elever drar mest nytta av höga krav när deras klasskamrater är lågpresterande. Forskarna konstaterar slutligen att de inte kan bortse från de fördelningseffekter som Betts och Grogger funnit i sin studie. De är därför inte beredda att utifrån sin studie dra slutsatsen att höga kravnivåer är otvetydigt önskvärda.

4.5 Bedömningar

Utredningen kan konstatera att forskningen pekar på att uppföljning som används formativt, dvs. framåtsyftande och diagnostiserande, har förutsättningar att påverka resultat och måluppfyllelse positivt. Bedömning kan under vissa villkor, bland annat när den är integrerad i undervisningen, bidra till elevers lärande. Bedömning kan med andra ord sägas vara en förutsättning för att elever ska kunna gå vidare i sin kunskapsutveckling.

Forskningen ger däremot en mer motsägelsefull bild av effekterna av summativ uppföljning, om man med det avser nationellt fastställda prov och betyg. Exempelvis kan nationellt fastställda prov å ena sidan sätta fokus på viktiga kvaliteter och kriterier, å andra sidan begränsa undervisningens innehåll och leda till att lärarna övergår till en traditionell förmedlingspedagogik.

De två svenska longitudinella studier som gjorts kommer till olika resultat vad gäller effekterna av tidig betygssättning. Den samlade evidensen är dock stark vad gäller de negativa effekterna på motivationen hos lågpresterande elever, medan evidensen vad gäller de långsiktiga sociala utjämnings effekterna och arbetsmarknads effekterna är mer osäker.

⁴¹ Figlio, David N. and Maurice E. Lucas (2000) *Do Grading Standards Affect Student Performance?* National Bureau of Economic Research. Working Paper 7985.

En positiv resultatutveckling förutsätter en formativ bedömningskultur

Mot bakgrund av ovanstående forskningsresultat menar utredningen att det finns skäl att vara försiktig vid bedömningen av vilka effekter som de åtgärder som vidtagits för att stärka bedömningskulturen i den svenska grundskolan och motsvarande skolformer sammantaget kan få på elevernas studieresultat och på skolans måluppfyllelse.

Även om betyg och nationella prov kan påverka den enskilda elevens beteende, är det inte i första hand ett förändrat beteende hos eleven som kommer att leda till förbättrade resultat på nationell nivå. De effekter på elevers beteende som forskningen visar på tenderar att variera för olika elevgrupper och riskerar därför att ta ut varandra. En positiv resultatutveckling förutsätter i stället att det utvecklas en formativ bedömningskultur som i lika hög grad handlar om att följa och utvärdera lärarens och skolans framgång som elevens. Den formativa utvärderingen bör för att vara verkningsfull ha fokus såväl på elevens som på lärarens och skolans framgång. Läraren och skolan bör analysera sitt pedagogiska arbete och anpassa undervisningen till eleverna.

I svensk skola förknippas summativ bedömning i första hand med betygssättning och med nationella prov. Vi menar emellertid att även dessa former av bedömning kan utformas och användas på ett sätt som minskar de negativa bieffekter som riskerar att uppstå. Om till exempel de nationella proven fortsatt får vara i huvudsak *stödjande* för lärares bedömning och betygssättning kommer de inte att uppfattas ha en summativ karaktär i samma utsträckning som om de görs *normerande* för lärarens betygssättning av den enskilde eleven. Om de nationella proven även fortsatt utformas så att de kan bidra till lärarnas tolkning av kursplanerna och kunskapskraven har även detta en formativ funktion.

Det senare kräver dock att proven efter att ha genomförts görs offentliga, så att lärare tillsammans kan analysera frågorna i relation till styrdokumentet. Ett offentliggörande av proven förhindrar dock att provresultaten kan användas för trendanalys på nationell nivå. Detta aktualiserar frågan om provsystemets olika syften och hur man bäst samlar underlag för att analysera trender, något vi återkommer till i vårt slutbetänkande.

En slutsats från forskningen är, menar Håkansson och Sundberg, att lärare, i syfte att undvika negativa bieffekter, bör tolka och

använda resultaten av prov- och bedömningssystem för pedagogiska syften i det interna bedömningssystemet, där såväl formativa och summativa bedömningssituationer ingår.⁴²

Det tar tid att implementera nya bedömningssystem

Betygsreformer skiljer sig enligt Åsén⁴³ från läroplansreformer genom att de i en viss mening slår igenom omedelbart. Lärarna ska sätta betyg från den tidpunkt och med den betygsskala som bestämmelserna fastställer. Åsén hänvisar samtidigt till flera forskare som visar på svårigheterna att implementera det betygssystem som infördes i mitten på 1990-talet. Att det tog tid bekräftas även av tjänstemän i Skolverket och andra som arbetade med att införa systemet. Ett fenomen som uppstod då var att lärarna inte från början använde hela betygsskalan. En initierad bedömning är att det tog minst fem år innan det 1994 års betygssystem satte sig någorlunda i detta avseende. Enligt de uppgifter vi fått från kommunnivån har fenomenet uppstått även nu – lärarna använder inte hela betygsskalan. Det är rimligt att tänka sig att det även denna gång kommer att ta flera år innan lärarna blir förtrogna med den nya betygsskalan. För lärare med elever i årskurs 6 gäller det att överhuvudtaget bli bekväm med att sätta betyg.

Liknande fenomen visar sig även när det gäller de nationella proven. När nationella prov ska ges i nya ämnen och i förhållande till nya kursplaner och kunskapskrav utformas prov i förhållande till de nya styrdokument som möter elever som undervisats enligt tidigare styrdokument. Dessutom ska provbetyg sättas i en betygsskala som lärarna ännu inte känner sig bekväma med, i vissa fall av lärare som tidigare inte använt nationella prov. Det innebär att det även i detta sammanhang tar tid innan systemet sätter sig och kursplanerna, inklusive kunskapskraven, och de nationella proven kan sägas ligga i fas. Utredningen har mött exempel där konsekvensen av detta lett till att i stort sett samtliga elever fått betygen D och E på de nationella proven. Som nämnts tidigare har dessa ”inkörningsproblem” betydelse för möjligheten att använda de tidiga resultaten som stöd för uppföljning av undervisningen.

⁴² Håkansson, Jan och Daniel Sundberg (2012) a.a.

⁴³ Åsén, Gunnar. Se bilaga 2.

Lärarna behöver kollegial samverkan

För att de nya bedömningssystemen ska sätta sig krävs dock enligt utredningen att lärarna ges möjlighet att reflektera över bedömningssystemen tillsammans med sina kollegor och de har möjlighet att låta resultatet av detta arbete påverka sin praktik. För en likvärdig betygssättning krävs nu till exempel en hög kompetens för att arbeta med kunskapskraven i förhållande till de *förmågor* och till det *centrala innehåll* som anges kursplanerna. Denna kompetens kan endast utvecklas genom att lärare får samverka dels ämnesvis, dels mellan olika lärare i olika ämnen och på olika skolor. Erfarenheterna från tidigare förändringar av betygssystemet visar att även en sådan kombinerad tolknings- och spridningsprocess kräver sin tid.

Vår bedömning är därför att man inte på kort sikt kan vänta sig särskilt stora effekter på studieresultaten av införandet av till exempel nationella prov i nya årskurser och nya ämnen eller tidigare betyg, om det överhuvudtaget uppstår sådana effekter. Först om och när de skriftliga omdömena, de nationella proven och betygen har bidragit till att läraren analyserar sina resultat och låter dessa påverka undervisningen kan sådana effekter förväntas.

Likvärdig bedömning och rättvis betygssättning är också ett syfte

Det bör samtidigt uppmärksammas att ett centralt syfte med de nationella proven är att de ska stödja en likvärdig bedömning och rättvis betygssättning. Detta syfte kan tyckas vara enklare att uppfylla än att de ska bidra till förbättrade studieresultat. Även detta syfte är dock inte helt enkelt att uppfylla.

Om avsikten med de nationella proven är att de ska bidra till en likvärdig bedömning och rättvis betygssättning är en förutsättning för detta att också proven rättas på ett likvärdigt sätt. Skolinspektionens resultat från omrättningen av nationella prov visar att det finns likvärdighetsproblem redan med befintliga nationella prov. Ingenting tyder på att dessa problem kommer att vara mindre för tillkommande prov.

5 Åtgärder för att stärka och säkerställa lärares kompetens

Välutbildade och erfarna lärare med ämnesdidaktisk kompetens är en nyckelfaktor för en framgångsrik skola. En central del av reformpaketet handlar därför om att utveckla och stärka lärarnas kompetens. Om lärarutbildningen och lärarfortbildningen tar utgångspunkt i de nya styrdokumenterna kan den även stödja implementeringen av dessa.

Detta kapitel behandlar utbildning och fortbildning av lärare. Kapitel 7 om särskilda stödinsatser tar även upp insatser för att stödja utvecklingen av lärares kompetens, fast då i form av stöd till lokal skolutveckling och kompetensutveckling.

5.1 Ny lärarutbildning

5.1.1 Beslutade och genomförda åtgärder

I juni 2007 beslutade regeringen att tillsätta en utredare med uppdrag att utifrån förskolans, fritidshemmets och skolans mål och behov av lärarkompetens lämna förslag till en ny lärarutbildning. Utredaren överlämnade i december samma år sitt betänkande *En hållbar lärarutbildning* (SOU 2008:109). Efter remissbehandling beslutade¹ regering och riksdag om den nya lärarutbildning som startade höstterminen 2011.

Bakgrunden till regeringens initiativ att se över lärarutbildningen redovisades bland annat i budgetpropositionen för 2009². Enligt

¹ Prop. 2009/10:89 *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning*, bet. 2009/10:UbU16, rskr. 2009/10:248.

² Prop. 2008/09:1 *Budgetproposition för 2009*.

regeringen saknade alltför många lärare utbildning i undervisningsämnet eller saknade pedagogisk utbildning. Regeringen hänvisade också till att Högskoleverket påvisat allvarliga kvalitetsbrister i lärarutbildningen i flera rapporter³. Högskoleverket hade bland annat pekat på bristande integration mellan den teoretiska och den verksamhetsförlagda utbildningen, brister i den verksamhetsförlagda delen av utbildningen samt bristande vetenskaplig förankring.

En utgångspunkt för utredarens uppdrag var att ämnesdjupet skulle ges en större tyngd i den nya lärarutbildningen. Utredaren skulle också överväga om det skulle införas examina för olika inriktningar. Som en konsekvens av detta den samlade lärarexamen som tidigare fanns ersattes av fyra nya yrkesexamina i den nya lärarutbildning som startade höstterminen 2011:

- Förskollärarexamen om 210 högskolepoäng
- Grundlärarexamen om 240 högskolepoäng (180 högskolepoäng för arbete i fritidshem)
- Ämneslärarexamen 270 högskolepoäng för arbete i grundskolans årskurs 7–9 (med möjlighet att undervisa i sina ämnen i årskurs 4–6) och 300 eller 330 högskolepoäng för arbete i gymnasieskolan
- Yrkeslärarexamen om 90 högskolepoäng

Den tidigare ordningen med en samlad examen hade bland annat kritiserats för att den var allmänt hållen, att den erbjöd studenterna alltför stor valfrihet och att utbildningsstrukturen var för svåröverskådlig. I regeringen proposition *Bäst i klassen* (prop. 2009/10:89) pekas också på att strukturen lett till att lärosätena ofta organiserade utbildningen mot mer än ett verksamhetsområde, vilket ledde till breda intervall räknat i ålder eller skolår. Det var vanligt med intervall omfattande åldrarna 1–12 år och 12–19 år.

I propositionen la regeringen särskild vikt vid att tyngdpunkten inom utbildningen för blivande ämneslärare bör ligga på ämnesstudier i två eller tre ämnen. Ämnesstudierna bör ha en tydlig ämnesdidaktisk prägel för att på bästa sätt förbereda studenterna för det kommande yrket som lärare.

³ Högskoleverket 2005:17 R *Utvärdering av den nya lärarutbildningen vid svenska universitet och högskolor* och 2008:8 R *Uppföljande utvärdering av lärarutbildningen*.

För att säkra kvaliteten har Högskoleverket haft regeringens uppdrag att genomföra prövningar av tillstånd att utfärda de nya lärarexamina som infördes höstterminen 2011. Enligt regeringens budgetproposition för 2012⁴ ställde verket höga krav på bland annat forskningsanknytning i utbildningen, tillräckliga lärarresurser och en strukturerad plan för utbildningen.

Utbildningens kvalitet följs upp och utvärderas av Universitetskanslersämbetet (UK), tidigare Högskoleverket, som också utfärdar examenstillstånd. Någon utvärdering har ännu inte genomförts av den nya lärarutbildningen.

5.1.2 Vad säger forskning och utvärdering?

För att det ska vara möjligt att bedöma de olika åtgärder som har vidtagits för att stärka och garantera lärarnas kompetens behövs kunskap om vad det är som faktiskt gör en lärare framgångsrik som lärare. Betydelsen av lärares utbildning är en fråga som diskuterats intensivt och länge och där den omfattande forskningen ger långt ifrån entydiga svar.

Forskningsresultat

Hattie⁵ redovisar i sin stora syntetiserande studie effekterna av ett antal faktorer som kan antas ha betydelse för lärares framgång i undervisningen. Faktorerna Lärarutbildning och Lärares ämneskunskaper har enligt hans resultat liten betydelse, mycket lägre än för andra faktorer⁶, vilket kan uppfattas som att lärarutbildning respektive lärares ämneskunskaper saknar betydelse för elevernas resultat. Hatties syntes bör dock tolkas med försiktighet. Det finns metodologiska invändningar mot den typ av metastudier som Hattie genomfört. Liksom annan internationell forskning bygger

⁴ Prop. 2011/12:1 *Budgetproposition för 2012*.

⁵ Hattie, John (2009) *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Routledge, New York.

⁶ Lärarutbildning: $d=0.11$ och Lärares ämneskunskap: $d=0.09$. Effektstorlekar på $d=0.20$ är små, $d=0.40$ är medel och $d=0.60$ stora. För en redovisning av hur Hattie beräknar effektstorlek (d) hänvisas till Hatties bok. En förenklad beskrivning finns även i Jan Håkansson *Synligt lärande. Presentation av en studie om vad som påverkar elevers studieresultat*. Sveriges kommuner och landsting 2011.

dessutom hans underlag nästan uteslutande på studier där förhållandena skiljer sig från de svenska.

Vad gäller betydelsen av lärarutbildning konstaterar till exempel Håkansson⁷ att det i Hatties studie inte handlar om en jämförelse mellan lärare med lärarutbildning och lärare utan sådan utbildning. Måttet, som gäller förhållanden i länder som USA, jämför i stället lärare med traditionell collegeutbildning och lärare med alternativ lärarutbildning.

Vad gäller *lärarutbildningens betydelse* konstaterar Darling-Hammond⁸ att forskningsöversikter under de senaste 30 åren har kommit till slutsatsen att, trots brister i lärarutbildningen, har lärarutbildade och examinerade (certified)⁹ lärare större framgångar i sin undervisning än andra lärare. Enligt Darling-Hammond visar studier att elever når högre kunskapsnivåer och är mindre benägna att hoppa av utbildningen om de undervisas av lärare som är examinerade än om de undervisas av icke examinerade lärare.¹⁰

I en egen studie av sambandet mellan lärares kvalifikationer och elevers studieprestationer med data från 50 delstater i USA har Darling-Hammond visat att sådana kvalitetskaraktäristika som legitimering och examina i de ämnen som undervisningen avser är starkt signifikant och positivt korrelerade med elevernas resultat.¹¹ Studien visar även att den starkaste negativa indikatorn för elevernas prestationer var den andel av nya lärare som var utan lärarexamen (certification).

När det kommer till *betydelsen av lärares ämneskunskaper* refereras i en svensk kunskapsöversikt sammanställd av Gustafsson och

⁷ Håkansson, Jan (2011) *Synligt lärande. Presentation av en studie om vad som påverkar elevers studieresultat*. Sveriges kommuner och landsting.

⁸ Darling-Hammond, Linda (2000) *How teachers education matters*. Journal of Teacher Education, Vol. 51, No. 3,

⁹ Certifiering är i USA den process varigenom det beslutas att en individ når upp till de godtagbara kompetenskraven för ett yrke. Licensiering är den legala process som ger en individ rätten att praktisera ett yrke sedan certifieringen genomförts. Varje delstat ansvarar för vilka krav och regler för certifiering och licensiering som ska gälla i delstaten. Licensiering genomförs av varje delstat på grundval av delstatens krav. När en student avslutar en av delstaten auktoriserad lärarutbildning blir läraren certifierad och som en följd av det licensierad att undervisa i den delstaten. (Roth, David och Swail, Watson S. *Certification and Teacher Preparation in the United States*. Educational Policy Institute, Washington, DC 2000.)

¹⁰ Darling-Hammond, Linda (1999) *Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence*. Center for the Study of Teaching and Policy. University of Washington.

¹¹ Darling-Hammond, Linda (1999) a.a.

Myrberg¹² en studie byggd på ett trettiotal olika undersökningar. Sjutton av dess studier visade på ett positivt samband mellan lärares ämneskunskaper och elevresultat, medan fjorton inte visade något sådant samband. Enligt författarna är en tänkbar förklaring att variationen i ämneskunskaper mellan lärarna, till exempel mätt i antal kurser, var liten. En annan tänkbar förklaring kan vara att lärares ämneskunskaper är betydelsefulla upp till en viss nivå, men att de inte betyder så mycket över denna.

Denna slutsats stöds av Hatties antagande att den låga effekten av lärares ämneskunskaper som redovisats ovan förklaras av att lärare generellt har tillräckliga ämneskunskaper och att variansen därför är liten när den kopplas till elevers prestationer.

Hypotesen om att det finns en ”brytpunkt” för betydelsen av ämneskunskaper får också stöd i en studie av Monk¹³. Där framgår att en lärares kunskaper i de ämnen denna undervisar i har en positiv betydelse för elevernas lärande, men att effekterna av ämneskunskaperna avtar ju längre tid läraren läst ämnet i fråga och varierar för olika typer av studerande. Ämneskunskapernas betydelse ökar för elever i senare årskurser. Gustafsson och Myrberg beskriver sambandet som ”krökt, med avtagande betydelse ovanför en viss nivå av utbildning.”¹⁴

Vad gäller *betydelsen av pedagogisk/didaktisk kompetens* fann Monk att lärare som genomgått kurser i pedagogik hade en positiv påverkan på elevernas lärande och att denna effekt ibland var mer betydelsefull än ytterligare kurser i ämnet (i detta fall matematik).¹⁵

Darling-Hammond¹⁶ redovisar flera undersökningar som identifierar ett positivt samband mellan pedagogisk/didaktisk utbildning och elevresultat, bland annat en forskningsöversikt över sambandet mellan en komplett lärarutbildning och studieresultat. I 11 studier av 13 rankades välutbildade lärare högre än lärare utan fullständig lärarutbildning, dvs. lärare som saknade lärarutbildning eller som påbörjat men inte slutfört sådan utbildning.

I en genomgång av äldre forskning om betydelsen av ämneskunskap jämfört med pedagogisk utbildning har Ferguson och

¹² Gustafsson, Jan-Eric och Eva Myrberg (2002) *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat – en kunskapsöversikt*. Skolverket.

¹³ Monk, D. H. (1994) *Subject matter preparation of secondary mathematics and science teachers and student achievement*. *Economics of Education Review*, 13(2).

¹⁴ Gustafsson, J-E och Eva Myrberg i *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat* (Skolverket 2002) med hänvisning till D. H. Monk (1994) a.a.

¹⁵ Monk (1994) a.a.

¹⁶ Darling-Hammond, Linda (2000) a.a.

Womack¹⁷ funnit att beläggen är svaga för att fördjupade ämneskunskaper har positiv påverkan på elevernas prestationer (utöver de krav som ställs i USA för examen, vilka varierar mellan de olika delstaterna). Studier från 1980-talet ger, enligt Ferguson och Womack, i stället stöd för att ämneskunskaper som sker på bekostnad av yrkesinriktad pedagogisk utbildning är mindre effektiva vad gäller att förbereda nybörjare för undervisning.

In summary, the evidence indicates that while subject matter knowledge is an important prerequisite for effective teaching, it is not sufficient in and of itself and that knowledge beyond that typically required for certification does not result in increasing the quality of teaching performance.¹⁸

Ferguson och Womack har undersökt betydelsen för undervisningsskicklighet av å ena sidan ämneskunskaper, mätta med prov och betyg, och å andra sidan omfattningen av pedagogisk utbildningen. De fann att antalet kurser som lärare slutfört i yrkesinriktad pedagogisk utbildning förklarade variansen i lärarens prestationer fyra gånger mer (16,5 procent) än vad ämneskunskap gjorde, som förklarade mindre än 4 procent.¹⁹

Darling-Hammond²⁰ menar att *forskning om lärares personliga förmågor och beteenden* har producerat få överensstämmande resultat, förutom en återkommande positiv relation mellan elevers lärande och lärares "flexibilitet", "kreativitet" och "anpassningsförmåga". Det bör dock noteras att hennes bedömning gäller forskning som bedrivits till och med 1998. Framgångsrika lärare verkar dock, enligt Darling-Hammond, vara sådana lärare som har förmåga att använda en räckta olika undervisningsstrategier och använda flera olika sätta att interagera, snarare än hålla fast vid ett enda förhållningssätt. Lärarutbildning bidrar, enligt Darling-Hammond, till att blivande lärare utvecklar sådana varierande undervisningspraktiker.

Av Hatties syntes framgår att även andra förmågor och färdigheter än lärarutbildning och lärares ämneskunskap har betydelse för elevernas studieresultat. Dessa är huvudsakligen av den karaktären att de främst bör rymmas inom den del av den svenska lärarutbildningen som kallas det allmänna utbildningsområdet (AUO).

¹⁷ Ferguson, Patrick and Sid T. Womack (1993) *The Impact of Subject Matter and on Teaching Performance*. Journal of Teacher Education. 44/1.

¹⁸ Ferguson & Womack (1993) a.a.

¹⁹ Ferguson & Womack (1993) a.a.

²⁰ Darling-Hammond, L. (1999) a.a.

Vilket faktiskt utrymme dessa olika inslag har varierar dock sannolikt beroende på vilken yrkesexamen utbildningen förbereder för och på vilket lärosäte utbildningen ges.

Skolverket har närmat sig frågan om betydelsen av läraren och lärarens kompetens för utbildningens resultat i flera studier under de senaste tio åren. I en kunskapsöversikt²¹ från 2002, som behandlar forskning om samband mellan ekonomiska resurser och pedagogiska resultat, utgör lärarens kompetens ett av de resursslåg som studeras. Översikten fokuserar i detta sammanhang på pedagogisk och ämnesmässig utbildning, yrkeserfarenhet och kompetensutveckling. En huvudslutsats är att lärarens kompetens är det resursslåg som har störst betydelse för elevernas resultat. Utredningens redovisning i det föregående sammanfaller delvis med kunskapsöversikten.

I en rapport²² från 2005 söker Skolverket studera hur och om uppgifter från det nationella uppföljningssystemet kan användas för att skapa indikationer på hur väl skolorna presterar samt undersöka vilka faktorer som samvarierar med dessa mått.

Resultaten från regressionsanalysen sammanfaller i allt väsentligt med vad tidigare studier visat. Analysen visar att lärarkompetens, mätt som lärarnas tid i yrket, samvarierar positivt med de relativa effektivitetsmåttan samt att skolor som har en mer homogen lärarkår med avseende på tid i yrket har en högre relativ effektivitet. Däremot återfinns inget samband mellan andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning och relativ effektivitet vilket kan förefalla förvånande. Att vi inte hittar något samband kan bero på att begreppet pedagogisk högskoleutbildning är ett grovt begrepp som inte tar hänsyn till om läraren har utbildning i det ämne som denne undervisar i. Lärarkompetensens stora betydelse för elevernas utbildningsresultat är emellertid väl beklagd i forskningen. Frånvaron av samband mellan variablerna i denna analys kullkastar inte dessa forskningsresultat men bör bli föremål för fortsatt analys.²³

Hur betydelsen av lärares ämneskunskaper, undervisningsförmåga, kognitiva förmåga och personliga egenskaper ska bedömas kompli-

²¹ Gustafsson, Jan-Eric och Eva Myrberg (2002) *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat – en kunskapsöversikt*. Skolverket.

²² Skolverket (2005) *Att mäta skolors relativa effektivitet. En modellanalys baserad på resurser och resultat*.

²³ Skolverket (2005) a.a.

ceras av att olika sidor i lärares kompetens har olika betydelse för olika elevgrupper.

Grönqvist och Vlachos konstaterar i en studie²⁴ att alla elever inte påverkas på samma sätt av lärarnas olika förmågor. Lärare med goda ledaregenskaper visar sig vara särskilt viktiga för svaga elever och elever med utländsk bakgrund. Lärares ledaregenskaper verkar däremot vara betydelselösa för högpresterande elever. Det omvända mönstret gäller lärarnas kognitiva förmåga. Högpresterande elever presterar bättre när de har en lärare med hög kognitiv förmåga medan svagare elevers prestationer faktiskt försämras av sådana lärare. Sammantaget visar resultaten enligt forskarna att ”en typ av lärare inte passar alla elever utan att matchningen mellan lärare och elev är väldigt viktig.” En annan möjlig slutsats är att lärare med en bred repertoar har bättre förutsättningar att klara sitt uppdrag än en lärare med en snäv repertoar.

Skolverkets analys av NU03

I ytterligare en rapport²⁵ från 2006 redovisar Skolverket en fördjupad utvärdering av betydelsen av grundskolelärares kompetens för elevernas lärandemiljö och resultat. Studien, som baseras på data från den nationella utvärderingen av grundskolans årskurs 9 (NU03), utgår bland annat från mått på elevers uppfattning av vad som karaktäriserar en bra lärare, lärares bedömning av sin egen metodiska och didaktiska kompetens samt lärares upplevelse av om det är roligt att undervisa i ämnet. Utifrån detta görs olika analyser av hur dessa faktorer samvarierar.

Utvärderingen identifierar tre förhållanden eller faktorer hos lärarna som har betydelse för elevernas uppfattning om kvaliteteten i den undervisning de får, för deras lärandemiljö och i vissa avseenden för deras prestationer – lärarnas utbildning, lärarnas självtillit och trygghet i sin yrkesroll samt den demografiska sammansättningen av lärarkåren.

²⁴ Grönqvist, Eric och Jonas Vlachos (2008) *Hur lärares förmågor påverkar elevers studieresultat*. IFAU 2008:25.

²⁵ Skolverket (2006) *Lusten och möjligheten. Om lärares betydelse, arbetssituation och förutsättningar*. Rapport 282.

Läroarbetsutbildningen i kombination med utbildning i undervisningsämnet²⁶ samvarierar enligt resultaten med elevernas beskrivning av bra lärare. Denna samvariation gäller dock inte för de lägst presterande eleverna. Lärares utbildning är således inte den enda faktor som har betydelse för att läraren ska nå alla elever. Både elever med goda studieresultat och elever med svaga resultat bedömer att lärare med hög tillit till sin didaktiska och metodiska kompetens och lärare som upplever det som roligt att undervisa är bra lärare.

Vad gäller resultat²⁷ visar studien att läroarbetsutbildning *och* utbildning i undervisningsämnet, inställningen att det är roligt att undervisa i ämnet samt uppmärksamhet på styrdokumentens mål att uppnå²⁸, samvarierar positivt med såväl elevernas ämnesbetyg som kunskapsresultat. Sambanden ser dock olika ut för svenska, engelska och matematik. Eleverna når exempelvis bättre resultat för de lärare som har läroarbetsutbildning *och* utbildning i undervisningsämnet i svenska och engelska. Någon sådan samvariation finns dock inte för matematik, vilket enligt författarna kan ha olika förklaringar. Matematik är det ämne där eleverna byter lärare oftast och där det förekommer få lärarledda genomgångar och diskussioner. Det är också det ämne där eleverna är minst motiverade och undervisningen ofta är traditionell.

Att läroarbetsutbildning tillsammans med utbildning i undervisningsämnet är en viktig, men inte tillräcklig, förutsättning för en god lärandemiljö och goda resultat för alla elever ger enligt författarna kunskap om möjliga förbättringsinsatser. Studien pekar slutligen på vikten av att sträva efter en ålders- och könsblandad sammansättning av lärare på en skola.

5.1.3 Bedömningar

Steget från att ändra en läroarbetsutbildning till att det ska gå att avläsa effekter i skolans praktik eller på elevernas studieresultat och skolans måluppfyllelse är långt. Om man med stöd av ovanstående forskning och utvärdering antar att flertalet av de vidtagna åtgär-

²⁶ Det går inte att särskilja effekter av läroarbetsutbildningens effekter och utbildningen i undervisningsämnet från varandra i denna studie.

²⁷ Studien mäter endast resultat i svenska, engelska och matematik. Resultat från nationella prov och slutbetyg har använts som prestationsmått.

²⁸ Studien genomfördes i förhållande till Lpo94 och de reviderade kursplanerna från 2002.

derna på sikt kan få en positiv effekt på elevers lärande och studie-resultat blir det intressant att bedöma i vilket takt förändringarna når tillräckligt stora delar av lärarkåren. I vilken utsträckning åtgärderna faktiskt har förutsättningar att bidra till sådana positiva effekter måste naturligtvis också vägas in.

Det ligger i sakens natur att det tar lång tid innan effekter av en ny lärarutbildning är möjliga att avläsa i skolans vardag. Forskning visar dessutom att nytexaminerade lärare har svårt att påverka undervisningen på en skola²⁹. Nya idéer möts gärna med ”så där gör vi inte här”. En ny lärarutbildning kan till följd av detta inte ensamt förväntas få snabbt genomslag i skolan. Under en ganska lång period framöver är det därför den tidigare lärarutbildningen som kommer att ha starkast genomslag.

Vad säger statistiken?

Av de lärare som började den nya lärarutbildningen hösten 2011 kommer de första att examineras med grundlärarexamen sommaren 2015 och de första med ämneslärarexamen vid årsskiftet 2015/16³⁰. Från denna tidpunkt kommer sedan lärare med den nya utbildningen successivt att anställas i skolan. Även om långt ifrån alla lärare arbetar i skolan i 40 år, är andelen av de lärare som byts ut varje år liten. Med nuvarande nybörjartal och examensfrekvens vid lärarutbildningen bör uppskattningsvis drygt 3 procent av lärarkåren varje år ersättas med nytexaminerade lärare från den nya lärarutbildningen under kommande år³¹. Det bör således ta cirka tio år från läsåret 2015/16 innan 30 procent av de verksamma lärarna har genomgått den nya lärarutbildningen. Det måste anses vara en tillräckligt stor andel för att förändringar i lärarutbildningen ska kunna få genomslag i skolans verksamhet.

Samtidigt visar Högskoleverkets prognoser från hösten 2012 att den totala efterfrågan på lärare för förskoleklassen och grundskolans tidigare år beräknas överstiga den samlade tillgången på lärare med inriktning mot dessa åldrar fram till 2025. Även för

²⁹ Aspfors, Jessica (2012) *Induction Practices. Experiences of Newly Qualified Teachers*. Åbo Akademi University.

³⁰ Detta gäller lärare som fått hela sin utbildning i den nya lärarutbildningen. Det kommer finnas lärare som börjat på den gamla utbildningen och sneddat över och därför fått ut examen enligt den nya modellen tidigare.

³¹ Beräknat utifrån Högskoleverkets statistik över förväntat antal nytexaminerade lärare i förhållande till behovet av lärare.

ämneslärare kommer efterfrågan att överstiga tillgången på lärare. Bakom denna bild döljer sig ett varierande överskott och underskott beroende på ämnesinriktning. Det är till exempel brist på arbetssökande med ämneskompetens i matematik och naturvetenskap, medan tillgången är god på lärare med inriktning mot historia och samhällskunskap.

Förändringarna i examensbeskrivningarna måste få genomslag

En förutsättning för att det ska ha någon betydelse att en tillräckligt stor andel av lärarna har genomgått den nya lärarutbildningen är att förändringarna av examensbeskrivningarna får genomslag i lärarutbildningen och att de får de effekter som förväntats. Vissa förändringar bör få snabbare genomslag än andra. Det gäller till exempel att en ämneslärare ska ha en viss ökad mängd ämnesstudier i sin examen. En sådan förändring kan antas bli genomförd för den första kullen lärarstudenter på den nya utbildningen. Det styrs effektivt genom examensbeskrivningen. Att ämnesstudierna ska ha en tydlig ämnesdidaktisk prägel är mer subtilt och inte lika enkelt att styra. Det blir därför väsentligt svårare att söka förutse eller ens spekulera om när effekterna av en sådan intention ska kunna avläsas i skolans verksamhet och ytterst på elevernas studieresultat.

För att förändringarna i den nya lärarutbildningen verkligen ska få genomslag i undervisningen, inte minst vad gäller ambitionen om fördjupad ämnesdidaktik, är det av betydelse att lärarutbildningen utvecklas även i vissa andra avseenden. Högskoleverkets utvärdering av lärarutbildningen från 2008³² lyfte exempelvis fram bristen på integration mellan lärarutbildningens olika delar som ett av den dåvarande lärarutbildningens främsta problem. Enligt vad utredningen har erfarit finns en del som pekar på att detta inte påtagligt har förändrats med den nya lärarutbildningen. Det fanns då, och finns i dag, en stark förväntan från såväl statsmaktens som från de studerandes sida om att utbildningens olika delar, dvs. det allmänna utbildningsområdet (AUO), ämnesstudierna och den verksamhetsförlagda delen (VFU), ska integreras så långt som möjligt så att utbildningen uppfattas som en helhet.

³² Högskoleverket (2008) *Uppföljande utvärdering av lärarutbildningen*. Rapport 2008:8 R.

Regeringens initiativ med en försöksverksamhet med särskilda s.k. handledningsskolor för den verksamhetsförlagda utbildningsdelen inom lärarutbildningen³³ syftar till att säkerställa kvaliteten på den verksamhetsförlagda utbildningen, bland annat genom att utveckla kontakterna mellan lärosätet och handledningsskolan. En sådan skola bör enligt regeringen vara en skola med en hög andel lärarstudenter och handledare i förhållande till antalet elever och lärare på skolan, för att höja kvaliteten på denna del av lärarutbildningen. Försöksverksamheten ska påbörjas under 2013 och pågå i fem år för att därefter utvärderas. För denna har 40 miljoner kronor anslagits för 2013. Utredningen konstaterar att försöksverksamheten med s.k. handledningsskolor är intressant. Det tar dock tid innan den som regeringen förväntar kan få effekter på VFU:n och stärka kopplingen mellan lärosäte och handledningsskola inom hela lärarutbildningen. Det vore därför önskvärt att försöket följdes upp och utvärderades redan från början, så att erfarenheter successivt kan tillgodogöras även i andra lärarutbildningar.

Ett ytterligare problem som Högskoleverket uppmärksammade i sin utvärdering var lärarutbildningens bristande vetenskapliga förankring. Antalet disputerade som var knutna till lärarutbildningen var till exempel påfallande lågt när Högskoleverket genomförde sin utvärdering och de fanns huvudsakligen inom utbildningens inriktningar och specialiseringar. Högskoleverkets rapport utmynnade i bedömningen att en kraftfull satsning på att öka den vetenskapliga kompetensen inom lärarutbildningen är nödvändig.

Frågan om den vetenskapliga förankringen var ett av de områden som Högskoleverket granskade noga inför beslutet om nya examenstillstånd i samband med att de nya lärarutbildningarna infördes. Det var bland annat därför vissa lärosäten inte fick examenstillstånd i första omgångens provningar. De allra flesta har nu stärkt tillgången på kvalificerad personal. Trots detta menar bland annat forskare med förankring i lärarutbildningen, som utredningen haft kontakt med, att den vetenskapliga förankringen fortfarande är svag och kan utvecklas.

Sedan 2008 har dessutom flera satsningar gjorts på forskarskolor för att yrkesverksamma lärare och forskollärare ska ges möjlighet att gå utbildning på forskarnivå med bibehållen lön. Åtgärden ska

³³ Prop. 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013*.

ses som en satsning både på nya karriärvägar inom lärar- och förskolläraryrket och för ökad kvalitet i skolan och förskolan. Som en följd av att anställda på skolor eller förskolor gavs möjlighet att uppnå licentiatexamen förväntades antalet forskarutbildade lärare och förskollärare öka liksom möjligheterna att anställa lektorer i skolan. Regeringen avser att från och med 2013 avsätta 15 miljoner kronor årligen för forskarskolor för lärare och förskollärare.

Sammantaget

Även om forskningen och utvärderingen inte är helt entydig ger den sammantaget stöd för att det är viktigt att lärare har lärarutbildning och relevanta ämneskunskaper för den undervisning de bedriver samt att de har goda pedagogiska och didaktiska kunskaper. Reformens inriktning på att stärka lärares kompetens har således med sitt fokus på ämneskunskaper och ämnesdidaktik stöd i forskning och utvärdering. Det bör dock uppmärksammas att forskningen visar att det finns vad man kan kalla för en "brytpunkt" vid vilken mer ämneskunskaper hos en lärare inte leder till ett förbättrat lärande hos eleverna. Ansvariga på kommunal nivå har också understrukit betydelsen av att lärare utvecklas i sin generella lärarkompetens, snarare än att de får ännu mer ämneskompetens.

Det kommer att ta avsevärd tid innan den nya lärarutbildningen kan få genomslag i skolans dagliga verksamhet, dvs. påverka kvaliteten på undervisningen i klassrummet. Utredningen konstaterar att det är först i mitten på 2020-talet som en så stor andel av lärarna i grundskolan kommer att ha fått sin utbildning i den nya lärarutbildningen att det kan vara rimligt att förvänta sig att det ska kunna ge effekt på studieresultaten. Effekterna kommer dock försvagas av att det kommer att råda brist på lärare under hela den överblickbara perioden. Frågan om dimensioneringen av lärarutbildningen är således central för reformens genomslag.

Att en tillräcklig andel av lärarna som undervisar i grundskolan och motsvarande skolformer har gått den nya lärarutbildningen är emellertid ingen garanti för att elevernas studieresultat förbättras. Det förutsätter därutöver att de förändringar som genomförs faktiskt påverkar lärares kompetens på ett sätt som bidrar till utveckling av skolans resultat och måluppfyllelse och att förändringarna genomförs på ett sätt som får genomslag skolans verksamhet. Här kan vi konstatera att uppfattningarna går isär. Till exempel finns

uppfattningen att förutsättningarna för att utveckla de ämnesdidaktiska inslagen i lärarutbildningen motverkas av det sätt som universitet och högskolor organiserar utbildningarna.

Utredningen konstaterar också att det, utöver de strukturella förändringar som genomförts i lärarutbildningen, finns kvalitativa aspekter av utbildningen där det, trots åtgärder från regeringens sida, finns ytterligare behov av utveckling. Det gäller bland annat lärarutbildningens vetenskapliga förankring och kopplingen mellan den teoretiska och den verksamhetsförlagda utbildningen samt, enligt vad vi har erfarit, att lärarutbildningen har en svag förankring i skolans styrdokument. Detta är faktorer som bör kunna ingå i de uppföljningar och utvärderingar av utbildningens kvalitet som numera ska genomföras av Universitetskanslersämbetet (UK), den myndighet som också har i uppdrag att utfärda examenstillstånd. Någon sådan utvärdering har av naturliga skäl ännu inte genomförts för den nya lärarutbildningen.

Ytterligare en kvalitativ faktor som enligt vår bedömning kan motverka eller fördröja genomslaget för den nya lärarutbildningen har att göra med om utbildningen förmår att attrahera studenter som har de bästa förutsättningarna för uppgiften. Det bör i sammanhanget nämnas att Skolverket sedan 2010 har regeringens uppdrag³⁴ att i samarbete med Universitets- och högskolerådet, fram till 1 januari 2013 Högskoleverket, genomföra en informationskampanj om de nya lärar- och förskollärarytbildningarna. Även om det finns vissa problem kopplat till rekryteringen av lärarstudenter är det positivt att merparten av de studerande tas emot på sitt förstahandsval.

5.2 Återinförande av en speciallärarutbildning

5.2.1 Beslutade och genomförda åtgärder

Redan i budgetpropositionen för 2007³⁵ konstaterade regeringen att kunskaper om barns språkutveckling, om effektiva metoder för att stimulera barns språk-, läs- och skrivförmåga tidigt och om olika former av stöd till barn med språk-, läs- och skrivsvårigheter måste

³⁴ U2010/7661/S och U2012/6128/S.

³⁵ Prop. 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007*.

prioriteras i skolan. Regeringen menade att skolorna har behov av speciallärare som har möjlighet att även arbeta enskilt med elever i behov av särskilt stöd. Tidig upptäckt och tidiga åtgärder ökar enligt regeringen möjligheterna att förebygga svårigheter i andra ämnen. Regeringen aviserade därför sin ambition att ge förutsättningar för speciallärar- och specialpedagogutbildningen att bättre tillgodose behoven i skolan.

Mot denna bakgrund beslutade regeringen i juni 2007 att ge nio universitet och högskolor i uppdrag att under 2008 starta en speciallärarutbildning på avancerad nivå. Enligt examensbeskrivningen³⁶ kom examen att bland annat omfatta fördjupade kunskaper om elevers lärande, språk- och matematikutveckling. Enligt propositionen *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning* (prop. 2009/10:89) behövs utbildningen för att lärare med utgångspunkt i vetenskap och beprövad erfarenhet ska kunna stödja elever som behöver utveckla och förbättra sina grundläggande kunskaper.

I samma proposition konstaterar regeringen att speciallärarutbildningens inriktningar inte var tillräckliga för att kunna möta alla elever i skolväsendet. Regeringen konstaterade att det saknades specialiseringar mot särskolans respektive specialskolans behov, vilket innebär att det var osäkert om lärare fick de kunskaper som behövs om elevernas olika funktionsnedsättningar. Regeringen bedömde därför att speciallärarexamen borde utökas med specialiseringar mot dövhet eller hörselskada, synskada, grav språkstörning samt utvecklingsstörning. I dag ingår även dessa inriktningar i ovan nämnda examensbeskrivning. Speciallärare med inriktning mot specifika funktionsnedsättningar kan arbeta i alla typer av skolor där elever med funktionsnedsättning finns.

5.2.2 Bedömningar

Regeringens syfte med att införa en speciallärarutbildning parallellt med den befintliga specialpedagogutbildningen är, vad utredningen förstår, att återetablera en yrkesgrupp i skolan som mer konkret arbetar med elever med funktionsnedsättning och elever i behov av särskilt stöd av annan anledning.

Högskoleverket har samtidigt haft regeringens uppdrag att utreda behovet av en särskild specialpedagogexamen och behovet av

³⁶ Högskoleförordningen (1993:100), bilaga 2.

specialpedagoger. I sin rapport³⁷ till regeringen menade Högskoleverket att specialpedagogexamen bör avskaffas och att ytterligare en inriktning mot pedagogiskt arbete bör erbjudas inom speciallärarexamen. Verket menade att kraven i examensbeskrivningen för specialpedagogexamen är alltför snarlika kraven för speciallärarexamen, som i dag har sex olika inriktningar. För att det ska vara möjligt att avveckla specialpedagogexamen föreslogs en ny inriktning vid speciallärarutbildningen, bland annat för att ge verktyg för att arbeta med förskolebarn och elever med koncentrations-svårigheter. Regeringen planerar i dagsläget inga förändringar med anledning av rapportens förslag.

Det finns skillnader mellan dagens specialpedagogutbildning och speciallärarutbildning. En sådan är att studenten inom speciallärarutbildningen väljer en specialisering samt att för specialisering mot språk,- skriv,- och läsutveckling ställs krav på examen med ämnesstudier i svenska eller inom området språk,- skriv,- och läsutveckling och att det för specialisering mot matematikutveckling ställs krav på examen med ämnesstudier i matematik eller inom kunskapsområdet matematikutveckling. För övriga inriktningar respektive för specialpedagogutbildningen krävs endast avlagd lärarexamen (inkl. förskollärarexamen).

Både speciallärarutbildningen och specialpedagogutbildningen omfattar 90 högskolepoäng på avancerad nivå. Det innebär att det handlar om ett och ett halvt års studier på heltid eller tre års studier på halvtid. Av tabell 5.1 framgår att antalet programnybörjare på utbildningarna till speciallärare och specialpedagog sammantaget har ökat sedan 2006/07, efter en dipp under 2007/08. Dippen kan ha att göra med att vissa har avvaktat den nya utbildningen.

Det syns än så länge ingen effekt av det ökade antalet programnybörjare på antalet examinerade speciallärare och specialpedagoger. Tvärtom var antalet examinerade speciallärare och specialpedagoger lägre 2010/11 än 2006/07. Antalet bör dock stiga när det högre antalet programnybörjare slår igenom.

Enligt Högskoleverket finns i dag cirka 13 100 förvärvsarbetande personer med speciallärar- eller specialpedagogutbildning. Eftersom över 80 procent av dessa är 50 år eller äldre – en konsekvens av att medianåldern för nyutexaminerade speciallärare/specialpedagoger är 40 år – kommer många av dessa att gå i pension under de

³⁷ Högskoleverket (2012) *Behovet av en särskild specialpedagogexamen och specialpedagogisk kompetens i den svenska skolan*. 2012:11 R.

närmaste åren. Med nuvarande rekrytering till utbildningen och examination beräknas den rådande obalansen mellan rekryteringsbehov och antal examinerade inte att jämnas ut förrän i början av 2020-talet. Bristen på speciallärare och specialpedagoger beräknas kvarstå fram till 2030.

Tabell 5.1 Speciallärarutbildningen och specialpedagogutbildningen – antal programnybörjare och antal examinerade

Läsår	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Programnybörjare¹⁾	522	349	699	692	624
– speciallärare	0	6	338	290	200
– specialpedagog	552	343	361	402	424
Examinerade	652	541	416	370	438
– speciallärare	.	–	–	73	114
– specialpedagog	652	541	416	297	324

Källa: Högskoleverkets årsrapport 2012 (Rapport 2012:10 R) och Sveriges officiella statistiska meddelanden UF 20 SM 1202.

1) Endast program enligt 2007 års examensordning.

Det är uppenbart att ett stort hinder för att återinförandet av speciallärarutbildning ska leda till förbättrade studieresultat och ökad måluppfyllelse är den samlade bristen på specialpedagogisk kompetens. På kort sikt är det därför viktigt att skolan överhuvudtaget får tillgång till lärare med specialpedagogisk kompetens, oberoende av om dessa är speciallärare eller specialpedagoger.

Införandet av en speciallärarutbildning bör samtidigt leda till att allt fler lärare med specialpedagogisk examen utöver specialpedagogisk kompetens också kommer att ha rätt grundutbildning för den undervisning de ska bedriva. Det bör kunna bidra till förbättrade studieresultat. Effekterna av detta är självklart mycket viktig för den enskilda eleven. Om det kan leda till förbättrade studieresultat som de mäts på nationell nivå är svårt att säga. Det handlar i så fall om en effekt på mycket lång sikt.

En förutsättning för att en sådan effekt ska uppstå är också att återinförandet av speciallärarutbildningen inte leder till en återgång till traditionella sätt att undervisa elever med funktionsnedsättning eller i behov av särskilt stöd, med i onödan särskiljande lösningar. Forskningen är mycket tydlig på att elever med sådana särlösningar ofta inte får de utmaningar de behöver, och därför inte ges möjlighet att nå så långt som de faktiskt har förutsättningar att göra.

5.3 Lärarfortbildning

5.3.1 Beslutade och genomförda åtgärder

Fortbildning av lärare är i första hand ett ansvar för skolhuvudmännen. När det ansetts särskilt motiverat med nationella initiativ har dock regeringen över tid tagit initiativ till olika satsningar när det ansetts särskilt motiverat. Sedan 2007 och framåt utgör Lärarlyftet I och Lärarlyftet II kraftfulla sådana nationella initiativ.

I budgetpropositionen för 2007³⁸ aviserade regeringen en omfattande satsning på lärares kompetens. Satsningen, som senare kommit att kallas *Lärarlyftet I*, pågick under åren 2007 till och med 2011. Under perioden avsattes drygt 5 miljarder kronor för att ge verksamma lärare möjlighet att förstärka sin ämne-teoretiska och ämnesdidaktiska kompetens.

Målgruppen för Lärarlyftet I var lärare som hade en lärarexamen och som med skolhuvudmannens godkännande fick studera på universitet eller högskola med en ersättning motsvarande 80 procent av sin lön. Genom ett särskilt statsbidrag ersatte staten genom Skolverket skolhuvudmannen för den större delen av lärarens lönekostnad under tiden då läraren studerade. I Skolverkets uppdrag³⁹ har även ingått att upphandla särskilda fortbildningskurser av universitet och högskolor.

Som en fortsättning på Lärarlyftet I har regeringen initierat *Lärarlyftet II*, som syftar till att alla elever ska få sin undervisning av behöriga lärare, dvs. av lärare som har såväl tillräckliga ämneskunskaper som god ämnesdidaktisk kompetens för den nivå och det ämne läraren undervisar i. Satsningen riktar sig enbart till lärare med lärarexamen som är anställda hos en huvudman, men som undervisar i ett ämne utan att ännu ha rätt utbildning för detta. Satsningen riktar sig även till fritidspedagoger för att ge dem behörighet i ett eller två praktiska eller estetiska ämnen i årskurserna 1–6 i grundskolan eller sameskolan. Lärarlyftet II planeras pågå 2012–2015. För 2012 beräknade regeringen 132 miljoner kronor för satsningen.⁴⁰

³⁸ Prop. 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007*.

³⁹ U2007/3168/S

⁴⁰ Prop. 2011/12:1 *Budgetproposition för 2012* samt Förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare.

Regeringen gav i oktober 2011 Skolverket i uppdrag⁴¹ att svara för genomförandet av Lärarlyftet II. I februari 2012 gav regeringen Skolverket ett tilläggsuppdrag⁴² inom ramen för Lärarlyftet II, att skapa möjligheter för lärare och förskollärare att genom utbildning få en speciallärarexamen med specialisering mot utvecklingsstörning. Syftet med utbildningen är att andelen lärare med legitimation och behörighet ska öka inom grundsärskolan, gymnasiesärskolan respektive inom särskild utbildning för vuxna.

Utvärderingar av satsningarna på fortbildning

Utvärderingar av Lärarlyftet I visar sammantaget att lärare som deltagit i satsningen har värderat den högt. Enligt lärarna fyller denna typ av satsning ett tomrum. Lärarlyftet I uppges ha lett till, eller förväntas leda till, förnyade arbetssätt. Fortbildningen har bidragit till att lärarna känner sig säkrare i sin roll, tryggare i sitt uppdrag och tydligare vetenskapligt förankrade. Lärarna upplever också att de har fått en ämnesfördjupning. De sätter vidare stort värde på utbytet med andra lärare. Lärarlyftet I har också enligt Skolverket inneburit att nya disciplinöverskridande och mer praktiktäna kurser tagit form på högskolor och universitet samt att det uppstått nya kontaktytor mellan skolhuvudmän och lärosäten.⁴³

Av Skolverkets undersökning⁴⁴ av myndighetens upphandlade kurser höstterminen 2008 och vårterminen 2009 framgår bland annat att 75 procent av de lärarna ansåg att den kurs de gått i hög eller mycket hög grad⁴⁵ gett dem ökade ämneskunskaper samt att 66 procent av lärarna ansåg att den kurs de gått i hög eller i mycket hög utsträckning gett dem ökade ämnesdidaktisk kompetens. Enligt Skolverket var kursernas styrkor bland annat att de förändrade och påverkade lärarnas framtida undervisning och val av arbetssätt samt fördjupade både ämneskunskaper och ämnesdidaktiska kunskaper. Som svagheter lyfte Skolverket fram de generella kompetenser som inte fått den plats i kursinnehållet på det sätt som var avsikten (särskilt gällde det bedömning och betygssättning) samt

⁴¹ U2011/5531/S Uppdrag till Statens skolverk att svara för Lärarlyftet II.

⁴² U2012/1181/S Tilläggsuppdrag om speciallärarutbildning inom Lärarlyftet II.

⁴³ Skolverket (2011) *Lägesbedömning 2011 Del 2 – Bedömningar och slutsatser*. Rapport nr 364.

⁴⁴ Skolverkets promemoria 2010-09-29 *Utvärdering av Skolverkets köpta kurser inom lärarfortbildningen, ht 2008 och vt 2009*.

⁴⁵ På en femgradig skala.

att många lärares möjligheter att delta begränsades av att det var svårt att praktiskt lösa deras arbetssituation. Den bild som Skolverkets uppföljning ger sammanfaller i stort med den som framkommer när Skolverket sammanställt lärosätenas egna kursutvärderingar⁴⁶.

Även Westlund⁴⁷ redovisar hösten 2012 att lärarna är mycket positiva till kurserna, som bidragit till att de känner sig engagerade, gladare och tryggare när de undervisar. De tycker sig enligt studien vara mer elevcentrerade och flexibla utifrån varje elevs behov samt uppger att de är mer målmedvetna, evidensbaserade och tydliga när det gäller att arbeta mot målen för undervisningen. Lärarna har enligt utvärderingen varit mycket drivande när det gäller sitt deltagande i Lärarlyftet I. Deltagandet har styrts mer av individuella behov än av organisationens behov av kompetens. Det senare har enligt utvärderingen inneburit att det i vissa fall varit svårt att sprida nyvunna kunskaper och erfarenheter till kollegor.

Ingen av de uppföljningar och utvärderingar som genomförts hittills visar vilka kortsiktiga och långsiktiga effekter satsningen har haft på elevernas studieresultat och måluppfyllelse. Det är för tidigt att redan nu göra denna slags bedömningar. Att särskilja effekterna av Lärarlyftet I från andra åtgärder inom det samlade reformprogrammet låter sig dessutom knappast göra.

Statskontoret⁴⁸ menade dock i en utvärdering från maj 2010 att det riktade statsbidraget fyllt sitt syfte genom att lärarna i utvärderingen ansåg att fortbildningen gett dem nya kunskaper och ändrat deras undervisning på ett sätt som hjälpte eleverna att nå bättre resultat och att de deltagande lärarnas rektorer bedömde att lärarna blivit bättre på att undervisa, att de deltog mer aktivt i utvecklingsarbetet på skolan och att de visade större självförtroende och arbetsglädje efter avslutad fortbildning. Satsningen hade således enligt Statskontoret lett till både mer och en annan typ av fortbildning än vad som annars hade kommit till stånd. Det gick dock inte gick att säga något om satsningens slutliga effekt på elevernas måluppfyllelse. Såväl deltagande lärare som rektorer och skolhuvudmän bedömde i utvärderingen att satsningens inriktning på

⁴⁶ Skolverket promemoria 2020-05-18 *Rapport om lärosätenas utvärderingar*.

⁴⁷ Westlund, Ingrid (2012) *Lärarlyftet. En utvärdering av upplevda effekter och processer i samband med lärares deltagande i Lärarfortbildningsatsningen inom Lärarlyftet*. Linköpings universitet.

⁴⁸ Statskontoret dnr. 2008/23-5 *Ett lyft för den som vill. Utvärdering av den statliga satsningen på fortbildning av lärare*.

ämne-teori och ämnesdidaktik och de erbjudna kurserna i hög grad varit relevanta i förhållande till behoven. Lärarna bedömde också att fortbildningen hållit en hög kvalitet. En majoritet av de deltagande lärarna hade studerat svenska, matematik eller specialpedagogik.

Statskontoret konstaterar dock att det inte var elevernas måluppfyllelse som var utgångspunkten för huvudmännens prioriteringar av vilka lärare som skulle delta. I stället har det varit de enskilda lärarnas intresse avgörande för vilka lärare som deltog i satsningen. Enligt Westlund är högre måluppfyllelse något som huvudmän och lärare nämner i begränsad utsträckning i samband med Lärarlyftet I. Det finns därför enligt Westlund anledning att vid kommande satsningar explicit poängtera att syftet med utbildningarna inte endast är tänkt att vara individuellt buret utan också vara en förmån för hela organisationen.

Westlund menar också att fortbildningen i högre grad blivit en fråga för hela skolorganisationen i de fall politikerna tydligt markerat vikten av att lärare deltar samt budgeterat medel för utbildningen. Offensiva rektorer har enligt utvärderingen varit en förutsättning för att hela fortbildningsutrymmet, och därmed tilldelade resurser, kunnat utnyttjas. Huvudmannens aktivitet har även visat sig ha betydelse för att ny kompetens hos lärarna tillvaratas.

Det saknas än så länge utvärderingar av Lärarlyftet II.

5.3.2 Bedömningar

Med tanke på den tid det tar för den nya lärarutbildningen och den nya speciallärarutbildningen att få genomslag i den dagliga verksamheten i skolan, dvs. att påverka skolans praktik, är fortbildningen av befintliga lärare betydelsefull.

Vad säger statistiken om behovet?

Av Skolverkets statistik framgår att 85 procent av de lärare som tjänstgjorde i grundskolan läsåret 2011/12 hade en pedagogisk högskoleexamen. Andelen varierar mellan olika ämnen.

Statistiken säger dock inget om i vilken utsträckning lärarna är utbildade för den skolform, den årskurs eller de ämnen de faktiskt undervisar i. För att få en bild av detta genomförde Statskontoret

på regeringens uppdrag⁴⁹ en kartläggning och analys av förekomsten av och orsakerna till att personer utan föreskriven lärarutbildning anställs i det offentliga skolväsendet och i fristående skolor. Av Statskontorets studie⁵⁰ kan man utläsa att hösten 2006 hade 65 procent av lärarna i grundskolan lärarexamen för den skolform och årskurs de undervisade i. Av övriga saknade hälften lärarexamen helt, medan hälften hade examen för en annan skolform/ årskurs.

Tar man hänsyn till vilka ämnen lärarna undervisade i ser bilden sämre ut. För årskurserna 1–5 bedrevs 60 procent av utbildningen av lärare med lärarexamen för skolformen/årskursen och utbildning i undervisningsämnet. Högst var andelen i svenska och lägst i de s.k. praktiskt-estetiska ämnena, moderna språk samt idrott och hälsa. För årskurserna 6–9 bedrevs 42 procent av undervisningen av lärare med lärarexamen för skolformen/årskursen och utbildning i undervisningsämnet. Högst var andelen i samhällsorienterande och naturorienterande ämnen och lägst i moderna språk.

Lärare utan relevant utbildning var vanligare i fristående skolor än i kommunala skolor. Variationen mellan olika delar av landet var inte påtaglig. Generellt var resultaten något bättre för tillsvidareanställda lärare än för samtliga lärare. Av studien framgår också att av de tillsvidareanställda lärare som saknade lärarexamen hade 80 procent deltagit i lärarutbildning. En majoritet av dessa hade inte mer än tio högskolepoäng kvar till en lärarexamen.

Sammantaget bedrevs enligt Statskontorets studie hälften av undervisningen i grundskolan av lärare som hade lärarexamen för skolformen och årskursen de undervisade i och tillräcklig utbildning i utbildningsämnet. Det skulle innebära att drygt 46 000 lärare i grundskolan vid denna tidpunkt antingen saknade lärarexamen eller inte hade en relevant lärarexamen för den undervisning de bedrev.

Läsåret 2011/12 hade det totala antalet lärare minskat med närmare tio procent jämfört med när Statskontoret gjorde sin mätning samtidigt som andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen ökat något. Vi uppskattar mot denna bakgrund att cirka 40 000 lärare i grundskolan läsåret 2011/12 saknade lärarexamen eller inte hade en relevant lärarexamen för den undervisning de bedrev. Med utgångspunkt i uppgifter från Statskontorets studie⁵¹ uppskattar vi vidare

⁴⁹ U2006/5719/S och U2007/326/S.

⁵⁰ Statskontoret (2007) *Lärares utbildning och undervisning i skolan. Kartläggning och analys. Rapport 2007:8.*

⁵¹ Av de 46 000 lärarna i grundskolan som enligt Statskontorets studie hösten 2006 antingen saknade lärarutbildning eller inte hade en relevant lärarexamen hade 30 procent lärarutbild-

att drygt 20 000 undervisade i ämnen de saknade utbildning för. Det bör observeras att det bland dessa 20 000 lärare kan finnas lärare som undervisade i flera ämnen de saknar relevant utbildning för. Det bör också understrykas att det här handlar om räkneexempel som anger storleksordningen på problemet, inte faktiska uppgifter om detta.

Deltagandet i Lärarlyftet I

Totalt deltog cirka 18 800 lärare i Lärarlyftet I under perioden 2007–2011. Regeringens ursprungliga ambition var att 30 000 lärare skulle nås av satsningen under denna period. Ungefär hälften av deltagarna läste de kurser Skolverket upphandlat, och ungefär hälften tog del av det reguljära utbudet. Av det totala antalet deltagande lärare undervisade cirka 12 200 i grundskolan. I snitt läste varje lärare 25 högskolepoäng. Specialpedagogik var det mest efterfrågade ämnesområdet, följt av matematik och svenska.

Cirka 15 procent av de kommunalt anställda lärarna med pedagogisk högskoleexamen deltog under perioden 2007–2011 i kurser som Skolverket upphandlat. Detta gäller för endast knappt 7 procent av lärare anställda av enskilda huvudmän. Skolverket konstaterar att det är en utmaning att nå ut till små huvudmän och huvudmän för fristående skolor.⁵²

Även Statskontoret⁵³ pekar i sin utvärdering av Lärarlyftet I på stora skillnader i deltagandet mellan olika huvudmän. Närmare 95 procent av kommunerna hade 2010 skickat lärare på fortbildning inom satsningen. Detta gällde dock endast för en fjärdedel av huvudmännen för fristående skolor. För majoriteten av skolhuvudmännen innebar satsningen, enligt Statskontoret, en ökning av resurserna för kompetensutveckling. Resultaten tydde dock på att den statliga satsningen i viss mån ersatt skolhuvudmännens egna satsningar.

ning för skolformen/årskursen, men saknade utbildning i undervisningsämnet. Cirka 35 procent hade lärarexamen för annan skolform/årskurs, varav en fjärdedel saknade utbildning i undervisningsämnet. Cirka 35 procent saknade lärarexamen, varav knappt en tredjedel även saknade utbildning i utbildningsämnet.

⁵² Skolverket (2011) *Skolverkets lägesbedömning 2011. Del 2 – Bedömningar och slutsatser*. Rapport nr 364.

⁵³ Statskontoret (dnr. 2008/23-5) *Ett lyft för den som vill. Utvärdering av den statliga satsningen på fortbildning av lärare*.

Deltagandet i Lärarlyftet II

Skolverket har inom Lärarlyftet II under 2012 upphandlat ämneskurser för lärare, ämneskurser i praktiska och estetiska ämnen för fritidspedagoger eller motsvarande samt speciallärarutbildning för lärare och förskollärare som är anställda inom särskolan. Totalt har för lärare köpts 273 ämneskurser vid 22 lärosäten. Speciallärarutbildning med inriktning mot utvecklingsstörning har köpts vid sju lärosäten.

Våren 2012 deltog 536 lärare och hösten 2012 deltog 2 221 lärare i Lärarlyftet II. Av samtliga dessa hade 88 procent offentliga huvudmän. Antalet huvudmän med lärare i satsningen ökade från 181 (127 offentliga och 54 enskilda) våren 2012 till 324 (207 offentliga och 117 enskilda) hösten 2012. Av det totala antalet lärare undervisade 70 procent i grundskolan.

Sammanlagt beräknas 222 personer ha påbörjat speciallärarutbildningen inom Lärarlyftet II hösten 2012.

Matchar satsningarna behoven?

Genom inriktningen på ämneskompetens och ämnesdidaktik kompletterar satsningarna på fortbildning av lärare målsättningen med den nya lärarutbildningen och införandet av speciallärarutbildning.

Det är dock svårt att härleda hur stor effekten av Lärarlyftet I har varit. Nästan alla kommuner har haft lärare som deltagit i satsningen, medan andelen har varit väsentligt lägre bland fristående skolor. Sammantaget har uppskattningsvis knappt var sjätte lärare i grundskolan nåtts av insatsen. Om detta är mycket eller litet beror på vilket genomslag utbildningarna fått på skolorna. Utvärderingarna visar att Lärarlyftet I visserligen har haft stor betydelse för de lärare som deltagit, men att spridningseffekten till andra lärare och effekten på skolan som organisation har varit begränsad. Positivt har varit i de fall lärare kompletterat sina kunskaper inom bristområden, vilket varit fallet med exempelvis specialpedagogik.

Lärarlyftet II knyter starkare an till skolans behov, genom att också bidra till att fler lärare ska bli behöriga för den undervisning de faktiskt bedriver. Hittills har endast en begränsad andel av de lärare som saknar behörighet i något ämne börjat utbildning inom Lärarlyftet II. Satsningen behöver fullföljas under ett flertal år för

att nå en tillräcklig andel av de lärare som saknar behörighet i ett eller flera ämnen som de undervisar i.

Utredningen konstaterar att fortbildningsinsatser av det slag som de båda lärarlyften representerar kan bidra till att öka lärares kunskap och kompetens, men att de i första hand får genomslag på de enskilda lärarnas kunskap och kompetens. Forskning och utvärdering visar också att det är svårt att få spridningseffekter av att låta lärare "gå på kurs". Detta kan dock vara gott nog, under förutsättning att fortbildningen är inriktad på bristområden, dvs. områden där större grupper lärare behöver utveckla sin kunskap och kompetens, och är tillräckligt kraftfulla.

Satsningarna på ämneskunskaper och ämnesdidaktik inom fortbildningen bör leda till en kompetenshöjning av lärarna i den svenska grundskolan och på sikt bidra till förbättrade studieresultat och ökad måluppfyllelse. Detta gäller under förutsättning att tillräckligt många lärare förbättrar sina ämneskunskaper i och ämnesdidaktiska kunskaper för de ämnen de undervisar i. Utredning bedömer att de båda lärarlyften är kraftfulla. Vi menar samtidigt att Lärarlyftet II har den långsiktigt största potentialen att påverka studieresultaten, helt enkelt därför att den är inriktad på lärare som faktiskt saknar utbildning i de ämnen de ges möjlighet att studera. Samtidigt saknas än så länge utvärderingsunderlag avseende Lärarlyftet II.

När det gäller Lärarlyftet I är det långt ifrån säkert att de som haft störst behov av utbildningen är de som har deltagit. Om de lärare som redan har goda kunskaper är de som deltagit är risken stor att det lyft som utbildningen avsett att åstadkomma inte uppstår med den kraft som förväntats. Den brytpunkt som beskrivits ovan innebär att ytterligare ämneskunskaper för en lärare över en viss nivå inte kan förväntas få stora effekter på elevernas studieresultat.

I den mån avsikten är att utveckla arbetssättet på en skola är sannolikt stöd till arbetsplatsförlagd kompetensutveckling inom nationellt prioriterade områden, som formas utifrån en analys av det lokala utvecklingsbehovet, att föredra. Sådana satsningar har större förutsättningar att få genomslag i hela skolans organisation, inte endast på individnivå. Se vidare kapitel 7 om stöd till särskilda satsningar.

Slutligen har flera personer har i kontakt med utredningen argumenterat för att nyutbildade lärare regelmässigt ska genomgå en

fortbildning något år efter sin grundutbildning. Bakgrunden till deras förslag är bland annat att man anser att lärare med egna erfarenheter bättre kan tillgodogöra sig till exempel de didaktiska inslagen i utbildningen än lärarstuderande med begränsad undervisningspraktik kan göra. Med en sådan konstruktion skulle nyexaminerade lärare kunna få sin legitimation efter till exempel ett år som verksam lärare och genomförd fortbildning. Utredningen finner att detta är en intressant tanke som vi inte kan underlåta att föra vidare, utan att för den skull ta ställning i sakfrågan.

5.4 Skärpta behörighetsreglerna och införande av lärarlegitimation

5.4.1 Beslutade och genomförda åtgärder

I december 2006 gav regeringen *Lärarytredningen – om behörighet och auktorisation* (U 2006:07) nya direktiv. Uppdraget var bland annat att se över regleringen av lärares kompetens i syfte att stärka verksamhetens kvalitet och förbättra elevernas måluppfyllelse, att utforma behörighetsregler för lärare samt att lämna förslag till utformningen av ett statligt auktorisationssystem. Utredaren överlämnade sitt betänkande *Legitimation och skärpta behörighetsregler* (SOU 2008:52) i maj 2008. I regeringens proposition *Legitimation för lärare och förskollärare* (prop. 2010/11:20) lämnades förslag till det legitimationssystem som efter riksdagens beslut⁵⁴, med några smärre förändringar, infördes för lärare och förskollärare den 1 juli 2011. Lagändringarna skulle tillämpas fullt ut från och med 1 juli 2012. Genom senare beslut⁵⁵ av regering och riksdag ska bestämmelserna tillämpas fullt ut från och med den 1 december 2013.

Förändringarna innebär att det nu som huvudregel krävs legitimation som lärare respektive förskollärare för att få anställas i skolväsendet utan tidsbegränsning, bedriva och ansvara för undervisning. Av legitimationen ska framgå vilka skolformer, årskurser och ämnen behörigheten avser och om behörigheten avser arbete i fritidshem. Denna precisering ska ses i samband med den bestäm-

⁵⁴ Bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

⁵⁵ Prop. 2011/12:144 *Senare tillämpning av vissa bestämmelser om legitimation för lärare och förskollärare och om särskild utbildning för vuxna*, bet. 2011/12:UbU20, rskr. 2011/12:277.

melse⁵⁶ i skollagen (2010:800) som tillämpas från och med 1 juli 2011 av vilken framgår att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig får bedriva undervisning. En legitimation ska kunna kompletteras med ytterligare behörighet om läraren vidareutbildat sig genom kompletterande kurser.

En förutsättning för att få legitimation är att läraren ska ha en lärarexamen och förskolläraren en förskollärarexamen, eller motsvarande äldre examen. Examen kan ha uppnåtts på olika vägar. Läraren respektive förskolläraren kan ha en annan utbildning som lett till tillräckliga ämneskunskaper, eller tillägnat sig yrkeskunskaper som sedan validerats, och därefter fullföljt en kompletterande pedagogisk utbildning som lett till en examen. Ett utländskt behörighetsbevis, till exempel en utländsk lärarexamen eller legitimation, kan också ligga till grund för svensk legitimation.

För att bli legitimerad ska läraren eller förskolläraren också ha tjänstgjort minst ett läsår eller motsvarande på heltid med stöd av en mentor (introduktionsperiod). Introduktionsperioden ska i huvudsak omfatta undervisning, och uppgifter som tillhör undervisningen, som svarar mot lärarens eller förskollärarens examen. Kravet på genomförd introduktionsperiod gäller inte lärare eller förskollärare som före den 1 juli 2011 har avlagt behörighetsgivande examen eller har fått ett behörighetsbevis av Högskoleverket och har arbetat sammanlagt minst ett läsår eller motsvarande i en eller flera anställningar som lärare eller förskollärare.

Endast legitimerade lärare ska, med ett par undantag, självständigt få besluta om betyg. En lärare som inte är legitimerad ska sätta betyg tillsammans med en legitimerad lärare. Den som anställts som lärare före den 1 juli 2011 ska dock, även om denne inte har en lärarexamen och legitimation, självständigt få besluta om betyg t.o.m. juni 2015.

Lärarnas ansvarsnämnd ska pröva ärenden om varningar, återkallande av legitimationer och nya legitimationer till lärare och förskollärare som tidigare fått legitimationen återkallad. Statens skolinspektion är den instans som kan göra anmälningar till nämnden. Även den legitimerade själv kan ansöka om att få legitimationen återkallad.

⁵⁶ 2 kap. 13 § skollagen (2010:800).

Inför 2011 fick Statens skolverk i uppdrag⁵⁷ att efter ansökan besluta om och meddela legitimationer för lärare och förskollärare samt att inledningsvis förbereda detta arbete. Skolverket ska också upprätta ett register med uppgifter om legitimerade, eller tidigare legitimerade, lärare och förskollärare. Skolverket har vidare i sin instruktion⁵⁸ fått ansvar för det nya beslutsorganet Lärarnas ansvarsnämnd. Skolverket ska slutligen efter ansökan besluta om att en legitimerad lärare eller en legitimerad förskollärare ska utnännas till lektor.

Skolverkets arbete med att meddela legitimationer har försenats till följd av att många ansökningar enligt Skolverket är komplicerade att handlägga samt till följd av it-problem. Efter hemställan från Skolverket⁵⁹ har, som redovisats ovan, regering och riksdag beslutat om en senareläggning av tillämpningen till 1 dec 2013⁶⁰.

5.4.2 Vad säger forskning och utvärdering?

Det är svårt att hitta forskning som har direkt relevans för den reform som genomförts i Sverige med skärpta behörighetsregler och införandet av lärarlegitimation. Närmast kommer den forskning av Darling-Hammond⁶¹ och som redovisats i avsnitt 5.1.2 och som visar att utbildade och examinerade (certifierade) lärare har större framgångar i sin undervisning än andra lärare. Av Darling-Hammonds forskning kan man dra slutsatser om betydelsen av utbildade lärare och av att lärare är utbildade i de ämnen de undervisar i. Den ger däremot inte stöd för att dra några slutsatser om till exempel den typ av legitimation som införts i Sverige. För detta är de svenska och amerikanska systemen för olika. Darling-Hammonds forskning skiljer inte mellan om en lärare är examinerad eller legitimerad. Översatt till svenska förhållanden innebär hennes resultat att det centrala är att lärarna har examinerats.

⁵⁷ U 2010/6930/S.

⁵⁸ Förordning (2011:555) med instruktion för Statens skolverk.

⁵⁹ U2012/804/S, U2012/2236/S.

⁶⁰ 2011:189 punkt 3.

⁶¹ Darling-Hammond, L. (1999) a.a. och Darling-Hammond, L. (2000) a.a.

5.4.3 Bedömningar

De skärpta behörighetsreglerna kan bland annat motiveras av att en stor andel av lärarna i dag saknar behörighet för den årskurs och det ämne de undervisar i, något som framgår av Statskontorets undersökning ovan (se avsnitt 5.1.3). Att efterfrågan på lärare förväntas överstiga tillgången på lärare för grundskolan innebär samtidigt att skolhuvudmännen även fortsatt kommer att vara tvungna att tidsbegränsat anställa personal som inte har formell kompetens för den undervisning de ska bedriva. Detta förhållande undergräver således den kompetenshöjning som kravet på legitimation och skärpta behörighetskrav syftar till att åstadkomma. Tillgången på lärare matchar helt enkelt inte behovet.

Att tillgången på rätt kompetens är ett problem bekräftas av både Skolverkets uppföljningar av implementeringen av de nya styrdokumenterna och av andra källor, bland annat de skolchefer utredningen haft kontakt med. Även om de inte invänder mot principen om att lärare ska ha kompetens i de ämnen de undervisar i menar en del att de skärpta behörighetskraven har ett storstadsperspektiv. Man frågar sig hur en liten kommun eller en liten skola ska kunna svara upp emot kraven ämne för ämne. Det understryks också att det finns duktiga lärare som skaffat sig kunskaper för den undervisning de bedriver, utan att dessa är formellt belagda. Man menar att systemet inte i tillräcklig utsträckning möjliggör validering av sådana kunskaper.

Även i storstadsområden innebär kravet på legitimation och skärpta krav på behörighet en utmaning. Risken för att ett ökat antal obehöriga lärare i till exempel Stockholms län uppges vara stor. Enligt länsstyrelsen i Stockholms län⁶² kommer det 2020 att finnas en brist på cirka 3 000 grundskollärare för de tidigare åren i Stockholms län. För de senare åren och gymnasieskolan prognostiseras bristen till 3 700 och för speciallärare/specialpedagoger till 1 630. Det senare innebär en brist på över hälften av behovet. Utvecklingen hänger samman med befolkningsökningen och svårigheterna att rekrytera lärare på grund av att det inte utexamineras tillräckligt många nya lärare.

Trots detta bedömer utredningen att de skärpta behörighetsreglerna på sikt kan bidra till förbättrade studieresultat och ökad

⁶² Länsstyrelsen Stockholms län (2011) *STOCKHOLM 2020 – En utbildnings- och arbetsmarknadsprognos*. Rapport 2011:37.

måluppfyllelse. Bedömningen gäller under förutsättning att skärpningen leder till att lärare i ökad utsträckning kompletterar sin kompetens, till exempel inom ramen för Kunskapslyftet II. Effekter av det formella kravet på legitimation för lärare är däremot svårare att härleda ur vår sammanfattning av kunskapsläget.

6 Åtgärder för att stärka det pedagogiska ledarskapet

Initiativ har också tagits till att utveckla rektors roll och ansvar. Vidare har en ny rektorsutbildning etablerats och genomförts en satsning på fortbildning för redan verksamma rektorer. Liksom insatserna för att stärka lärarnas kompetens motiveras insatserna för att generellt stärka ledarskapet i skolan med bland annat ambitionen att förbättra studieresultaten och öka måluppfyllelsen. Beroende på hur insatserna utformas kan de också i högre eller lägre grad stödja implementeringen av de nya styrdokumentet.

6.1 Beslutade och genomförda åtgärder

6.1.1 Rektors ansvar förtydligat

Som ledare för den pedagogiska verksamheten i skolan och som chef för lärarna och övrig personal har rektor det övergripande ansvaret för verksamheten. Det är rektor som tillsammans med lärarna ska ge skolarbetet struktur och innehåll. Rektorn är ansvarig för skolans resultat och för att uppföljning och utvärdering sker i förhållande till de nationella målen. Enligt skollagen (2010:800) ska rektor hålla sig väl förtrogen med det dagliga arbetet i skolan och särskilt verka för att utbildningen utvecklas.

Sedan 2007 har en rad olika åtgärder vidtagits som berör rektors arbete och ansvar. Rollen har förtydligats i skollagen (2010:800) och i övriga författningar som tillämpas från och med 1 juli 2011. Liksom tidigare framgår av skollagen att det pedagogiska arbetet i en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor som särskilt ska verka för att utbildningen utvecklas samt att som rektor bara får

anställas den som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt¹.

Nytt är att det av skollagen framgår att rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och i övrigt fattar de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar samt att rektorn får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i dessa frågor, om inte annat anges².

Enligt regeringen innebär detta att beslut i pedagogiska frågor som undervisning, bedömning, betygssättning och val av stödåtgärder ska vara skilda från beslut som fattas av nämnd eller styrelse. Det ska vara tydligt att det är rektorn som fattar beslut som rör enskilda elever. Bestämmelsen om att rektorn beslutar om enhetens inre organisation ska läsas mot bakgrund av att rektorn ska fungera som ledare och samordna det pedagogiska arbetet och därmed fatta de beslut som ett sådant ansvar kräver. I rektorns ansvar innefattas enligt regeringen ansvar för organisation av det pedagogiska arbetet, arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd, formerna för samarbete mellan skolan och hemmen, skolans kontakter med föräldrar, arbetslivet och det omgivande samhället, kompetensutveckling av personalen, etc.³

Enligt en uppföljning⁴ av Skolverkets informationsinsatser vid implementeringen av skollagen (2010:800) finns en medvetenhet kring rektorns förtydligade ansvar bland rektorer, skolchefer och lokala politiker. Om konsekvenserna av detta råder det dock delade meningar. Vissa menar att det förtydligade ansvaret inte kommer att märkas alls eftersom rektorn i praktiken haft en stark ställning redan tidigare. Andra menar att nämnden kommer att hitta vägar att behålla sitt inflytande. Till exempel menar en nämndordförande i studien att rektorernas stärkta ställning kommer att leda till att nämnden i ökad utsträckning kommer att styra med ekonomiska incitament. Det är emellertid få nämndledamöter som bedömer att deras inflytande kommer att minska. Många är positiva till rektorns förtydligade roll, både bland rektorer och bland huvudmän, även

¹ 2 kap. 9 och 11 §§ skollagen (2010:800).

² 2 kap. 9 och 11 §§ skollagen (2010:800).

³ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

⁴ Holmgren, Michael m.fl. (2012) "Att bygga om en rondell i rusningstrafik" *Uppföljning av Skolverkets informationsinsatser vid implementeringen av skollagen*. Centrum för skolläro-utbildning, Umeå universitet.

om vissa ställer fråga om huruvida rektorn är mogen för detta och om förutsättningarna finns. Tankar finns om behovet av nya administrativa respektive juridiska funktioner. Av uppföljningen framgår även att det finns motstånd hos vissa rektorer mot att delegera arbetsuppgifter, samtidigt som det förespråkas av huvudmännen.

6.1.2 Obligatorisk befattningsutbildning

Regeringen aviserade redan i budgetpropositionen för 2007⁵ sin ambition att inrätta en obligatorisk befattningsutbildning för rektorer. Påföljande år underströk regeringen i budgetpropositionen⁶ att rektorns huvuduppgift är att leda skolans verksamhet så att målen i läroplaner och kursplaner nås. Som ett led i regeringens arbete med att förbättra resultaten i skolan aviserades därför en kraftig satsning på det pedagogiska ledarskapet, bland annat genom en förstärkning av den statliga rektorsutbildningen som skulle ges ett tydligare fokus på rektorns ansvar för att följa upp såväl elevers som verksamhetens resultat. Rektors kunskap om de mål och regler som gäller för skolan behövde också, enligt regeringen, ges ett större utrymme i utbildningen.

Hösten 2008 startade en ny statlig befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem. Myndigheten för skolutveckling, och sedermera Skolverket, fick regeringens uppdrag⁷ att upphandla utbildningen som reglerades i en särskild förordning⁸. Utbildningen var vid denna tidpunkt frivillig. Medlen för utbildningen fördubblades jämfört med året innan⁹.

Parallellt med detta tillsattes i april 2007 en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet¹⁰ med uppdrag att ta fram förslag till en särskilt reglerad rektorsutbildning. Med utgångspunkt i arbets-

⁵ Prop. 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007*.

⁶ Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008*.

⁷ U2008/2648/S.

⁸ En ny förordning (2008:643) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion trädde i kraft hösten 2008. Förordningen upphävdes 1 april 2011 och ersattes samma dag med Förordning (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning av rektorer.

⁹ Prop. 2008/09:1 *Budgetproposition för 2009*.

¹⁰ U 2007:B.

gruppens förslag¹¹ fattade regering och riksdag beslut¹² om en obligatorisk statlig befattningsutbildning för nyanställda rektorer.

Sedan 2010 är det följaktligen obligatoriskt för nyanställda rektorer att genomgå denna befattningsutbildning, det så kallade *rektorsprogrammet*, om 30 högskolepoäng. Enligt skollagen¹³ ska varje huvudman se till att rektorerna går den särskilda befattningsutbildningen eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen. Undantag från kravet gäller för rektorer som redan gått befattningsutbildningen eller äldre rektorsutbildning, som genom annan utbildning eller yrkeserfarenhet har förvärvat kunskaper som jämföras med sådan utbildning eller som var verksamma som rektorer 15 mars 2010.

Rektorsprogrammet har hittills inte utvärderats. Skolverket avser att redovisa erfarenheterna av de första tre åren med rektorsprogrammet hösten 2013.

6.1.3 Rektorslyftet

I budgetpropositionen för 2011¹⁴ aviserade regeringen att man utöver den statliga rektorsutbildningen också ville ge rektorerna möjlighet att fortbilda sig i styrnings- och ledarskapsfrågor. Skolverket fick regeringens uppdrag¹⁵ att anordna en sådan fortbildning, benämnd *Rektorslyftet*. Satsningen startade hösten 2011 och pågår till och med 2014. Rektorslyftet är till för rektorer som genomgått den statliga befattningsutbildningen eller en äldre rektorsutbildning. Fokus ligger på pedagogiskt ledarskap inom kunskapsområdet styrning och ledning. Staten står för utbildningskostnaderna och huvudmannen står för lön under utbildningstiden. Utbildningen som omfattar 7,5 högskolepoäng bedrivs på avancerad akademisk nivå.

Enligt de mål för Rektorslyftet som utarbetats av Skolverket¹⁶ ska en rektor efter genomgången fortbildning ha goda kunskaper

¹¹ Ds 2007:34 *Tydligare ledarskap i skolan och förskolan – förslag till ny rektorsutbildning*.

¹² Prop. 2009/10:27 *Obligatoriska befattningsutbildning för nyanställda rektorer*, bet. 2009/10:UbU6, skr. 2009/10:128.

¹³ 2 kap. 12 § skollagen (2010:800).

¹⁴ Prop. 2010/11:1 *Budgetproposition för 2011*.

¹⁵ U2011/1195/S.

¹⁶ Skolverket (dnr. 68-2011:466) *Mål för rektorslyftet*.

och ha vidareutvecklat kompetenser för att utöva ett pedagogiskt ledarskap mot högre måluppfyllelse. Rektor ska

- ha god kunskap om styrdokumentens krav på rektor som pedagogisk ledare samt om vad som kännetecknar ett pedagogiskt ledarskap och god skolutveckling enligt forskning och beprövad erfarenhet,
- ha vidareutvecklat sin förmåga att med ett kritiskt förhållningssätt granska sin egen praktik och genom ett systematiskt kvalitetsarbete, långsiktigt och hållbart utveckla elevernas resultat med utgångspunkt i styrdokumentens mål,
- ha vidareutvecklat förmågan att styra och leda utifrån sin förtrogenhet med verksamhetens lärandemiljöer, lärarkompetens och elevernas kunskapsutveckling, samt
- ha vidareutvecklat sin förmåga att utveckla samverkansformer och kunskapsutbyte mellan lärarna samt att aktivt bedöma och stödja lärarens förmåga att leda, motivera, undervisa och skapa relationer för att bidra till elevernas utveckling och lärande.

Utredningen fokuserar här på mer genomgripande åtgärder som genomförts sedan 2007. Utöver dessa finns andra fortbildningsinsatser som vänder sig till rektorerna, och som i någon mån kan konkurrera om deras tid.

Utvärdering av Rektorslyftet

I uppdraget till Skolverket ingår även att följa upp och utvärdera satsningen, senast den 1 oktober 2012 i en särskild rapport och där efter årligen i Skolverkets årsredovisning.

Skolverket konstaterar i sin första redovisning¹⁷ att det innebär svårigheter att studera effekter eftersom det är problematiskt att isolera insatsen från andra förändringar. Myndigheten har därför initierat en utvärdering som har en bred ansats där rektorer och lärare har tillfrågats både före och efter Rektorslyftet. Skolverket understryker också att man inte har studerat effekter i form av ökad måluppfyllelse och likvärdighet utifrån ett elevperspektiv.

¹⁷ Skolverket (dnr. 68-2011:266) *Redovisning av uppdraget att svara för fortbildning för rektorer – Rektorslyftet.*

Enligt Skolverkets rapport tog drygt 80 procent av de dryga 500 rektorer som antogs till utbildningen inför hösten 2011 sin plats vid något av de sex lärosätena i besittning. Av de som avstod sin plats hade ett femtiotal bytt arbetsuppgifter; övriga angav verksamhetsskäl. En majoritet av deltagarna (67 procent) var kvinnor, tre fjärdedelar (76 procent) kom från grundskolan och merparten (85 procent) hade offentlig huvudman. Ingen av dessa nivåer är på något sätt anmärkningsvärd. De speglar väl fördelningen av rektorer på kön, skolform respektive huvudmän. Antalet platser vid utbildningarna har inte fyllts. För 2011/12 har Skolverket ersatt lärosätena med 12,5 miljoner kronor. De egna administrativa kostnaderna har för samma period varit 1,8 miljoner kronor.

Av de rektorer som slutfört utbildningen har 90 procent gjort det med tillfredsställande resultat, dvs. med godkända betyg. Lärosätena kommer att stödja de rektorer som ännu inte är godkända.

Enligt Skolverket kan Rektorslyftet beskrivas som en lyckad satsning utifrån rektorernas perspektiv. Deltagarna ger utbildningen mycket positiva omdömen och hela 97 procent har på en fyragradig skala¹⁸ svarat att utbildningen är mycket bra (68 procent) eller ganska bra (29 procent). En majoritet (85 procent) uppger att utbildningens svårighetsgrad har stämt mycket väl för dem¹⁹. Enligt rektorerna har den tid de lägger ned på pedagogiskt ledarskap ökat. En slutsats som Skolverket drar är att Rektorslyftet har gett starka och entydigt positiva effekter på individnivå – deltagarna är nöjda med fortbildningen, känner sig stärkta i sin yrkesroll och anser att de förbättrat sitt pedagogiska ledarskap i relation till Rektorslyftets mål.

Det stora flertalet rektorer uttrycker också enligt Skolverket att Rektorslyftet har lyckats att knyta ihop praktik och teori genom starkt verksamhetsfokus, utan att ge avkall på utbildningens akademiska nivå. Det finns dock några kritiska röster som anser att fortbildningen är för litet förankrad i rektorernas verklighet och att det akademiska skrivandet övervärderas.

Rektorernas positiva bild av att det pedagogiska ledarskapet har fått större utrymme bekräftas inte av lärarna i Skolverkets studie. Utifrån deras perspektiv har ingenting hänt. Till följd av rektorernas mer positiva bedömning har skillnaden i hur rektorer och lärare bedömer olika aspekter av det pedagogiska ledarskapet ökat efter

¹⁸ Fyragradig skala: Mycket bra, Ganska bra, Ganska dålig, Mycket dålig.

¹⁹ På en femgradig skala: Mycket för lätt för mig, Något för lätt för mig, Stämmer mycket väl för mig, Något för svår för mig och Mycket för svårt för mig.

Rektorslyftet. Resultaten tyder enligt Skolverket på att i ett kort tidsperspektiv så är effekter på verksamhetsnivå osynliga och svåra att identifiera.

Skolverket föreslår i rapporten att fler ska få möjlighet att ta del av Rektorslyftet, som förskolechefer och biträdande rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion, som genomgått rektorsutbildning. Även ytterligare vidgning av målgruppen kan enligt verket vara av intresse att utreda vidare.

6.2 Vad säger forskning och utvärdering?

Skolledningens betydelse för skolans utveckling och resultat har under de senaste decennierna uppmärksammats världen över. I en OECD-rapport²⁰ menar man att intresset hör samman med hur olika länder försöker länka sina utbildningssystem till de krav som ställs av den pågående samhällsutvecklingen. I de strategier som används återkommer till exempel decentralisering och en ökad självständighet för skolor att besluta i pedagogiska frågor som kopplas till ett ökat ansvarsutkrävande för skolornas resultat.

Forskning om effektiva skolor och om skolförbättring visar enligt OECD-rapporten att skolledare kan göra skillnad i fråga om skolors och elevers prestationer²¹. Dessa forskningsresultat bygger på fallstudier från olika länder och skilda skolsammanhang och tar sin utgångspunkt i skolor som betecknats som framgångsrika vad gäller deras resultat. Det är enligt OECD-rapporten svårt att generalisera från sådana studier.

De empiriska belägg som kommer från storskaliga kvantitativa studier som syftar till att mäta rektorers påverkan på elevernas läranderesultat, tycks dock mer mångtydiga och inkonsistenta. Effektstorlekarna varierar mellan obefintliga och mycket betydelsefulla.²² Skillnaderna kan enligt OECD-rapporten förklaras av skill-

²⁰ Pont, Beatriz m.fl.(2008) *Improving School Leadership. Volume 1. Policy and Practice*. OECD.

²¹ OECD-rapporten hänvisar bl.a. till följande forskare: Teddlie, C. and D. Reynolds (2000) *International Handbook of School Effectiveness Research* (Falmer Press, London) och Letihwood, K., C. Day, P. Sammons, A. Harris and D. Hopkins (2006) *Successful School Leadership. What It Is and How It Influences Pupil Learning*. (Report No. 800. NCSL/ Department for Education and Skills, Nottingham)

²² OECD-rapporten hänvisar bl.a. till följande forskare: Hallinger, P and R. Heck (1998) *Exploring the Principal's Contribution to School Effectiveness: 1980–1995*. School Effectiveness and School Improvement, Vol, 9, No. 2 och Witziers, B., R. Bosker and M. Krüger (2003) *Educational Leadership and Student Achievement: The Elusive Search for an Association*. Educational Administration Quarterly, Vol. 39, No. 3.

nader i tolkningen av begrepp och i metodologiska skillnader i forskningsdesignen.

Den övergripande slutsats som dock dras av de omkring fyrtio studier som ingår i de forskningsöversikter som OECD-rapporten hänvisar till är att skolledare har en mätbar, men huvudsakligen indirekt påverkan på läranderesultaten. Därmed menas att deras påverkan i allmänhet medieras av andra personer, händelser och faktorer i organisationen som till exempel lärare, klassrumspraktiker och skolklimat. Enligt OECD-rapporten understryker detta den viktiga roll som skolledare har för att skapa förutsättningar för effektiv undervisning och effektivt lärande.

I Sverige har Böhlmark, Grönqvist och Vlachos²³ i en effektstudie försökt fånga rektors betydelse för elevers studieprestationer. Forskarna har följt rektorer som bytt skola och varit verksamma på olika skolor mellan åren 1996 och 2008 och mätt den systematiska påverkan varje ”bytesrektor” har haft på de skolor han eller hon varit verksam på mot olika bakgrundsfaktorer. Forskarnas resultat tyder på att en rektor som är bland de 30 procent ”bästa” med avseende på positivt inflytande på elevernas studieprestationer²⁴ förbättrar elevernas provresultat med 3,5 procent och betygen med 1,5 procent jämfört med en rektor bland de 30 procent ”sämsta”. Detta är, menar forskarna, resultat i samma storleksordning som de som internationella forskare funnit.

Vidare har Vetenskapsrådet har tagit fram en forskningsöversikt om rektor²⁵ i vilken presenteras avhandlingar och forskningsartiklar från perioden 2000–2010. I översikten konstateras att femton av cirka 600 doktorsavhandlingar som sedan 2006 publicerats om utbildningsområdet behandlar rektor, dvs. 2,5 procent. Avhandlingarna tar upp ämnen som rektors roll och vad rektor gör, olika typer av kommunikation, genusfrågor samt om styrning, mål, måluppfyllelse och skolutveckling. Samtidigt konstateras det att det saknas avhandlingar och forskning om bland annat

²³ Böhlmark, Anders m.fl. (2012) *Rektors betydelse för skola, elever och lärare*. IFAU rapport 2012:15.

²⁴ Mätt både som resultat på nationella prov och som slutbetyg.

²⁵ Vetenskapsrådet (2011) *Rektor – en forskningsöversikt*. Vetenskapsrådets rapportserie 4:2011.

- vem som blir skolledare och varför,
- effekterna av rektorsutbildning på lärares undervisning och framför allt på elevernas måluppfyllelse,
- hur effekterna av förändringsprocesser inom skolan på lokal nivå förhåller sig till lokala styrningsstrukturer,
- rektorernas beslutsfattande i förhållande till styrning i skolan,
- rektors strategiska beslutsfattande i förhållande till förbättringar inom skolan,
- hur förbättrade elevprestationer förhåller sig till rektorers relation till lärarna, samt
- organisationsinriktad analys av hur skolledarnas agerande påverkar skolresultaten.

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar utredningen att det i stor utsträckning saknas forskning om det mesta som skulle kunnat bidra till att belysa effekterna av den obligatoriska rektorsutbildningen respektive Rektorslyftet på studieresultaten och skolans måluppfyllelse.

Vid implementeringen av det norska Kunnskapslyftet ingick som en del i den statliga implementeringsstrategin att stödja insatser som syftade till att bygga upp lokal kapacitet och kompetens. Enligt den utvärdering²⁶ som gjorts fick huvudmännen själva bestämma om hur stödmedel för kompetensutveckling får användas. Det visade sig att huvudmännen i hög grad prioriterade just skolledarnivån. Detta kan enligt den norska utvärderingen ha bidragit till att stärka rektorsrollen som arbetsgivare, men inte nödvändigtvis bidragit till att stärka lärarna som professionella yrkesutövare.

Utredningen konstaterar att de svenska satsningarna på Rektorsutbildningen och Rektorslyftet utgör satsningar som inte är omedelbart kopplade till eller begränsade till det nu aktuella reformpaketet. De norska och de svenska exemplen är således inte fullt jämförbara. Huruvida de norska slutsatserna är giltiga för svenska förhållanden är därför svårt att bedöma.

²⁶ Aasen, Petter m.fl. (2012) *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen*. NIFU och UiO. Rapport 20/2012.

6.3 Bedömningar

Rektor har en central roll i genomförandet av det nationella utbildningsuppdraget och därmed även i samband med implementeringen av nya styrdokument. Enligt de kontakter utredningen har haft med skolchefer har regleringen av rektorsrollen i nya skollagen inte i något väsentligt ändrat den lokala samverkans- och ansvarsfördelningen. Man menar dock att det är bra att rektorns ansvar lyfts fram tydligt. Det klagör var gränsen går mellan den lokala politiken och den professionella domänen.

Utredningen konstaterar vidare att merparten av landets rektorer har deltagit eller deltar i antingen den nya obligatoriska rektorsutbildningen eller Rektorslyftet. Förutsättningarna att nå rektorerna är således god. I denna mening är genomförandet av den obligatoriska befattningsutbildningen och Rektorslyftet okomplicerade. Genom administrativa beslut har regering och riksdag skapat garantier för att i princip samtliga inom målgruppen på kort tid nås av åtgärderna. I samband med implementeringen av den nya styrdokumentet har Skolverket dessutom anordnat konferenser för rektorer både före och under genomförandet av reformerna.

Vi konstaterar samtidigt att det än så länge saknas en utvärdering av den obligatoriska befattningsutbildningen samt att den utvärdering som hittills genomförts av Rektorslyftet inte analyserar vilka effekter utbildningen får för studieresultaten och skolans måluppfyllelse. Det framgår att rektorerna själva är nöjda med utbildningen. Det kan vara en indikation på att utbildningen kommer att ge önskade effekter, men behöver inte vara det. Det bör noteras att lärarna uppger att de inte ännu märkt av någon förändring i rektorernas sätt att arbeta. Mot denna bakgrund är det svårt att uttala sig om när åtgärderna i verklig mening kan tänkas få effekt på elevernas studieresultat eller på skolans måluppfyllelse i övrigt. Att rektorn i en mer generell mening kan ha betydelse för studieresultaten framgår dock av forskningen.

Bedömningen av när åtgärderna kan visa sig i form av effekter på studieresultaten försvåras av att det är flera steg i effektkedjan mellan rektorns åtgärder och det som händer i undervisningen, dvs. i mötet mellan elev och lärare. Vi menar dock att det sätt på vilket rektors pedagogiska ledarskap utövas, i syfte att ge optimalt stöd för lärarnas professionella utveckling, är avgörande för vilka effekter som de samlade reformerna kommer att ha på elevernas kunskapsresultat och skolans måluppfyllelse. Hur detta kommer att

belysas i utbildningen och fortbildningen av rektorer – och påverka rektorernas ledarskap – har därför stor betydelse för framtiden.

I utredningens kontakter med ansvariga i kommuner har rektorns stora betydelse betonats för den initiala implementeringen av de nya kursplanerna, kunskapskraven samt grunderna för bedömning och betygssättning. Man har även betonat rektorns betydelse för att hålla ett fast grepp om det fortsatta arbetet, så att en institutionalisering av nya förhållnings- och arbetssätt kan komma till stånd. I sammanhanget har pekats på det stora värde som Rektorslyftet anses ha haft. Samtidigt har vissa menat att Rektorslyftet inte varit tillräckligt handlingsinriktat och att de rektorer som genomgått lyftet inte fått en teoretisk bas som varit tillräckligt stark för att ändra sin praktik och pedagogiska ledarskap. Man menar också att den typ av satsning som staten genomfört för att stödja rektorerna med implementeringen av de nya styrdokumenterna har varit för kortsiktig och behöver upprepas för att säkra att reformernas intentioner får fullt genomslag.

Utöver de olika initiativ staten har tagit är rektorerna också beroende av det stöd och de förutsättningar de får av sin skolhuvudman. I det ligger bland annat att komplettera den statliga utbildningen och fortbildningen så att rektorerna ges förutsättningar att klara hela sitt uppdrag. Detta då rektorns uppdrag är sammansatt och omfattar mer än det som brukar avses med pedagogiskt ledarskap. Berg²⁷ har till exempel pekat på att just kombinationen av resultatansvar och verksamhetsansvar öppnar för en långtgående komplexitet i skolledarens uppdrag. Den statliga rektorsutbildningen och Rektorslyftet fokuserar centrala delar i det som är specifikt kopplat till själva rektorsuppdraget. Därutöver har rektorer som andra chefer behov av kompetensutveckling av mer generell art, till exempel avseende ekonomi, personal och organisation.

Sammantaget bedömer vi att utbildningen och fortbildningen av rektorer, tillsammans med andra åtgärder, bör kunna bidra positivt till studieresultat och skolans måluppfyllelse. Skolhuvudmännens betydelse för rektorernas möjlighet att genomföra sitt uppdrag får dock inte underskattas.

²⁷ Berg, Gunnar (2011), *Skolledarskap och skolans frirum*, Studentlitteratur.

7 Stöd till särskilda satsningar

Ett särskilt inslag i åtgärds paketet utgörs av stöd till särskilda satsningar för att förbättra skolans resultat och måluppfyllelse. Till denna kategori hör de särskilda stimulansbidragen för att stärka basfärdigheterna läsa, skriva och räkna samt bidragen till stärkt undervisning i matematik, naturvetenskap och teknik. Det har funnits likartade insatser kontinuerligt även före 2007. Omfattningen av de nuvarande insatserna är dock betydande. Beroende på hur insatserna utformas kan de i mer eller mindre hög grad stödja implementeringen av de nya styrdokumenterna.

7.1 Beslutade och genomförda åtgärder

De satsningar som är aktuella här bygger på att staten bidrar med finansiering av viss lokal skolutveckling. Vad bidragen får användas till varierar. Det kan dock handla om kompetensutveckling, handledning av personal, personalförstärkning liksom materiella investeringar i läromedel och teknik. Utöver de omfattande satsningar som redovisas här görs även mer begränsade satsningar inom andra områden.

7.1.1 Satsningar på att stärka basfärdigheterna läsa, skriva och räkna

Regeringen genomförde en läsa-skriva-räknasatsning om 1,3 miljarder kronor under åren 2008–2011. Satsningen förlängdes sedan och pågick till och med 2012. För 2012 avsattes 250 miljoner kronor. Statsbidraget kunde bland annat användas till personalförstärkningar, kompetenshöjande insatser, införskaffande av läromedel och stöd till arbetet med individuella utvecklingsplaner.

Underlag från Skolverket visar att satsningen har nått i stort sett samtliga kommuner under åren 2009–2012. Under samma period har i snitt 68 procent av de fristående skolorna varje år fått del av satsningen. Av en extern utvärdering¹ framgår att en absolut merpart av satsningen har riktats till årskurserna 1–3.

Skolverket har haft regeringens uppdrag² att genomföra satsningen. I uppdraget ingick även att anlita en extern aktör för utvärdering. Myndigheten har uppdragit åt två olika aktörer att utföra utvärderingen. En första delrapport lämnades 2011 och en slutlig rapport lämnades i mars 2012.

Av Skolverkets redovisning till regeringen³ från våren 2011 framgår att externa utvärderarens slutsats att satsningens styrning och konstruktion lett till att statsbidrag kunde beviljas för i stort sett alla åtgärder huvudmännen ansökte om stöd för. Utvärderaren ifrågasatte om de insatser som genomförts var de mest effektiva för att öka måluppfyllelsen. Utvärderaren menade att staten borde ta ställning till om syftet var att stärka redan pågående arbete eller om bidraget borde riktas mot vissa specifika stödinsatser. Med en starkare styrning kan enligt utvärderaren staten säkerställa att de insatser som huvudmännen beviljas bidrag för är effektiva. Utvärderaren menade att det är önskvärt att staten riktar sin satsning så att till exempel små kommuner får ökat stöd att utnyttja medlen effektivt.

Skolverket bedömde i sin rapportering till regeringen att myndigheten inte haft utrymme att begränsa användningen till annat än vad som angetts i förordningen.

Skolverket har i mars 2013 slutredovisat regeringsuppdraget att utvärdera satsningen. Av redovisningen framgår att verket fördelat 98 procent av tilldelade bidragsramar. Kommunala huvudmän har beviljats nästan 100 procent av vad de haft möjlighet att söka, enskilda huvudmän 85 procent.

Störst andel av medlen har använts till personalförstärkningar (47 procent), läromedel (23 procent) och kompetenshöjande insatser (18 procent). En mindre del har gått till kompetenshöjande insatser om den individuella utvecklingsplanen med skriftliga omdö-

¹ Pedagogiska institutionen vid Uppsala universitet (2011-02-14) *Läsa-, skriva-, räknasatsningen. En utvärdering.*

² U2008/5625/S.

³ Skolverket (dnr. 2009:571) *Redovisning av uppdrag att utvärdera statsbidraget för basfärdigheterna läsa, skriva och räkna.*

men (7 procent) och övriga insatser (5 procent). Vanliga personalförstärkningar är läs-, skriv- och matematikutvecklare, speciallärare och allmänna extra lärarresurser. Vanligt i läromedelskategorin är material för laborativ matematik och olika tekniska hjälpmedel för elever med läs- och skrivsvårigheter men även teknisk utrustning som interaktiva skrivtavlor och surfplattor.

Av en utsänd enkät framgår att tre av fyra huvudmän bedömer att elever i årskurs 1–3 i stor utsträckning nått ökad måluppfyllelse i svenska. Hälften av huvudmännen bedömer att måluppfyllelsen ökat i matematik. För äldre elever, där åtgärderna i huvudsak inriktats mot elever i behov av särskilt stöd, är det färre som uppger ökad måluppfyllelse. Statsbidraget har även lett till förstärkning av redan pågående arbete. Sju av tio huvudmän uppger att statsbidraget i stor utsträckning lett till förändringar i arbetet.

Mer än hälften av huvudmännen uppger att personalförstärkningar, kompetenshöjande insatser och läromedelsinköp som bekostats av statsbidraget kommer att minska eller upphöra helt i och med att satsningen avslutas. Var tredje uppger dock att kompetenshöjande insatser och läromedelsinköp kommer att fortsätta i samma omfattning.

Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling

I augusti 2008 fick Myndigheten för skolutveckling (MSU) i uppdrag⁴ att sammanföra uppdraget⁵ från 2005 att inom myndigheten bygga upp ett nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling med uppdraget⁶ att genomföra en kompetensutvecklingssatsning för lärare inom området språk-, läs- och skrivutveckling till ett samlat uppdrag. Kompetensutvecklingen genomfördes av MSU i form av en seminarierie. I oktober 2008 överfördes det samlade uppdraget till Skolverket.

MSU publicerade hösten 2008 en utvärdering⁷ av den verksamhet som Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling hade bedrivit. Utvärderingen var genomförd av Ramböll på myndighetens uppdrag. Rambölls samlade bedömning var att de långsiktiga

⁴ U2008/5235/S.

⁵ U2005/9475/S.

⁶ U2005/9476/S.

⁷ Myndigheten för skolutveckling (2008) *När kunskaper ger resultat.... Utvärdering av Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling*. Ramböll Management AB.

resultatmålen hade uppnåtts endast i viss utsträckning. Målsättningen att skolorna ska bedriva ett systematiskt utvecklingsarbete hade uppnåtts i lägre utsträckning än målsättningen om att undervisningen i högre grad än tidigare ska utgå från elevernas individuella behov.

Enligt Ramböll gick det vid denna tidpunkt inte att mäta om verksamheten vid Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling bidrog till effektmålet om förbättrad språk-, läs- och skrivutveckling och ökad måluppfyllelse i skolan eller inte. Man menade att centrumet hade skapat en bra grogrund för att uppnå de långsiktiga resultaten men att viktiga bitar saknades. Den största bristen i verksamheten var enligt Ramböll att skolledare och kommunala politiker och tjänstemän inte hade varit involverade i arbetet i tillräckligt hög grad.

Ramböll bedömde att Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling i relativt hög utsträckning uppnått resultat i form av ökat intresse och kunskap, åtminstone bland målgruppen lärare. Centrumet hade haft ett tydligt värde som katalysator och drivmotor för arbete med språk-, läs- och skrivutveckling i kommuner som sedan tidigare formulerat ett intresse för dessa frågor. Centrumets betydelse hade varit lägre i kommuner utan initial prioritering av frågan.

Av Skolverkets redovisning till regeringen från 2010⁸ framgår att Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling vid denna tidpunkt hade främjat kontakter mellan forskning och skolan genom att handledare från universitet och högskolor deltagit i seminarier-serierna samt via hemsida och nyhetsbrev. Skolverket bedömde att seminarier-serien hade varit ett uppskattat arbetssätt och gett många positiva resultat. Dels tillgodosåg den deltagares önskan om kunskap inom området, dels möjliggjorde den för deltagarna att genomföra projektarbete utifrån den egna kommunens prioriteringar. Skolverket hade också givits möjlighet att nå många kommuner med information.

⁸ Skolverket (dnr. 2009:154) *Redovisning av uppdrag om Nationellt centrum för språk-, läs-, och skrivutveckling (NCSSM och NCSS)*.

7.1.2 Satsningar på undervisningen i matematik, naturvetenskap och teknik

I budgetpropositionen för 2007⁹ fastslog regeringen att goda kunskaper i matematik och naturvetenskap anses särskilt viktiga för den ekonomiska tillväxten. Mot bakgrund av att de försämrade resultaten från internationella undersökningarna PISA 2003 och TIMSS 2003 i matematik och naturvetenskap (se vidare kapitel 2) aviserade regeringen att fortbildning i matematik och naturvetenskap skulle vara en prioriterad del av kommande satsningar på lärarfortbildningen, dvs. den fortbildning med inriktning på ämneskunskaper som senare skedde inom ramen för Lärarlyftet I och som redovisas i kapitel 5.

Utöver satsningar på lärarfortbildning har både tidigare och nuvarande regeringar satsat på att stödja olika typer av utvecklingsinsatser avseende matematik, naturvetenskap och teknik. Den dåvarande Myndigheten för skolutveckling (MSU) gavs exempelvis 2006 i uppdrag¹⁰ att i samverkan med Centrum för Matematikutbildning (NCM) bland annat utbilda matematikutvecklare som skulle fungera som lokala stödpersoner i utvecklingsarbetet. MSU fick redan 2005 i uppdrag¹¹ att initiera och genomföra utvecklingsinsatser inom det naturvetenskapliga området. I dag samarbetar NCM och Skolverket kring detta.

I budgetpropositionen för 2009¹² presenterade regeringen en särskild MNT-satsning (matematik, natur och teknik) för perioden 2009–2011. Totalt omfattade MNT-satsningen 525 miljoner kronor under åren 2009–2011. I satsningen ingick flera delar. En stor del fördelades som stimulansbidrag till kommunala och fristående skolor för att utveckla undervisningen i matematik¹³. Skolverket hade också i uppdrag¹⁴ att bland annat analysera hur undervisningen i naturvetenskap och teknik i grundskolans tidiga år kan bli bättre. NCM medverkade genom olika stödinsatser. MNT-satsningen har sedan förlängts i omgångar, senast med 200 miljoner kronor per år fram till 2015¹⁵.

⁹ Prop. 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007*.

¹⁰ U2006/564/G.

¹¹ U2005/8130/S.

¹² Prop. 2008/09:1 *Budgetproposition för 2009*.

¹³ Förordningen (2009:313) om statsbidrag för utveckling av matematikundervisningen.

¹⁴ U2009/914/G.

¹⁵ Prop. 2011/12:1 *Budgetproposition för 2012*.

Regeringen har också under 2012 gett Skolverket i uppdrag¹⁶ att genomföra det så kallade Matematiklyftet, dvs. att från höstterminen 2012 till halvårsskiftet 2016 svara för fortbildning av matematiklärare i matematikdidaktik och för att ge dem professionellt stöd genom matematikhandledare. Skolverket ska också utbilda matematikhandledare och rektorer samt utveckla en särskild webbplattform för fortbildningen. På denna ska finnas relevant stödmaterial i form av bland annat olika matematikdidaktiska fortbildningsmoduler. Innehållet i stödmaterialet ska utgå från läroplanerna samt kurs- och ämnesplanerna i matematik för de berörda skolorna och beakta aktuell och relevant forskning samt analyser av de svenska resultaten i de senaste internationella undersökningarna. Skolverket ska vid fullgörandet av uppdraget samverka med NCM.

På motsvarande sätt har regeringen under 2012 uppdragit¹⁷ åt Skolverket att under åren 2012–2016 planera och genomföra systematiska utvecklingsinsatser inom ämnesområdena naturvetenskap och teknik (NT) i skolväsendet. Uppdraget omfattar både grundskolan och gymnasieskolan. Utvecklingsområdena kan avse kompetensutveckling och ämnesdidaktisk fortbildning som även innehåller kollegialt lärande för lärare, att stödja uppbyggnaden av nätverk för lokala ämnesutvecklare, utveckling av webbaserat undervisningsstöd, liksom initiativ, projekt, konferenser etc. som genomförs av andra aktörer. Skolverket ska vidare sammankalla en referensgrupp för NT i skolväsendet med representanter för bland annat universitet och högskolor, myndigheter, intresseorganisationer och näringsliv.

Från och med höstterminen 2013 avser regeringen dessutom att utöka undervisningstiden i matematik i grundskolan med 120 timmar, en satsning som beräknas kosta 500 miljoner kronor per år (250 miljoner kronor för 2013).

Satsningarna på *matematik* består av flera olika typer av insatser med olika målgrupper och av olika karaktär, som dessutom ändrats över tid. Detta gör dem svåröverblickbara. Inom ramen för Matematiksatsningen som pågick under perioden 2009–2011 kom cirka 4 000 ansökningar in till Skolverket från 287 av landets 290 kommuner och från 302 av landets cirka 600 fristående huvudmän i

¹⁶ U2011/4343/S, U2011/7370/GV (delvis) och U2012/2103/GV.

¹⁷ U2012/4111/GV och U2011/7370/S.

grundskolan. Medel beviljades till 886 lokala utvecklingsprojekt i 244 kommuner och till 88 fristående huvudmän. Totalt deltog cirka 12 000 lärare och över 200 000 elever berördes av satsningen. Dessutom deltog 2010 cirka 3 500 och 2012 cirka 2 000 matematiklärare i matematikbienaler. Under 2012 var satsningen på 411 matematik-utvecklare central.¹⁸

För satsningen på *naturvetenskap och teknik* saknas uppgifter för perioden 2009–2010. Enligt Skolverket genomfördes 2011 en konferens i samband med implementeringen av Lgr11 med cirka 2 500 deltagande lärare. Under 2012 har 410 F-3-lärare från 214 skolor deltagit i lärarfortbildning på 7,5 högskolepoäng samt 210 F-3-lärare från 161 skolor deltagit i lärarfortbildning (fortsättningskurs) på 7,5 högskolepoäng. Fem procent av dessa kom från fristående skolor.

Utvärderingar av NMT-satsningarna

I november 2011 lämnade Skolverket en redovisning av uppdraget från 2009 att genomföra utvecklingsinsatser i naturvetenskap och teknik. Verket konstaterar att man samarbetat med bland annat de nationella resurscentrumen i biologi, fysik, kemi och teknik (NRC) och Naturvetenskap och teknik för alla (NTA) samt att långsiktighet är av vikt för att kunna bygga upp stödstrukturer som har effekt. Man hänvisar till att forskning visar att fortbildning som består av enskilda insatser i det närmaste är verkningslösa vad gäller elevers måluppfyllelse men att större effekt kan uppnås genom långsiktiga satsningar som genomförs i den lokala verksamheten. Myndigheten pekar också på vikten av att uppdragen är tillräckligt öppna för att kunna anpassas efter de behov och möjligheter som föreligger när uppdraget genomförs. Olika former av kollegialt lärande lyfts fram, som exempelvis learning studies.

I december 2011 redovisade Skolverket den del av uppdraget från 2009 som avsåg matematik, dvs. det arbete som gått under namnet Matematiksatsningen 2009–2011. Dessutom hade myndigheten haft i uppdrag att, i samverkan med Nationellt centrum för matematikutbildning (NCM), stödja skolors utvecklingsarbete genom att bland annat ta fram och tillhandahålla stöd- och intresse-

¹⁸ Skolverket (2011) *Redovisning av uppdrag om att genomföra utvecklingsinsatser i matematik, naturvetenskap och teknik*. Dnr. 2009:259.

skapande material för lärares undervisning samt sprida information och erfarenheter från tidigare projekt.

Skolverket har låtit fyra externa aktörer utvärdera Matematiksatsningen. Generellt anses satsningen ha haft positiva effekter på undervisningens kvalitet i de kommuner och på de skolor som fått del av bidraget. I en av utvärderingarna görs bedömningen att det inte tydligt framgår av regeringsuppdraget om Matematiksatsningen ska fokusera på att höja kvaliteten i matematikundervisningen på de skolor som får del av bidraget eller om den ska utveckla nya metoder som i sin tur kan spridas och höja kvaliteten i undervisningen generellt. I många fall är det huvudmän eller skolor med hög måluppfyllelse som har skrivit ansökningar av god kvalitet och därigenom beviljats bidrag. Satsningen har därför inte gynnat likvärdigheten enligt en av utvärderingarna.

I utvärderingarna framkommer enligt Skolverket följande faktorer som särskilt angelägna att betona när det gäller möjligheten att höja kvaliteten i matematikundervisningen: att tid ges för lärare att diskutera innehållsliga undervisningsfrågor, att tydliga syften och mål med undervisningen formuleras, att fokus på det matematiska innehållet inte förloras i samband med en specifik undervisningsmetod samt att stödet som ges från statligt, regionalt och lokalt håll håller hög kvalitet.

Ur skolutvecklingssynpunkt lyfts enligt Skolverket följande åtgärder och förutsättningar fram tydligast: delaktighet och förankring av insatserna i hela verksamheten, tydligt stöd från både huvudman och rektor, forskning och beprövad erfarenhet som utgångspunkt för insatserna samt en väl genomarbetad nulägesbeskrivning. Insatserna måste planeras utifrån långsiktighet och hållbarhet, de får inte vara alltför beroende av tillfälligt ekonomiskt stöd och de måste dessutom följas upp regelbundet för att underlätta en formativ styrning av utvecklingsprocesserna.

Mot bakgrund av det genomförda arbetet och resultaten av utvärderingarna föreslår Skolverket i rapporten att framtida utvecklingsinsatser på matematikområdet ska fokusera på att höja lärarnas kompetens, såväl ämnestoretiskt som didaktiskt. Att lärare ges förutsättningar att bedriva undervisning av hög kvalitet är av största vikt och Skolverket föreslår därför att även rektorer erbjuds stöd för att förstärka sitt pedagogiska ledarskap kring ämnesutveckling.

Matematiklyftet är än så länge för nytt för att ha hunnit utvärderas.

7.2 Vad säger forskning och utvärdering?

Utredningen har inte funnit några forskningsstudier som direkt belyser effekter av insatser som motsvarar nationella stödåtgärder av det slag som läsa-skriva-räkna-satsningen respektive satsningarna på matematik, naturvetenskap och teknik utgör. Det innebär inte att sådana stödinsatser saknar betydelse. Tvärtom har olika implementeringsstudier visat att bland annat personalens kompetens är en viktig förutsättning för med vilken kvalitet som reformer genomförs.¹⁹

Insatsernas påverkan på undervisningen

Forskare har till utredningen understrukt att man måste gå mycket nära kärnan i lärarnas professionella verksamhet, dvs. undervisningen, för att få till stånd en förändrad praktik. Den kompetensutveckling som erbjuds måste ges i former som gör att de yrkesverksamma upplever att de har förstärkts i sin professionalitet. Forskarna menar att kompetensutveckling traditionellt har inneburit att man klivit ur vardagen. De menar dock att insatserna måste ske i vardagen för att få betydelse i klassrummet. En forskare uttryckte det till och med som att ”kompetensutveckling måste upplevas”.

Dessa uppfattningar stöds av de resultat som Joyce och Showers²⁰ fick när de på 1980-talet studerade vad som krävs för att kompetensutveckling av lärare ska få genomslag i lärarnas klassrumspraktik. De fann att endast fem procent av lärarna överförde en ny kompetens som de fått som ett resultat av teoretiska studier till sin undervisning. När den teoretiska genomgången kombinerades med en demonstration av det teoretiska innehållet ökade graden av överföring. Med en kombination av teori, demonstration samt övning och återkoppling under utbildningen ökade överföringsgraden till 25 procent. Först när allt detta följdes upp med coaching som genomfördes på den egna arbetsplatsen steg överföringsgraden till 90 procent.

¹⁹ Se t.ex. Gunnar Åsén, bilaga 2.

²⁰ Joyce, B., and B. Showers (2002). *Student achievement through staff development* (3rd ed.). Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.

Forskare inom matematikområdet påpekar att strategin att öka lärarnas kompetens och att koppla undervisningen bättre till målen har försökts över hela världen i trettio år. Det säger, menar de, något om hur komplext det är. Forskarna menar att det är högst osäkert vilka effekter som de tidigare matematiksatsningarna får. De har varit alltför löst kopplade till de faktiska problemen i undervisningen och till målen i kursplanerna. Den senaste satsningen Matematiklyftet bedöms ha en bättre potential. Den är närmare kopplad till de nya kursplanerna, bygger på ett kollegialt lärande, och tycks vara bättre anpassad till rektorernas egna utvecklingsstrategier.

Riktad kompetensutveckling, dvs. sådan kompetensutveckling som har fokus på problem som lärarna ställs inför i undervisningssituationen, har enligt flera forskare större potential att ge effekt än mer generellt utformad fortbildning.

Några internationella erfarenheter

En av utgångspunkterna för den framgångsrika implementeringsstrategi som använts i den kanadensiska delstaten Ontario mellan åren 2003 och 2010 var övertygelsen att lärares inställning till reformer inte handlade om motstånd mot förändringar utan om bristande kunskaper om hur det som man förväntades göra skulle göras. I Ontario vidtogs olika åtgärder för kapacitetsbyggande, dvs. för att försäkra sig om att lärarna hade den kompetens som krävdes för att kunna nå reformernas målsättningar.²¹

Även erfarenheter från Norges implementering av Kunskapslyftet²² visar att det inte handlar om kompetensutveckling i allmänhet utan om sådan kompetensutveckling som har en stark och nära koppling till reformerna som ger effekt på undervisningen och lärandet. I den norska implementeringsstrategin gavs huvudmännen stort inflytande över hur resurserna för kompetensutveckling användes. En stor del kom att användas till kompetensutveckling av skollära. Av de medel som användes till utveckling av lärares kompetens riktades endast en del mot insatser som var direkt kopplade till reformerna. De kompetensutvecklingsinsatser som

²¹ OECD (2011) *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons from Pisa for the United States*. Programme for International Student Assessment.

²² Aasen, Petter m.fl. (2012) *Kunskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte?* Rapport 20/2012. NIFU och Uio: Institutt for lærerutdanning og skoleforskning.

man i Norge menar fungerat bäst är de insatser som lärarna själva har satt igång genom gemensamma skolringar, ämnesgrupper och nätverksgrupper på tvärs mellan skolorna och, i något fall, över kommungränserna. Detta har ofta skett i samband med läroplansarbete.

Statsbidrag som statligt styrmedel

Skolverket har en stor erfarenhet av arbete med statsbidrag som statligt styrmedel. I en internt publicerad skrift²³ diskuterar verket dessa erfarenheter på ett mer övergripande sätt. Verket konstaterar, bland annat i anslutning till Styretredningen,²⁴ att statsbidragets konstruktion, dvs. själva regelverkets utformning, i hög utsträckning påverkar möjligheterna att styra med statsbidrag. Kortare effektkedjor är att föredra om man vill ha en tydlig styrning. Men också komplexiteten i, och träffytan för, en satsning har betydelse för styrningsmöjligheterna. Ju mer komplex och ju större träffyta en satsning har, desto svårare blir det att följa och se några effekter av styrningen.

Skolverket konstaterar vidare att de kommunala huvudmännen oftast anser att riktade statsbidrag är problematiska eftersom de innebär ett intrång i det kommunala självstyret och försvårar för en kommun att själv planera och dimensionera sina verksamheter. På verksamhetsnivå är man däremot ofta nöjd över att man får ”öronmärkta” bidrag som andra verksamheter inte kan komma åt och som ger en viktig signal om vad staten anser bör prioriteras lokalt.

Skolverket anser enligt rapporten att riktade statsbidrag i flera avseenden kan vara ett effektivt politiskt styrmedel. Detta innebär dock inte nödvändigtvis samma sak som att insatserna utifrån ett myndighetsperspektiv är lätta att hantera eller beskriva effekter av.

Motivet för att statsbidrag i stället ska ges i generell form har enligt Statskontoret²⁵ varit att kommuner och landsting måste få större frihet att själva utforma, organisera och prioritera sin verksamhet. Statskontoret hänvisar till den kommunalekonomiska kommittén²⁶ som menade att en sådan frihet var en förutsättning

²³ Skolverket (2008) *Skolverket och statsbidragen*.

²⁴ SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

²⁵ Statskontoret (2007) *Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting. En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas*. Rapport 2007:17.

²⁶ SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya arbetsformer*.

för att den kommunala verksamheten ska kunna förnyas och effektiviseras inom de i framtiden begränsade resurserna

Statskontoret menar att de största och allvarligaste problemen är kopplade till statsbidrag som utgår till verksamhet och områden som kommunerna (och landstingen) genom lagstiftning givits ansvaret för. Statsbidrag kan i sådana fall leda till att varken staten eller kommunen känner ansvar för den verksamhet som faktiskt bedrivs och kommuninvånarna förlorar möjligheten att avgöra om ”det är i riksdags- eller kommunvalet som de ska visa sitt gillande eller ogillande med kommunens verksamhet”.

Ett ytterligare problem är, menar Statskontoret, att de olika statliga stimulansbidragen oftast endast utgör små resurstillskott sett till verksamhetsområdets totala kostnader. Det betyder att den absoluta huvuddelen av de prestationer som åstadkoms och de effekter som dessa leder till endast i mycket begränsad utsträckning kan bedömas ha ett samband med det statliga bidraget. Att ta fram utvärderingsmodeller som kan isolera effekterna av det statliga stimulansbidraget från de effekter som betingas av den normala och långsiktiga verksamheten och finansieringen är enligt Statskontorets bedömning i många fall inte möjligt. Mot denna bakgrund ifrågasätter Statskontoret det meningsfulla i att regelmässigt ge olika statliga myndigheter i uppgift att utvärdera effekterna av olika stimulansbidrag. Vi ska enligt direktiven återkomma till frågan om utvärdering av olika reformer i vårt slutbetänkande.

Frågan om staten ska lämna specialdestinerade statsbidrag till kommunerna och de fristående huvudmännen är inte ny. Den diskuterades till exempel livligt under 1980-talet, inför omläggningen av statsbidragssystemet inom skolområdet.²⁷ Man menade då att specialdestinerade statsbidrag måste ha till syfte att påverka kommunens prioriteringar för att vara verksamma. Annars kunde stödet lika väl lämnas genom det generella statsbidraget till kommunerna. Samtidigt menade man att de specialdestinerade statsbidragen bidrar till att försvåra den kommunala politiska styrningen och det lokala politiska ansvarsutkrävandet för den faktiskt förda skolpolitiken i kommunen. Ett avskaffande av de specialdestinerade bidragen skulle bidra till att öka kommunernas politiska ansvarstagande och förmåga att anpassa skolverksamheten efter lokala behov.

²⁷ Se t.ex. Ds U 1987:1 *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Ett beredningsunderlag utarbetat inom Utbildningsdepartementet.*

7.3 Bedömningar

I ett avseende är denna typ av insatser av mer administrativ karaktär – det handlar om att utifrån vissa fastställda kriterier betala ut bidrag för utvecklingsinsatser till skolhuvudmän som ansökt om detta eller att genomföra konferenser för lärare eller andra verksamma i skolan. Det bör således gå att följa i vilken grad olika skolhuvudmän, skolor och lärare har nåtts av insatserna.

Att kommuner och fristående skolhuvudmän har ansökt om och fått del av medel för lokal skolutveckling och kompetensutveckling inom de nationellt prioriterade områdena, eller deltagit i andra aktiviteter, säger emellertid inget om vilka effekter insatserna har på studieresultat och på skolans måluppfyllelse. Om och när insatserna kan få genomslag beror i hög grad på hur de är utformade. Mycket pekar också på att ju närmare undervisningens kärna stödinsatsernas fokus ligger, ju närmare klassrummet insatserna genomförs och ju mer insatserna utgår från identifierade behov, desto större är chansen att de blir framgångsrika och att elevernas lärande kommer att påverkas.

Satsningarnas genomslag

De utvärderingar som finns pekar på att de kommuner och skolor som tagit del av satsningarna har varit nöjda med satsningarna. De skolchefer utredningen har haft kontakt med bekräftar att satsningarna har haft betydelse för kommunernas prioriteringar och planering och att de inneburit att initiativ har tagits som annars inte skulle ha kommit till stånd. Matematiksatsningen anses enligt Skolverket ha haft positiva effekter på undervisningens kvalitet i de kommuner och på de skolor som omfattas av insatserna.

För att satsningar på skolutveckling och kompetensutveckling ska kunna bidra till att det uppstår avsedda effekter, avläsbara på nationell nivå, bör de ha en tillräcklig omfattning. För det första måste de omfatta en tillräcklig andel av lärarna på de skolor som berörs. En forskare menar att en tredjedel av lärarna behöver omfattas för att skapa en "kritisk massa". För det andra behöver en tillräckligt stor andel av kommunerna och de fristående huvudmännen omfattas. En kritisk fråga är således om satsningarna har tillräcklig omfattning.

De nu aktuella satsningarna är kraftfulla. Det handlar om betydande belopp, särskilt gäller detta satsningarna på läsa-skriva-räkna och på matematik. Satsningen på naturvetenskap och teknik framstår däremot som mer blygsam.

Det går inte att av statistiken dra slutsatser om vilket genomslag de olika insatserna har fått på de skolor som berörts. Däremot går det att konstatera att i stort sett samtliga kommuner har nåtts av satsningen på läsa-skriva-räkna och att cirka 85 procent av kommunerna har nåtts av Matematiksatsningen. Andelen kommuner som har nåtts av satsningen på naturvetenskap framgår inte, men är lägre.

Det saknas vidare säkra uppgifter om hur stor andel av de kommunala grundskolorna som fått del av satsningarna. Av de fristående grundskolorna har i snitt knappt 70 procent varje år fått del av satsningen på läsa-skriva-räkna och uppskattningsvis cirka 10 procent har fått del av Matematiksatsningen. Andelen fristående skolor som fått del av satsningen på naturvetenskap och teknik är låg.

Det saknas uppgifter om antalet lärare som fått del av satsningen på läsa-skriva-räkna, sannolikt på grund av att satsningen har omfattat flera olika åtgärder, som personalförstärkningar, inköp av material och kompetenshöjande insatser. Framför allt har satsningen haft en mycket decentraliserad karaktär där prioriteringarna för medlens användning gjorts av huvudmännen. Knappt 12 000 lärare har deltagit i Matematiksatsningen. Utgår man från att satsningen träffar den lärargrupp som bör ingå i målgruppen, dvs. lärare som undervisar i matematik²⁸, är andelen knappt hälften. Det måste i så fall anses vara en hög andel. Omfattas även andra lärare blir andelen lägre. Andelen lärare som omfattats av utbildningsinsatserna vad gäller naturvetenskap och teknik är begränsad.

Sammantaget är flera av satsningarna kraftfulla och når ut till flertalet kommuner, vilket är en förutsättning för att de ska kunna leda till effekter på nationell nivå. Det finns dock kommuner som inte har kunnat utnyttja vissa erbjudanden. Framför allt finns för flera av satsningarna ett ganska stort antal fristående skolor som inte nåtts av insatserna. Om de huvudmän och skolor som inte nås av satsningarna också är de som har störst behov av dem framstår som en nyckelfråga. Än så länge saknas dock underlag för en sådan bedömning.

²⁸ Vilken bör vara lågstadielärare, mellanstadielärare, lärare i matematik/NO-ämnena i årskurserna 1–7 samt lärare i matematik/NO-ämnena i årskurserna 4–9.

En annan fråga är vilka långsiktiga effekter som satsningarna ger, då många huvudmän uppger att de aktiviteter som helt eller delvis finansierats med statsbidragen kommer att minska eller upphöra helt när statsbidragen upphör.

Vissa undanträngningseffekter och behovet av en helhetssyn

En faktor som kan påverka vilket genomslag satsningarna får på kunskapsresultat och måluppfyllelse är i vilken utsträckning de svarar mot faktiska behov. Vissa skolchefer menar att de statliga satsningarna tränger ut kompetensutveckling och skolutveckling som skulle genomförts med utgångspunkt i lokala prioriteringar, om inte statens satsning genomförts. Det innebär att statens analys av hur behoven av utveckling ser ut från ett nationellt perspektiv ställs mot en lokal behovsanalys. I det enskilda fallet kan resultatet bli kontraproduktivt. Trots detta bör nationella satsningar, som utgår från en nationell behovsanalys, kunna bidra till avsedda effekter på nationell nivå. Någon principiellt grundad kritik mot att satsningarna intervenerar i det kommunala ansvaret har inte förts fram av de kommunala företrädare utredningen haft kontakt med.

Det finns emellertid även en risk att staten konkurrerar med sig själv, genom att initiera många och samtidigt utvecklings- och kompetensutvecklingsinsatser. Satsningarna på läsa-skriva-räkna respektive matematik, naturvetenskap och teknik genomförs till exempel med utgångspunkt från att det från nationell nivå har identifierats behov av att utveckla lärarnas kunskaper om, och undervisning i, just dessa aktuella ämnen. Till detta kommer övriga mer begränsade statliga initiativ som inte beskrivits här. Sedan 1 juli 2011 sammanfaller satsningarna dessutom med att de nya styrdokumentet introducerats i grundskolan och motsvarande skolformer, en åtgärd som i sig kräver tid för lokalt utvecklingsarbete. Det innebär att det nu finns en – om än indirekt – koppling mellan å ena sidan de särskilda satsningarna och å andra sidan implementeringen av de nya styrdokumentet.

Erfarenheterna från Norge pekar på att i ett reformskede har en stark och nära koppling mellan kompetensutveckling och genomförande av reformerna större förutsättningar att leda till avsedda effekter än kompetensutveckling i allmänhet. Någon sådan koppling görs inte explicit i regeringens olika uppdrag till Skolverket att genomföra satsningarna på till exempel matematik, naturvetenskap

och teknik. Endast i uppdraget om Matematiklyftet gör en explicit koppling till styrdokumentet. I genomförandet av uppdragen har dock Skolverket så långt möjligt sökt skapa ett samband mellan de särskilda satsningarna och arbetet med att implementera de nya styrdokumentet. Det gäller inte minst för Matematiklyftet.

Sammantaget

Sammantaget menar vi att de nu pågående stora satsningarna på läsa-skriva-räkna och matematik, naturvetenskap och teknik har förutsättningar att påverka lärarnas praktik och därmed också kan påverka elevernas studieresultat. Särskilt satsningen på läsa-skriva-räkna har fått ett brett genomslag och utformats lokalt. Både den och satsningen på naturvetenskap och teknik har en tydlig inriktning på årskurserna 1–3. Matematiklyftet har också en utformning som av många bedöms kunna få genomslag.

Vi har dock inte funnit stöd i forskning eller annan litteratur för att bedöma hur lång tid det tar för att just denna typ av satsningar ska få avsedd effekt. Insatserna genomförs dessutom parallellt med flera av de övriga åtgärderna i reformpaketet, vilket gör det svårt att identifiera effekter av enskilda insatser. Om skolhuvudmännen lyckas utforma implementeringsstrategier där de olika delarna av åtgärds paketet samverkar kan den samlade effekten i bästa fall förstärkas. I annat fall finns risken att skolorna blir överbelastade med olika krav på utvecklingsinsatser och att det uppstår en motsatt effekt samt att insatserna blir tillfälliga och upphör när den statliga finansieringen upphör.

8 Ökad tillsyn och förstärkta sanktioner

En tydligt avgränsbar del av åtgärds paketet handlar om ökad kontroll genom förstärkt tillsyn och kvalitetsgranskning och utökade möjligheter till sanktioner. Till detta hör inrättandet av Skolinspektionen, inklusive kraftigt förstärkta resurser för tillsyn och kvalitetsgranskning. Åtgärderna måste anses utgöra egna kärnreformer, men kan också bidra till implementeringen av de nya styrdokumenterna och den nya skollagen.

8.1 Beslutade och genomförda åtgärder

8.1.1 Inrättandet av Statens skolinspektion och förstärkta resurser för tillsyn och kvalitetsgranskning

Innan Statens skolinspektion inrättades hade Skolverket sedan 2003 regeringens uppdrag att genomföra en utbildningsinspektion som skulle omfatta varje kommun och alla skolor minst vart sjätte år. Samtliga kommunala och fristående huvudmän skulle inspekteras. När uppdraget gavs 2003 fördubblades samtidigt resurserna för Skolverkets tidigare tillsynsverksamhet.

I budgetpropositionen för 2007¹ ansåg regeringen att det behövdes än tätare och skarpare kvalitetsgranskningar av skolans kunskapsresultat samt betonade att det är av yttersta vikt att brister i en skola uppmärksammas och påpekas tidigt. Regeringen aviserade därför initiativ i syfte att uppnå en tätare och förbättrad granskning av skolors kvalitet. Ambitionen var att Skolverket från och med 2008 skulle genomföra utbildningsinspektioner av varje skolas kvalitet minst vart tredje år, med fokus på kunskapsuppdraget. Resultatet

¹ Prop. 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007*.

tatet från granskningarna skulle vara jämförbara och offentliga. För detta ändamål beräknade regeringen en ökning av anslaget med 150 miljoner kronor från och med 2008.

Redan i mars 2007 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag² att se över och lägga fram förslag om myndighetsstrukturen inom skolväsendet m.m. I uppdraget ingick att överväga om inspektionen skulle bli en egen myndighet för tillsyn och kvalitetsgranskning. Utredaren föreslog³ i november 2007 en ny myndighetsstruktur där en ny självständig myndighet för nationell inspektion, Skolinspektionen, skulle inrättas.

Efter remissbehandling fattade regeringen beslut om att tillkalla en särskild utredare⁴ för att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet, Statens skolinspektion, med ansvar för tillsyn över och kvalitetsgranskning av skolväsendet m.m. Den nya myndigheten skulle även svara för tillståndsprovning, dvs. godkännande respektive rätt till bidrag för fristående skolor samt återkallande av sådant godkännande och sådan rätt till bidrag. Barn- och elevombudet för likabehandling skulle inordnas i myndigheten, och myndigheten skulle även tillhandahålla kansliresurser för Skolväsendets överklagandenämnd. Uppdraget gällde med förbehåll för riksdagens beslut med anledning av regeringens förslag⁵ om ny myndighetsorganisation på skolområdet. I april 2007 beslutade riksdagen⁶ i enlighet med regeringens förslag. Statens skolinspektion inrättades den 1 oktober 2008. I stora drag fördubblades samtidigt anslaget till kärnverksamheten ytterligare en gång.

I dag är Skolinspektionens uppdrag⁷ att genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna och de vuxenstuderande. Myndigheten har även vissa andra uppgifter.

Skolinspektionen arbetar i dag utifrån en plan där regelbunden tillsyn av huvudmän och verksamheter genomförs minst vart femte år.

² Dir. 2007:28.

³ SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*.

⁴ Dir. 2008:3.

⁵ Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*.

⁶ Bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161.

⁷ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

Utöver regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning genomför myndigheten även andra typer av tillsyner och granskningar. Den riktade tillsynen fokuserar till exempel på regelefterlevnaden inom ett avgränsat område som undersöks på ett urval av skolor eller andra verksamheter. En flygande inspektion är en samlad insats där ett stort antal inspektörer besöker många skolor för att granska en avgränsad del av verksamheten under en begränsad tid. Ibland kommer inspektörerna oanmälda. Resultatet från en flygande inspektion kan bilda underlag för andra granskningar, till exempel kvalitetsgranskningar.

8.1.2 Lagreglering av tillsyn och kvalitetsgranskning

Vid behandlingen av motionsyrkandena från den allmänna motionsdagen 2005 tillkännagav riksdagen i maj 2006 att Skolverkets tillsynsansvar skulle lagregleras, inte endast för fristående huvudmän utan även för offentliga huvudmän⁸. Lagreglering av Skolverkets tillsynsansvar hade föreslagits av Skollagskommittén redan 2002⁹. Bakgrunden var att tillsynen över offentligt driven skolverksamhet i huvudsak reglerades endast i instruktionen för ansvarig myndighet, inte som för andra samhällsområden i lag. Frågan hade sedan dess beretts inom Regeringskansliet. En arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet, Skollagsberedningen¹⁰, lämnade ett förslag till en ny skollag i juni 2009. Efter remiss och lagrådsremiss lämnade regeringen sitt förslag¹¹ till ny skollag i mars 2010 och riksdagen fattade beslut¹² i juni 2010.

I den skollag (2010:800) som trädde i kraft den 1 augusti 2010 och, med några undantag, tillämpas från och med den 1 juli 2011 definieras begreppen tillsyn och statlig kvalitetsgranskning samt regleras vissa andra villkor för tillsynen och kvalitetsgranskningen¹³. Av bestämmelserna framgår att i skollagen avses med *tillsyn* en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta beslut om åtgärder som kan

⁸ Bet. 2005/06:UbU14, rskr. 2005/06:241.

⁹ SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet*.

¹⁰ U2006:E. U2006/7887/SAM.

¹¹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

¹² Bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370.

¹³ 26 kap. 2–9 och 19–23 §§ skollagen (2010:800).

behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen. Definitionen av tillsyn överensstämmer med det enhetliga tillsynsbegrepp som samma år hade redovisats i regeringens skrivelse¹⁴ med bedömningar om hur en reglering av tillsyn generellt bör vara utformad.

Uppdraget statlig *kvalitetsgranskning* innebär enligt skollagen att Skolinspektionen ska granska kvaliteten i sådan utbildning och annan verksamhet som står under dess tillsyn eller under tillsyn av en kommun (avser förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg med enskild huvudman). Granskningen ska avse den granskade utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer.

Av författningskommentarerna till regeringens lagförslag¹⁵ framgår att de mål och riktlinjer som kvalitetsgranskningen ska granska framför allt framgår av den läroplan och de kursplaner eller motsvarande styrdokument som gäller för utbildningen. Där konstateras också att det inte går att dra någon tydlig gräns mellan tillsyn och kvalitetsgranskning. Av motivtexten¹⁶ framgår dock att det är viktigt att skilja på tillsyn och kvalitetsgranskning när beslut ska fattas. Enligt regeringen kan myndigheten fatta ett tillsynsbeslut om situationer uppstår inom ramen för kvalitetsgranskningen där Skolinspektionen bedömer att kvalitetsbristerna är så omfattande att verksamheten på avgörande punkter inte kan sägas leva upp till författningarnas krav. På så sätt kan myndighetens kvalitetsgranskning leda till ett tillsynsbeslut som innebär sanktioner. Sådana kan dock endast komma i fråga inom ramen för myndighetens tillsyn.

Över tid har begreppet kvalitetsgranskning haft delvis olika innebörd. Skolverket fick redan 1998 regeringens uppdrag att regelbundet genomföra tematiska kvalitetsgranskningar inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Granskningarna genomfördes av statliga utbildningsinspektörer som ett komplement till Skolverkets tillsyn, uppföljning och utvärdering. Resultatet rapporterades både till regeringen och till de enskilda verksamheter som granskats för att bidra till lokal skolutveckling. För regeringen bidrog granskningarna till att fördjupa bilden av verksamheterna. Granskningarna genomfördes på regeringens upp-

¹⁴ Skr. 2009/10:79 *En tydlig, effektiv och rättssäker tillsyn.*

¹⁵ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.* Del 2, sid. 904.

¹⁶ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.* Del 1, sid. 557.

drag. Under perioden 2000–2003 samordnades kvalitetsgranskningarna av en särskild Kvalitetsgranskningsnämnd vid Skolverket. Denna upphörde vid myndighetsombildningen 2003, då Skolverkets tillsyn och kvalitetsgranskning förstärktes och ansvaret för skolutveckling fördes till den nyinrättade myndigheten för skolutveckling (MSU).

Under perioden från 2003 till 2008, då Skolinspektionen inrättades och MSU avvecklades, var kvalitetsgranskningarna mer integrerade i Skolverkets utbildningsinspektion. I några fall genomfördes de på uppdrag av regeringen, i andra på eget initiativ. Tyngdpunkten i verksamheten låg dock på regelbunden tillsyn.

8.1.3 Utökade möjligheter för ansvarsutkrävande

Vid behandlingen av motionsyrkandena från den allmänna motions tiden 2005 tillkännagav riksdagen i maj 2006 även att Skolverket skulle ges rätt att förelägga en huvudman att åtgärda fel och brister samt förena föreläggande med vite¹⁷. Också detta hade föreslagits av Skollagskommittén redan 2002¹⁸ och sedan beretts inom Regeringskansliet.

I den skollag (2010:800) som tillämpas från och med den 1 juli 2011 finns bestämmelser om olika former av ingripanden vid tillsyn¹⁹. Under beredningen av Skollagskommitténs förslag kom frågan om sanktioner att utvecklas vidare. Skollagsberedningen föreslog 2009 sanktioner i flera steg. Regeringen tog fasta på detta och föreslog i skollagspropositionen en trappliknande konstruktion, där utgångspunkten är att mildare åtgärder ska prövas i första hand, men mer ingripande sanktioner ska kunna tillgripas vid grövre överträdelser.

Av skollagen (2010:800)²⁰ framgår nu att tillsynsmyndigheten får

- *förelägga* en huvudman som står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet

¹⁷ Bet. 2005/06:UbU14, rskr. 2005/06:241.

¹⁸ SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet*.

¹⁹ 26 kap. 2–23 och 27 §§ skollagen (2010:800).

²⁰ 26 kap. 10–18 och 27 §§ skollagen (2010:800).

eller beslutet om rätt till bidrag; föreläggandet gäller omedelbart och ska ange de åtgärder som är nödvändiga för att avhjälpa bristerna; ett föreläggande får förenas med *vite*,

- vid mindre allvarliga överträdelser tilldela en huvudman som står under dess tillsyn en *anmärkning*,
- *avstå från ingripande* om överträdelsen är ringa, den vars verksamhet granskas vidtar nödvändig rättelse, eller det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande,
- *återkalla* ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag om ett föreläggande inte följts och missförhållandet är allvarligt (avser enskilda huvudmän); tillsynsmyndigheten får besluta att ett beslut om återkallelse ska gälla trots att det inte vunnit laga kraft,
- *besluta att staten ska vidta de åtgärder som behövs*, på kommunens eller landstingets bekostnad, för att åstadkomma rättelse om kommunen eller landstinget inte har följt ett föreläggande, och grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skollagen eller föreskrifter med stöd av skollagen (just i detta fall preciseras att beslutsbefogenheten gäller Skolinspektionen),
- *förbjuda* huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare om beslut om återkallelse eller beslut om statliga åtgärder kommer att fattas, och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning; beslutet gäller omedelbart, om inte annat beslutas och får gälla i högst sex månader (*tillfälligt verksamhetsförbud*).

Med tidigare bestämmelser kunde Skolinspektionen rikta kritik mot en huvudman. Liksom med nuvarande bestämmelser fanns för fristående skolor dessutom särskilda regler som gjorde det möjligt att återkalla ett godkännande eller en förklaring om rätt till bidrag. Däremot saknades sanktioner för inspektionsmyndigheten att tillgripa om det förekom missförhållanden på en kommunal skola. Regeringen förfogade dock enligt 1985 års skollag över möjligheten att meddela de föreskrifter för kommunen, eller på kommunens bekostnad vidta de åtgärder som behövdes för att avhjälpa bristerna. Denna bestämmelse kunde endast tillgripas vid grovt eller

långvarigt åsidosättande av de kommunala skyldigheterna. Möjligheten kom aldrig till användning. I dag gäller motsvarande bestämmelse för Skolinspektionen i stället för, som tidigare, regeringen.

Sammantaget innebär förändringarna att det införts bestämmelser om föreläggande och vite, att det finns olika typer av sanktioner som är olika ingripande samt att sanktionerna kan riktas mot både kommunala och fristående skolor.

Sedan de nya bestämmelserna börjat tillämpas den 1 juli 2011 har Skolinspektionen använt de nya sanktionsinstrumenten i ett flertal fall. Det sanktionsinstrument som oftast används är förelägganden mot huvudmannen att fullgöra sina skyldigheter. I de anmälningssakerna som prövats i sak, och där man funnit brister, har Skolinspektionen i 64 procent av ärendena förelagt huvudmannen att avhjälpa bristerna. I 16 procent har huvudmannen fått en anmärkning och i 20 procent av ärendena har Skolinspektionen avstått från att ingripa. I den regelbundna tillsynen har för grundskolor förelägganden utfärdats i 87 procent av fallen där brister påvisats. I 11 procent har huvudmannen tilldelats en anmärkning och i endast 1 procent av fallen har inspektionen avstått från att ingripa.

Tre av Skolinspektionens förelägganden mot huvudman att fullgöra sina skyldigheter har sedan 1 juli 2011 förenats med vite. Det första gällde Älvdalens kommun och avsåg att allvarliga brister kvarstod hos kommunen vid återbesök, bland annat avseende kränkande behandling mellan eleverna och rätten till särskilt stöd. Det andra avser Lundsbergs skola och har sin grund i signaler från en anmälan rörande kränkande behandling. Skolinspektionen fattade beslut att skolan skulle åtgärda brister avseende trygghet och studiero, men fann vid fortsatt tillsyn och uppföljningsbesök att eleverna på skolan fortfarande utsattes för kränkande behandling. Det tredje gäller Stiftelsen Maria Elementarskola i Stockholm som inte rättat till de allvarliga brister i skolverksamheten som Skolinspektionen pekat ut i ett tillsynsbeslut. Det gäller bland annat brister i skolans arbetssätt i undervisningen, som inte är anpassad efter elevernas behov, samt kränkande behandling av eleverna.

Efter vitesföreläggandet genomförde Älvdalens kommun de åtgärder som krävdes i beslutet om föreläggande och Skolinspektionen avslutade därför tillsynen, som senare ska följas upp. Det samma gäller för Lundsbergs skola. För Maria Elementarskola avvaktar än så länge slutligt ställningstagande till resultatet från uppföljningen av skolornas åtgärder.

Beslut om återkallade av godkännanden fattats i några fall. Huvudmännen för Fredens skola i Göteborg, Kunskapsboningen i Malmö och Central Skola Al-Huda i Stockholm har fått sina beslut om godkännande återkallade till följd av allvarliga missförhållanden som kommit till Skolinspektionens kännedom genom signaler och vid tillsynsbesök. För Fredens skola beslutades det först om ett tillfälligt verksamhetsförbud. Besluten om återkallande av godkännande har i samtliga fall gällt omedelbart.

8.1.4 Central rättning av nationella prov

Sedan 2009 har Skolinspektionen regeringens uppdrag²¹ att genomföra viss central rättning av nationella prov inom grundskolan och gymnasieskolan. Syftet med den centrala rättningen är, enligt regeringen, främst att stödja en likvärdig bedömning och betygssättning av proven över landet. Skolinspektionen ska också vidta lämpliga åtgärder inom ramen för sin tillsynsverksamhet om det finns indikationer på betydande avvikelser när det gäller rättningen av de nationella proven.

Under de tre första åren med uppdraget har sammanlagt cirka 94 000 prov på delprovsnivå samlats in från 1 800 skolor. Resultatet från analysen på skolnivå visar att avvikelserna mellan ursprungsrättarens bedömning och Skolinspektionens bedömning varierar kraftigt mellan olika skolor. Den skola som har högst avvikelse avviker mer än tre gånger så ofta som den skola som har minst avvikelser.²²

8.2 Vad säger forskning om skolinspektion?

En första iakttagelse är att forskningen inom området ännu är i sin linda. Den kan ännu inte anses ha klarlagt om inspektion leder till förbättrade resultat. Även den forskning som bedrivs i Sverige är fortfarande begränsad.

²¹ U2009/4877/G samt U2011/6544/GV *Uppdrag om nationella prov*.

²² Skolinspektionen (2010) *Lika för alla? Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år*. Dnr. 01-2010:2643

Den internationella forskningen på området är svårtolkad: Det finns resultat som antyder ett samband och andra resultat som pekar i motsatt riktning.²³

I det följande lämnas en översiktlig redogörelse för olika iakttagelser som forskningen ändå har gjort och vilka slutsatser man trots allt har dragit. Den forskning som refereras är huvudsakligen brittisk och nederländsk. Skälet är att det i dessa länder har funnits en skolinspektion under längre tid, som dessutom i någon mån har beforskats.

Skolinspektions betydelse för skolförbättring – vilka resultat kan man förvänta sig?

Whitby konstaterar i sin översikt²⁴ över forskning om skolinspektion att det finns förvånansvärt lite bevis för att det finns en relation mellan inspektion och skolförbättring. Det finns också, menar hon, anledning att uppmärksamma skillnaden mellan en inspektion som har rollen att *främja* skolförbättring och en inspektion som *deltar* i skolförbättring. Hon pekar här på att syftet med skolinspektion kan skilja sig åt väsentligt genom att bland annat ansvaret för råd och stöd varierar stort mellan olika länder.

Whitby hänvisar bland annat till en nyligen genomförd oberoende utvärdering²⁵ av skolinspektion i England som funnit att skolledare upplevde att inspektionsprocessen bidrog till skolförbättring och fungerade som en impuls till fortsatt utveckling. Inspektionen upplevdes vidare haft en positiv påverkan på skolans egen utvärdering och, i viss mån, undervisningens kvalitet. Samma utvärdering visade på en statistiskt signifikant relation mellan konstruktiv muntlig återkoppling i samband med inspektion och den övergripande tillfredsställelsen med inspektionsprocessen. Utvärderingen fann även att ”särskilda rekommendationer” var till stor hjälp eftersom de erbjöd ett fokus, och gjorde det lättare att finna lämpliga åtgärder för att åtgärda de problem som identifierats.

²³ Rönnberg, Linda och Christina Segerholm (2011) *Skolinspektionen* i Hult, Agneta och Olofsson, Anders (red.) *Utvärdering och bedömning i skolan. För vem och varför?* Natur & kultur. 2011.

²⁴ Whitby, Karen (2010) *School Inspektion: recent experiences in high performing education systems. Literature review.* CfBT Education Trust.

²⁵ McCrone, Tami m.fl. (2009) *Evaluation of the Impact of the Section 5 Inspection – Strand 3: Final Report for Ofsted.*

Whitby hänvisar dock till att flera kritiker anser att den ”name and shame-inställning” som Ofsted²⁶ omfattat, där kritik publiceras, har haft en extremt negativ påverkan på lärare och på lärarprofessionen. Två av kritikerna²⁷ menar att även om det finns vissa belägg för att inspektion kan vara nyttig, är den mer uppskattad av politiker än den är gillad och verkligen använd av skolor. En annan²⁸ menar att inspektionens fokus vanligen ligger på om, och hur väl, centrala regeringsinitiativ har genomförts, inte på hur lämpliga åtgärderna egentligen är eller på vilket sätt staten stöder effektiv implementering.

Plowright²⁹ ställer frågan om en sådan skolförbättringsprocess som innebär en ihållande och systematisk strävan att förbättra elevernas lärande kan åstadkommas genom extern inspektion. Han hänvisar till forskare som konstaterar att lärare och chefer på mellannivå rapporterar att inspektion endast har haft marginell effekt på deras praktik och att lärarna har haft stora svårigheter att identifiera något i den egna yrkesutövningen som förändrats som resultat av inspektion. Han hänvisar även till forskare som menar att varje förbättring som är en följd av extern inspektion riskerar att vara av kosmetisk natur och att inspektion underordnar de professionella, politiserar arbetet samt uppmuntrar en bestraffande attityd till skolan. Han konstaterar dessutom att det finns statistiska belägg som indikerar att Ofsteds inspektion inte har någon positiv effekt på examensprestationer i offentliga grundskolor samt att vissa forskare till och med rapporterar något försämrade resultat.

Plowright konstaterar dock att det även finns forskare som finner att de verksamma i skolorna anser att inspektion har ett värde genom att de pekar ut starka och svaga sidor i skolans arbete och identifierar förbättringsområden. Men även dessa forskare framhåller att det är alltför förenklat att hävda att det finns ett orsaksamband mellan inspektion och förbättringar.

²⁶ Office for Standards in Education, Children’s Services and Skills.

²⁷ Meuret, D. och S. Morlaix i artikeln *Conditions of Success of a School’s Self-Evaluation: Some lessons of an European Experience*. *School Effectiveness and School Improvement*. Vol. 14, No. 1, 2003.

²⁸ Martin, S. i artikeln *Evaluation, inspection and the improvement agenda: contrasting fortunes in an era of evidence-based policy-making*. *Evaluation*. Vol. 11, No. 4, 2005.

²⁹ Plowright, David (2007) *Self-evaluation and Ofsted Inspection. Developing an Integrative Model of School Improvement*. *Educational Management Administration & Leadership*. Vol. 35(3).

Ehren och Honingh,³⁰ analyserar förhållandet mellan avsedda effekter och orsaksmässiga mekanismer. Bakgrunden till studien är det förändrade uppdrag som den nederländska skolinspektionen nyligen har fått. Tidigare skulle den i första hand säkerställa kvaliteten i skolan, i termer av utbildningens överensstämmelse med gällande regelverk. Från 2011, ska den i stället i första hand säkerställa att utbildningen möter ställda krav och erbjuder en lägsta kvalitetsnivå, en nöjaktig utbildningsnivå. Inspektion förväntas leda till god utbildning, vilken definieras som att ”alla elever har en möjlighet att uppnå sin fulla teoretiska kapacitet” (academic potential). Ett av skälen till förändringen var att skolinspektörerna tidigare ofta hamnade i rollen av rådgivare samtidigt som de hade uppgiften att granska skolorna. Därmed kunde de tvingas utvärdera resultaten av sina egna råd. Denna dubbla roll ansågs oförenlig med en oberoende granskning.

Gaertner och Pant³¹ ställer frågan om hur rimliga inspektionsprocesserna och hur giltiga inspektionernas resultat egentligen är. De konstaterar att forskning som försökt visa effekter av skolinspektion på elevprestationer för närvarande antingen påvisat negativa effekter eller inga effekter alls. De redovisar också en studie av Ehren och Visscher³² i vilken man följt skolor som inspekterats av den nederländska skolinspektionen under flera år efter genomförd inspektion och jämfört dessa med skolor som inte inspekterats. Ehren och Visscher menar mot denna bakgrund att antagandet att endast inspektion av skolor automatiskt kommer att leda till skolförbättring är naiv. Tillfälligheter spelar en stor roll, till exempel vilket slags skola som inspekteras, hur inspektören hanterar den specifika skolan, hur tvingande den återkoppling är som skolan får och hur specifika överenskommelserna om förbättring är mellan skolan och inspektören. De menar också att skolförbättring vanligen är en svår aktivitet för den genomsnittliga skolan. De förbättringar som man förmår genomföra tenderar att vara de som är förhållandevis okomplicerade. Mer komplexa förändringar kräver mer av skolor och inspektörer.

³⁰ Ehren, M. C. M. and M. E. Honingh (2012) *Risk-based school inspection in the Netherlands: A critical reflection on intended effects and causal mechanisms*. Studies in Educational Evaluation. Elsevier Ltd.

³¹ Gaertner, Holger and Hans A. Pant (2011) *How valid are school inspections? Problems and strategies for validating processes and results?* Studies in Educational Evaluation, 37.

³² Ehren, M. C. M. and A. J. Visscher (2008) *The Relationships between School Inspections, School Characteristics and School Improvement*. British journal of educational Studies, vol. 56.

Även Luginbuhl, Webbink och de Wolf³³ har genomfört en studie av effekter av skolinspektion i Nederländerna. Forskarna använde sig av olika metoder för att försöka uppskatta effekterna, men fann inga signifikanta skillnader.

I ytterligare en nederländsk studie³⁴ presenterar de Wolf och Janssens en analysram för att diskutera sidoeffekter av inspektion, som visar att förekomsten av inspektion kan tänkas påverka skolornas beteende i en mängd olika avseenden (se tabell 8.1).

Tabell 8.1 Avsedda effekter och möjliga sidoeffekter av skolinspektion

Inriktning	Avsedda effekter	Möjliga sidoeffekter
Inspektionsbesök	<ul style="list-style-type: none"> - Säkerställa kvalitet i undervisningen - Säkerställa likvärdighet - Förbättra kvaliteten i undervisningen 	<ul style="list-style-type: none"> - Fönsterskyllning - Förvrängning - Bluff och bedrägeri - Undervisning för att möta inspektion - Härmning - Stress - Bra skolor vilar på lagrarna
Offentliga prestationsmått	<ul style="list-style-type: none"> - Säkerställa kvalitet i undervisningen - Säkerställa likvärdighet 	<ul style="list-style-type: none"> - Bluff med indikatorerna - Anpassning av testgruppen - Undervisning för prov - Fixering vid indikatorer - Suboptimering - Närsynthet och tunnelseende - Likriktning och förstelning

Källa: Bearbetad efter de Wolf och Janssens, 2007.

Med utgångspunkt i denna analysram diskuterar de Wolf och Janssens olika studier av effekter av skolinspektion. Deras huvudsakliga slutsats är att studierna inte ger något klart svar på frågan om skolbesök respektive offentligt publicerade resultatmått har några kausala effekter. De kan bara konstatera att skolbesök *kanske* är effektiva, en slutsats de drar mot bakgrund av att i nästan alla studier som de granskat så är en stor majoritet (i genomsnitt nästan 80 procent) av de direkt berörda (lärare och skolledare) nöjda med

³³ Luginbuhl, Rob m.fl. (2009) *Do Inspections Improve Primary School Performance?* Educational Evaluation and Policy Analysis. vol. 31, No. 3.

³⁴ de Wolf, Inge and J. G. Janssens (2007) *Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies.* Oxford Review of Education. Vol. 33, No. 3.

skolbesöken och anser att besöken är värdefulla. Denna bedömning tycks dock inte ha någon stark effekt på vad som faktiskt sker i skolorna. Förändringar som syftar till skolförbättring genomförs visserligen i mellan 50 till 70 procent av de inspekterade skolorna. De förändringar som genomförs tycks emellertid inte leda till några förbättringar av skolornas prestationer – i alla fall inte på kort sikt i de engelska högstadieskolor som studierna granskat.

Studierna om offentliga resultatmått visar att elever och föräldrar tar lite hänsyn till sådana mått vid valet av skola. Vad detta beror på kan inte fastställas med den kunskap vi har i dag.

Slutligen, konstaterar de Wolf och Janssens att många förväntade effekter och sidoeffekter återstår att studera och att de behövs ytterligare forskningsinsatser innan något mer bestämt kan sägas om olika typer av system för extern inspektion och kontroll.

Ansvarsutkrävande

Michael Barber³⁵ har en mer positiv bild av inspektionsverksamhet än många av sina kollegor. Han menar att ansvarsutkrävande (accountability) som skolförbättringsstrategi har blivit synonymt med testning, men att ansvarsutkrävande handlar om mer än så.

Barber³⁶ konstaterar att den gemensamma moraliska utgångspunkten för nästan alla som verkar i utbildningssystemet är en vilja att åstadkomma bättre resultat för alla studerande och att samtidigt främja rättvisa. Han citerar en annan celebritet i den internationella utbildningsvärlden, Michael Fullan, som uttryckt det som att vi alla vill ha ett utbildningssystem som höjer ribban och minskar gapet (underförstått: mellan olika grupper i samhället).

Det Barber avser med ansvarsutkrävande är ett utbildningssystem som kännetecknas av att det finns nationella standarder (en nationell läroplan), att det görs tester som visar i vilken mån elever når upp till de nationella målen och att man belönar framgång och tar tag i misslyckanden. Genom inspektion och uppföljning samlas data om systemets prestationer. Dessa data används för att skapa

³⁵ Michael Barber har bl.a. varit rådgivare till den brittiske premiärministern Tony Blair. Som sådan har han varit en av arkitekterna bakom det inspektionssystem som i dag finns i Storbritannien. Han har också varit ansvarig för de två rapporter om vad som gör skolsystem framgångsrika som utarbetats av konsultföretaget McKinsey. Han är i dag chefsrådgivare vid Pearson, ett av världens största utbildningsföretag.

³⁶ Barber, Michael (2004) *The Virtue of Accountability: System Redesign, Inspection and Incentives in the Era of Informed Professionalism*. Journal of Education, Vol. 185, No. 1.

kunskap om bästa praxis och för att informera föräldrarna om vilka resultat som den skola deras barn går i uppnår. (Det bör noteras att Barber här rör sig med ett inspektionsbegrepp som är vidare än det vi normalt använder i Sverige genom att också omfatta uppföljning och utvärdering.)

Det är dock, menar Barber, viktigt att diskutera vilket slags system för ansvarsutkrävande man vill bygga upp. Det är detaljerna i designen som är avgörande. Vilka tester ska finnas? Vilka data ska vara offentliga? Vilka interventioner är tänkbara när skolor misslyckas? Osv.

En invändning mot ansvarsutkrävande system som han menar är värd att ta på allvar är att skolan har vidare mål än bara läs- och skrivkunnighet, matematik och teoretiska resultat. Alla dessa vidare mål är viktiga, men allt kan inte testas. Det är här som en rätt utformad skolinspektion blir ytterst värdefull, enligt Barber. Denna kan ställa skolan till svars för mer övergripande mål som är svårare att mäta.

Ett inspektionssystem ger också effektiva möjligheter att utvärdera hur väl olika politiska åtgärder och insatser implementerats, genom att ge snabbare återkoppling än utvärdering med tester. Den kan ge en viktig indikation på de framtida testresultaten. Detta är politiskt betydelsefullt eftersom även en väl utformad och potentiellt framgångsrik förändringsåtgärd ofta redan efter några månader utsätts för en virvelvind av kritik – innan den hunnit visa sitt värde.

Inspektion kan enligt Barber även fungera pådrivande och bidra till att förklara vilka idéer och överväganden som ligger bakom olika systemförändringar. Nyckeln till förbättrade prestationer i skolan är kvaliteten i undervisningen i klassrummet. Ansvarssystem som endast litar till test kommer att överlämna undervisningens kvalitet till lärare och skolledare att hantera på egen hand. I motsats till detta kan, enligt Barber, inspektionssystem utformas så att de fokuserar undervisningens kvalitet.

Inspektion möjliggör även kraftfullare metoder för att hantera skolor som misslyckas. Så har till exempel interventioner i skolor som är allvarligt underpresterande varit oerhört välgörande, enligt Barber. Sådana interventioner, som kan handla om stängning av

skolan eller om byte av skolledning, genomförs ofta som konsekvens av inspektionsbesök på skolan.³⁷

Sist men inte minst ska, enligt Barber, även regeringen kunna ”känna av det ansvarsutkrävande systemets starka sken”. En självständig inspektion kan utvärdera regeringens olika åtgärder och inspektionens årsrapport innehålla obekvämläsning även för ministrar och departementstjänstemän.

Egenkontroll/självvärdering

Enligt Plowright³⁸ har på senare år en ökad vikt lagts vid egenkontroll (eller självvärdering) i det engelska inspektionssystemet³⁹. I flera rapporter om hur den engelska skolinspektionen bör utvecklas betonas självvärderingens roll ytterligare som utgångspunkt för effektiv skolförbättring. Rektorer förväntas till exempel ta fram en skriftlig redogörelse för skolans egen utvärderingsprocess som ett led i den rapport som skolan ska lämna till Ofsted inför inspektionsbesök. Den nuvarande inspektionshandboken tar det för givet att skolans självvärderingsrapport ska spela en roll i inspektionsprocessen.

Den form av självvärdering som Ofsted introducerat stämmer emellertid enligt Plowright inte överens med olika forskares uppfattning. Dessa menar att självvärdering i första hand bör initieras av skolorna själva, i syfte att samla in systematisk information om skolans funktionssätt. Detta bör ske i syfte att analysera och bedö-

³⁷ Även i USA har stängning av skolor ingått som en möjlighet inom ramen för det nationella program för skolförbättring som kallas No Child Left Behind (NCLB). Diane Ravitch, utbildningshistoriker och tidigare hög tjänsteman i det amerikanska utbildningsdepartementet under Bushadministrationen, har starkt kritiserat bland annat strategin att stänga skolor, som hon menar har bidragit till en nedbrytning av det amerikanska skolväsendet. Källa: Ravitch, Diane (2010) *Death and Life of the Great American School System. How Testing and Choice are Undermining Education*. Basic Books.

³⁸ Plowright, David (2007) *Self-evaluation and Ofsted Inspection. Developing an Integrative Model of School Improvement*. Educational Management Administration & leadership. Vol. 35(3).

³⁹ Även i Sverige har självvärderingens roll för inspektionsverksamheten diskuterats, bland annat av Utbildningsinspektionsutredningen (SOU 2007:101). Någon självvärdering i egentlig mening används inte av den svenska Skolinspektionen. Att bedömningsunderlagen för den regelbundna tillsynen är offentliga innebär liksom Ofsteds självvärderingar en styrning innan tillsynen genomförs. Dessutom utgör Skolenkäten en del av Skolinspektionens regelbundna tillsyn. Den går ut en gång per termin till de skolor där tillsyn planeras och besvaras av elever, vårdnadshavare och pedagogisk personal och innebär att dessa gör bedömningar av verksamheten.

ma denna information om kvaliteten i skolans undervisning och för att ta fram rekommendationer.

Andra forskare konstaterar dock enligt Plowright att betoningen på självvärdering har medfört en förskjutning av tidpunkten för när inspektionen förväntas påverka skolan och utbildningen från efter besöket till före besöket och att själva förberedelserna för besöket betraktas som en av drivkrafterna för skolutveckling.

Bakom denna förskjutning ligger enligt Plowright en övertygelse om att vad som krävs är en möjlighet för skolan att, genom en självvärderingsprocess, kritiskt och konstruktivt reflektera över verksamhetens prestationer och utveckling. Han menar att skolförbättring bland annat förutsätter att det utvecklas en skolkultur som stödjer lärares individuella lärande, gemensamt lärande i team och övergripande organisatoriskt lärande. Han pekar på en konflikt mellan å ena sidan inspektionsprocessen och å andra sidan skolans självvärdering i syfte att förbättra resultaten. Han menar trots detta att extern inspektion kan gå att förena med självvärdering. För att det ska fungera, i så motto att det ger impulser till en skolförbättring som också leder till förbättring av elevernas kunskapsresultat, krävs dock att skolans självvärdering blir det bärande elementet i förbättringsprocessen.

Relationen mellan den nationella inspektionen och den lokala utvärderingen är kritisk, enligt Plowright. Statliga åtgärder som förändrar balansen mellan de båda, och som till exempel flyttar fokus från skolans ansvar för att bygga upp och upprätthålla en lärande organisation till externt ansvarsutkrävande, kan innebära att skolans förmåga att utveckla den lärande organisationen och därigenom kunna förbättra elevernas kunskapsresultat undergrävs.

Barber menar i motsats till Plowright att det finns en risk för att systemet ska bli alltför beroende av egenkontroll. Självvärdering är en viktig och värdefull process, men dess tillkortakommanden är också kända. Till exempel finns en tendens att acceptera det tvivelaktiga eller det som tycks vara gott nog eftersom man helt enkelt inte är medveten om att det finns en bättre praxis utvecklad någon annanstans. Samtidigt har enligt Barber det brittiska systemet för ansvarsutkrävande nu nått en viss grad av mognad, vilket gör att prestationsförbättringar inte längre behöver drivas med stor kraft uppifrån och ner. Detta lägger enligt Barber grunden för en ny slags professionalism som han kallar *informerad professionalism*.

8.3 Effekter av den svenska skolinspektionen

Skolinspektionen ska enligt sitt regleringsbrev⁴⁰ redovisa insatser för att bedöma effekter av myndighetens arbete med tillsyn och kvalitetsgranskning samt resultaten av dessa insatser. Uppdraget är årligt återkommande.

I årsredovisningen för 2011⁴¹ framhåller myndigheten att det är mycket svårt att urskilja och säkerställa vilken effekt en enskild tillsyn eller kvalitetsgranskning har. Skolor och andra verksamheter som är föremål för tillsyn och granskning är komplexa organisationer med många aktörer som på olika sätt bidrar till att utveckla verksamheten. Orsakssambanden blir därför inte alltid tydliga. Skolinspektionen har dock inlett ett arbete med att utveckla en modell för effektutvärdering. En pilotstudie ska enligt inspektionen genomföras under första halvåret 2013 och redovisas i juni 2013.

Skolinspektionen genomför regelbundet olika former av mätningar av hur inspektionen uppfattas. Bland annat genomförs förtroendemätningar bland myndighetens målgrupper, dvs. bland vårdnadshavare samt personal inom skola och förvaltning. Undersökningen består av tre delar – kännedom om Skolinspektionen, kontakt med Skolinspektionen och förtroende för Skolinspektionen.

Enligt förtroendemätningen från 2012⁴² har Skolinspektionens målgrupper en positiv uppfattning om myndigheten. Mest positiv uppfattning har personal inom skola och förvaltning. Samtliga målgrupper har dock en betydligt mer positiv uppfattning om Skolinspektionen än allmänheten. Förtroendet för att Skolinspektionen sköter sitt arbete och för att myndighetens bedömningar och beslut är korrekta är fortsatt högt bland myndighetens målgrupper. Personal inom förvaltning har i störst utsträckning stort förtroende medan vårdnadshavarna har lägst – förtroendet har dock ökat bland vårdnadshavarna jämfört med 2011 års mätning. Bland de tillfrågade har vårdnadshavare och skolpersonal med god kännedom om Skolinspektionens uppgift/uppdrag en större andel med stort förtroende. Bland vårdnadshavare med erfarenhet från nyligen genomförd inspektion har en större andel stort förtroende medan bland skolpersonal med erfarenhet från nyligen genomförd inspektion

⁴⁰ U2011/7203/GV, U2011/7258/SAM (delvis), U2011/3315/GV m.fl., Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statens skolinspektion.

⁴¹ Skolinspektionen (dnr. 10-2011:6465) *Årsredovisning 2011*.

⁴² Skolinspektionen (dnr. 00-2012:3181) *Förtroendemätning för Skolinspektionen 2012*.

har en lägre andel stort förtroende. Tilltron till att Skolinspektionens arbete leder till en förändring av skolan, så att alla elever ges en bättre utbildning i en tryggare miljö, är mycket stor bland samtliga målgrupper. I detta avseende finns inga större skillnader mellan grupperna.

Skolinspektionen genomför också enkäter riktade till rektorer vid skolor som haft tillsyn och fått beslut. Fyra av fem av de rektorer som under året hade fått beslut i oktober 2012 delade den kritik som förts fram av Skolinspektionen. Inspektionen konstaterar att det ändå är en femtedel som har en annan bild och att detta kan försvåra möjligheterna för genomslag för inspektionens kritik. Av enkäten framgår också att nästan samtliga rektorer tycker att tillsynens granskningsområden är viktiga för skolans verksamhet och anser att tillsynen kommer att bidra till förbättringsarbetet på skolan.⁴³

Skolinspektionen menar vidare att omrättningen av nationella prov bidrar till likvärdigheten. De skolor som följts upp av inspektionen på grund av omfattande avvikelser vid första omgången av omrättning har något färre avvikelser vid senare omrättning.⁴⁴

De förändringar avseende tillsyn, kvalitetsgranskning och sanktioner samt inrättandet av Skolinspektionen som redovisats ovan har ännu inte utvärderas på något mer genomgripande sätt. Riksrevisionen har dock inlett en granskning av statens tillsyn och kvalitetsgranskning av skolan. Granskningen ska svara på om den statliga tillsynen och kvalitetsgranskningen av grund- och gymnasieskolan är effektiv. Bakgrunden till granskningen är skolans försämrade kunskapsresultat bland svenska elever och att den svenska skolan blivit allt mindre likvärdig samt att statlig tillsyn och kvalitetsgranskning är ett av de styrmedel staten förfogar över.⁴⁵

I en studie⁴⁶ av den tidigare utbildningsinspektionen inom Skolverket, konstateras att det som inspektionen påpekat i inspektionsrapporterna inte var några nyheter för de inspekterade skolorna. Påpekandena tydliggjorde emellertid förbättringsbehoven och skolorna tog som följd av inspektionen tag i bristerna. Studien landar i

⁴³ Skolinspektionen (2012) *Aggregerad rapport 12 oktober 2012. Postinspektionsenkät.*

⁴⁴ Skolinspektionen (2010) *Lika för alla? Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år.* Dnr. 01-2010:2643.

⁴⁵ Riksrevisionens webbplats.

⁴⁶ Sandahl, Rolf och Sara Bringle (2006) *Skolverkets utbildningsinspektion – ger den några effekter? Effektvärdering genomförd på uppdrag av Skolverket.* Ekonomistyrningsverket.

slutsatsen att en tidigareläggning av åtgärder var den största effekten av utbildningsinspektionen. Någon motsvarande belysning av den nuvarande Skolinspektionen har inte genomförts.

Den förhållandevis positiva bild av förtroendet för Skolinspektionen som framgår av myndighetens egna enkätundersökningar bekräftas av uppgifter i en uppföljning av Skolverkets informationsinsatser vid implementeringen av skollagen⁴⁷. Skolinspektionen tillskrivs där en stödande roll och åtnjuter överlag stort förtroende från en majoritet av nämndledamöterna. Bilden sammanfaller även med Wolf och Janssens resultat av hur lärare och skolledare ser på skolbesök (se vidare avsnitt 8.2).

Flertalet av de skolchefer vi har haft kontakt med och flera forskare som nu är verksamma i skolan menar emellertid att den regelbundna tillsynen, tillsammans med andra förändringar i styrningen av skolan, för närvarande bidrar till vad man kallar en juridifiering av skolans verksamhet. Mycket fokus ligger på planer, dokument och dokumentation. Man anser att det givetvis är viktigt att följa regelverket, men menar att det inte är självklart att det finns en koppling mellan just denna typ av regelefterlevnad och kvaliteten i skolans undervisning. Man menar till och med att inspektionen riskerar att få en kontraproduktiva effekter, genom att rektorer och lärare blir ängsliga och fokuserar på fel saker. Skolcheferna är även kritiska mot den så kallade avvikelserrapporteringen, dvs. att Skolinspektionen endast redovisar det som utgör brister. De menar att detta ger en ensidigt negativ bild av svensk skola som inte är rättvisande.

Att Skolinspektionens tillsyn har en stark juridisk prägel bekräftas av Eks avhandling⁴⁸ som publicerades hösten 2012. I avhandlingen konstaterar Ek att rapporterna på skolområdet har en tydligare juridisk prägel än till exempel rapporterna från tillsynen av socialtjänsten, vilket förstärks av det faktum att de ensidigt fokuserar på brister. Hon konstaterar samtidigt att ”Skolinspektionens terminologi och ansats är i linje med rådande program som bland annat förespråkar en mer renodlad och kontrollerande tillsyn”.

⁴⁷ Holmgren, Michael m.fl. (2012) ”Att bygga om en rondell i rusningstrafik?” *Uppföljning av Skolverkets informationsinsatser vid implementeringen av skollagen*. Centrum för skoledarutveckling, Umeå universitet.

⁴⁸ Ek, Emma (2012) *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Ek menar vidare att kraven på skarpare tillsyn inom olika samhällsområden, inte bara skolan, inneburit ökande krav på vederhäftighet och beviskraft i myndigheternas tillsyn. Det innebär att det som inte anses tillräckligt bevisat och det som inte kan beskrivas på ett övertygande sätt i tillsynsrapporterna faller utanför den formella tillsynen. På skolområdet har tillsynsrapporterna en tydligare juridisk prägel än inom exempelvis äldreomsorgen: ”Kraven på bevis är större och möjligen också kraven på stringens i bedömningen. Det är inte alls förvånande med tanke på att Skolinspektionen uttalar kritik på ett mer distinkt sätt än Länsstyrelsen⁴⁹ gör i sina rapporter.” Enligt Ek har detta lett till en mer långtgående renodling av granskningsobjektet som i sin tur innebär – tvärtemot vad programmen som föreskriver mer tillsyn – att färre saker granskas i dag jämfört med tidigare. Frågan är, menar Ek, ”om priset man får betala för att kunna uttala sig om brister med större kraft och säkerhet är att det blir färre saker man kan uttala sig om”, dvs. att tillsynen blir smalare och mer begränsad.

Företrädare för Skolinspektionen har i kontakt med utredningen konstaterat att det inte hittills har varit möjligt att visa att inspektionen påverkar kunskapsutvecklingen i den svenska skolan. Samtidigt framhåller man att inte heller motsatsen har kunnat visas. Man är övertygade om att inspektionen har betydelse och gör skillnad, bland annat mot bakgrund av att inspektionen sedan ett antal år är starkt inriktad på kunskapsresultaten. Man pekar också på att inspektionen vid tillsyn, och i de flesta fall vid kvalitetsgranskning, utgår från elevernas kunskapsresultat på den enskilda skolan.

Skolinspektionens medarbetare framhåller vidare att den regelbundna tillsynen i dag kompletteras med ett större antal kvalitetsgranskningar och vissa fördjupade tillsyner. Inom den regelbundna tillsynen genomförs fler så kallade basinspektioner i skolor som har goda resultat (dokumentstudier och kort samtal med rektor). På detta sätt kan resurserna i tillsynen riktas till skolor med sämre resultat. Inspektionen ska, menar man, inte släppa taget förrän skolan är uppe på spelplanen igen.

⁴⁹ Avhandlingen belyser situationen innan tillsynsansvaret för socialtjänsten överfördes från länsstyrelserna till Socialstyrelsen.

8.4 Bedömningar

Olika former av statlig inspektion av skolan har funnits i Sverige under lång tid. Inspektionsverksamheten har haft olika utformning, inriktning och organisation. I samband med den decentralisering som den statliga styrningen av skolan genomgick i början av 1990-talet försvann länsskolnämnderna och skolchefstjänsterna, som fram till mitten av 1980-talet tillsattes och reglerades av staten, avreglerades.⁵⁰ Detta innebar dock inte att all statlig tillsyn av skolan upphörde. I Skolverkets instruktion fanns från starten uppdraget att ha tillsyn över det offentliga skolväsendet och barnomsorgen samt över utbildning vid skolor med enskild huvudman (fristående skolor). Även om den statliga tillsynen av skolan således inte upphörde under 1990-talet kan det konstateras att den var begränsad i omfattning och att den statliga granskningen tilltagit väsentligt under 2000-talets första decennium och nu är mer omfattande än någonsin tidigare.

Den statliga skolinspektionen i Sverige har flera syften. Skolinspektionen ska verka för att barn och elever får goda förutsättningar för sin utveckling och sitt lärande samt för förbättrade kunskapsresultat för elever och vuxenstudierande. Inom tillsyn och kvalitetsgranskning ska Skolinspektionen bland annat bidra till ökad måluppfyllelse, kvalitet och likvärdighet, kommunicera resultat samt skyndsamt handlägga signaler om missförhållanden. Skolinspektionen svarar också för tillståndsprovning av fristående skolor. Barn- och elevombudet, som är en del av Skolinspektionen, ska bland annat motverka kränkande behandling av barn och elever samt tillvarata barns och elevers enskilda rätt och sprida kunskap om de lagar och regler som rör kränkande behandling av barn och elever. Skolinspektionen ger också råd och vägledning, som en del av arbetet med att inspektera skolor och genom vägledningsmaterial.

Skolinspektionens verksamhet omfattar således både tillsyn över att huvudmännen följer gällande regelverk och granskning av mer kvalitativa aspekter av skolans verksamhet, som att eleverna ska ges förutsättningar för utveckling och lärande, ytterst i syfte att påverka elevernas studieresultat.

Den del av Skolinspektionens uppdrag som avser regelefterlevnaden handlar ofta om likvärdighet och rättssäkerhet för den enskilde eleven och är därför ett viktigt uppdrag för en inspektions-

⁵⁰ Nihlfors, Elisabeth (2003) *Skolchefen i skolans styrning och ledning*. Uppsala universitet.

myndighet. Varje elev ska till exempel få tillgång till det som skollagen tillförsäkrar den enskilde. Det kan handla om en elevs rätt till särskilt stöd eller till en trygg och mobbningsfri vistelse i skolan. Det kan också handla om att skolans betygssättning ska vara korrekt, vilket i sig kan innebära sämre genomsnittliga betyg för den enskilda skolan eller den enskilda kommunen. Ytterligare ett exempel gäller att elever inte ska skrivas in i särskolan om de inte tillhör målgruppen för skolformen. Mycket tyder på att Skolinspektionens verksamhet har betydelse för denna typ av regelefterlevnad. Det framgår av Skolinspektionens uppföljningar. Även ansvariga på kommunnivå bedömer att tillsynen påverkar skolhuvudmännens och skolornas agerande.

Det som står i centrum för utredningens intresse är emellertid främst den del av inspektionens verksamhet som syftar till att påverka undervisningen och därigenom elevernas kunskapsresultat. Här är effektkedjan lång mellan åtgärd och det som verkligen händer i klassrummet, något som både kan försvaga effekten av tillsynen eller granskningen och försvårar bedömningen av dess effekter. Kvalitetsgranskningarna bör, enligt vår bedömning, ha större möjlighet att påverka undervisningen än den regelbundna tillsynen. De gäller särskilt ämnesgranskningarna och de granskningar som fokuserar arbetet med skolans måldokument. Inspektionen har exempelvis uppmärksammat undervisningen i svenska, engelska, matematik, fysik samt idrott och hälsa i ämnesgranskningar.

Inslag i den regelbundna tillsynen som teoretiskt kan bidra till förbättrade studieresultat är till exempel tillsynen över att rektor och lärare informerar om och systematiskt arbetar mot målen för utbildningen. Det gäller även att tillsynen uppmärksammar att skolorna och kommunerna har ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete samt att elever i behov av särskilt stöd får en anpassad utbildning. I det sammanhanget kan noteras att flera tongivande inspektionsmyndigheter i Europa, när det gäller ambitionen att påverka utbildningens kvalitet, nu lägger allt större vikt vid strategier som syftar till att stödja skolornas eget förbättringsarbete. Användningen av självvärdering utgör ett inslag i denna strategi.

De nya sanktionsinstrumenten kan användas för att påskynda önskad utveckling i en skola och ytterst till att stänga en verksamhet som inte uppfyller kraven. Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att inspektionsmyndigheten har denna möjlighet, exempelvis i de fall elever utsätts för kränkningar eller en verksamhet helt enkelt inte erbjuder en utbildning som svarar mot målen i styr-

dokumenterna. Vi bedömer dock inte att detta kommer att påverka studieresultaten på nationell nivå, vilket knappast heller är avsikten.

Sammantaget saknas tydliga belegg för att tillsyn och granskning har en sådan påverkan på undervisningen att det kan påverka studieresultat som de mäts på nationell nivå. Tillsammans med de ganska nedslående resultaten från den internationella forskningen på området innebär detta att vi anser att man måste vara försiktig vid bedömningen av tillsynens och kvalitetsgranskningens förutsättningar att påverka studieresultaten, mätt på nationell nivå. Man bör inte heller förvänta sig att eventuella sådana effekter ska uppstå på kort sikt. Utredningen menar samtidigt att tillsynen och granskningen har en viktig uppgift i att värna likvärdigheten och rättssäkerheten för enskilda elever.

9 Övriga åtgärder för ökad måluppfyllelse

Detta kapitel handlar om så vitt skilda åtgärder som stärkt rätt till särskilt stöd, åtgärder för ökad studiero och mer lika villkor för kommunala och fristående skolor. Det de har gemensamt är att deras huvudsakliga effekter primärt handlar om andra former av ökad måluppfyllelse än förbättrade studieresultat, till exempel om ökad rättssäkerhet för den enskilde eleven eller om ökad likvärdighet mellan olika skolhuvudmän.

9.1 Stärkt rätt till särskilt stöd

9.1.1 Beslutade och genomförda åtgärder

I den skollag som tillämpas från den 1 juli 2011 regleras att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt möjligt enligt utbildningens mål. Av bestämmelsen framgår även att elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling.¹

Av skollagen framgår att *särskilt stöd*² ska ges i stället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna samt att särskilt stöd i första hand ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör. Bestämmelsen motsvarar tidigare bestämmelse i grundskoleförordningen (1994:1194) och i skolförordningarna för motsvarande skolformer.

Om det – inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skol-

¹ 3 kap. 3 § skollagen (2010:800).

² Särskilt stöd regleras i 3 kap. 6–12 §§ skollagen (2010:800).

personal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt – framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska enligt skollagen detta anmälas till rektorn. Denne ska se till att elevens behov av särskilt stöd *skyndsamt utreds*. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i skolsituationen. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd. Bestämmelserna om utredning motsvarar delvis tidigare bestämmelser i skolformsförordningarna. Nytt i förhållande till tidigare regler är bland annat att utredningen ska genomföras skyndsamt.

Vidare framgår att det ska utarbetas ett *åtgärdsprogram* för en elev som är i behov av särskilt stöd. Av detta ska framgå vilka elevens behov är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärder ska följas upp och utvärderas. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas. Beslutet fattas av rektorn som under vissa omständigheter kan delegera beslutet. Bestämmelserna om åtgärdsprogram motsvarar tidigare bestämmelser i skolformsförordningarna. Nytt är dock att ett formellt beslut måste fattas, även om utredningen leder fram till att en elev *inte* är i behov av särskilt stöd. Anledningen till detta är att skollagen numera gör det möjligt att överklaga beslut om rätt till särskilt stöd till Skolväsendets överklagandenämnd (se nedan).

Bestämmelserna om att det särskilda stödet ska ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, om särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning samt om anpassad studiegång motsvarar bestämmelser som tidigare fanns i skolformsförordningarna.

I huvudsak har således bestämmelserna om särskilt stöd samma innehåll som tidigare. Det som är nytt är det sätt på vilket de samlats i ett eget avsnitt skollagen samt förtydligandet om att ett eventuellt behov ska utredas skyndsamt. Den stora förändringen jämfört med tidigare är i första hand inte det substantiella innehållet i bestämmelserna utan att det i flera avseenden nu går att överklaga till Skolväsendets överklagandenämnd. Det gäller rektorns beslut om åtgärdsprogram, särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt, eller om anpassad studiegång³.

³ 28 kap. 16 § skollagen (2010:800).

Från den 1 juli 2011 till och med februari 2013 har nämnden fattat beslut i knappt 110 ärenden som avsett åtgärdsprogram, knappt 30 ärenden som avsett placering i särskild undervisningsgrupp och knappt 10 ärenden som avsett annan anpassad studiegång i grundskolan. Styrelsens beslut att en elev skulle undervisas i en särskild undervisningsgrupp gick tidigare att överklaga med stöd av grundskoleförordningen⁴.

9.1.2 Vad säger forskning och utvärdering?

Vad vi vet saknas forskning och utvärdering som belyser effekterna av att förtydliga ett befintligt regelverk om elevers rätt till särskilt stöd, samt om effekter av att göra det möjligt att överklaga sådana beslut. Däremot finns olika underlag som belyser betydelsen av specialpedagogiskt stöd och viss kunskap om vad som leder till skolframgång.

Gustafsson och Myrberg⁵ konstaterar till exempel att det är utomordentligt svårt att fastställa effekter av specialpedagogiskt stöd. Skälen har framför allt att göra med de grundläggande metodproblem som är knutna till effektstudier av denna typ. Det är också av etiska skäl svårare att genomföra kontrollerade studier inom detta fält än inom andra fält. Det specialpedagogiska fältet kännetecknas enligt författarna av ”en hög grad av normativitet och av spänningar mellan olika ideologiska ståndpunkter och förklaringsmodeller”. De menar att det finns en tydlig skillnad mellan forskare som fokuserar individuella förklaringsmodeller och forskare som fokuserar strukturella förklaringsmodeller samt att tillgången på systematiska studier genomförda i Sverige är mycket begränsad. Internationellt har dock effektstudier genomförts i viss utsträckning.

Statens skolverk⁶ sammanställde 2008 de senare årens forskning och utvärdering inom området. Det är i huvudsak två olika typer av svårigheter som föranleder särskilt stöd, nämligen lärande- och beteendesvårigheter. Läs- och skrivsvårigheter utgör de enskilt vanligaste problemen, särskilt gäller det för de lägre åldrarna. I de senare

⁴ 8 kap. 1 § grundskoleförordningen (1994:1194), upphävd 2011-04-15.

⁵ Gustafsson, J-E och Eva Myrberg (2009) *Resursers betydelse för elevers resultat i Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? En kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*. Skolverket.

⁶ Skolverket (2008) *Särskilt stöd i grundskolan. En sammanställning av senare års forskning och utvärdering*.

åren i grundskolan utgår stödinsatserna i högre grad från beteendeproblem och koncentrationssvårigheter. Det specialpedagogiska stödet sätts in tidigt för flertalet elever, vanligen i årskurs 3 eller 4.

Fyrtio procent av eleverna födda 1982 och 1987 fick, enligt Skolverkets sammanställning, specialpedagogiskt stöd någon gång under sin skoltid. Andelen elever som fick specialpedagogiskt stöd ökade mellan läsåren 1992/93 och 1997/98. Samtidigt förekommer det att elever som har rätt till stöd inte får detta.

Det finns enligt Skolverket ett negativt samband mellan specialpedagogiskt stöd och elevers studieresultat. Kognitiva test visar föga förvånande att de elever som fått specialpedagogiskt stöd i regel har sämre studieförutsättningar än andra elever. De har således troligen varit i behov av särskilt stöd, ett stöd som dock inte räckt till för att kompensera för deras sämre förutsättningar. Skolverkets slutsats är att det är fullt möjligt att det specialpedagogiska stödet har haft en positiv effekt, men att effekten inte varit tillräcklig.

Hattie⁷ menar att barn har med sig mycket till skolan redan den första skoldagen – genom familjen, förskolan och olika mer eller mindre genetisk betingade förutsättningar. Det gäller exempelvis förmågan att genomföra logiska tankeoperationer. Det finns enligt Hattie ett starkt generellt samband mellan de studieförutsättningar detta lägger grunden för och skolframgång. Forskare brukar tala om en s.k. ”Matteus-effekt” som innebär att elever som har bättre studieförutsättningar också lär sig mer framöver, medan elever med sämre förutsättningar tillgodogör sig mindre. Prestationsgapet tenderar alltså att öka över tid.

Hattie menar vidare att tidigare prestationer är en stark indikator på kommande prestationer under hela skoltiden. Samtidigt konstaterar han att tidigare prestationer endast förklarar mindre än hälften av elevers studieförframgång. Mer än hälften förklaras således av andra faktorer. Det innebär enligt Hattie att det inte bara finns ett stort utrymme för skolan att påverka elevernas lärande utan att det också finns åtgärder som skolan kan vidta som har en starkare påverkan på elevens kommande lärande än vad effekten av de tidigare prestationerna har.

⁷ Hattie, John (2009) *Visible Learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Routledge.

9.1.3 Bedömningar

Forskningen visar att vad skolan gör har betydelse för elevers utveckling och skolframgång. Det gäller generellt och för elever i behov av särskilt stöd. Det har därför enligt vår uppfattning betydelse att bestämmelserna om särskilt stöd har förtydligats, även om huvudmännens åtagande varken förstärkts eller utvidgats. De förändringar som genomförts i regelverket är av administrativ karaktär och gäller från och med när den nya skollagen (2010:800) tillämpas, dvs. från och med 1 juli 2011.

Den mest betydelsefulla förändringen är att det har införts en möjlighet att överklaga vissa beslut om särskilt stöd. Antalet sådana ärenden är dock begränsade i förhållande till antalet elever i den svenska skolan. Vissa beslut av Skolväsendets överklagandenämnd kan dock få vägledande betydelse och därigenom indirekt påverka skolhuvudmännens agerande mer generellt.

Utredningen bedömer att förändringarna knappast kommer att få avläsbara effekter på studieresultaten i nationella eller internationella mätningar. Rätten till särskilt stöd för elever i behov av stöd har funnits redan tidigare. Tillsammans med andra förändringar som till exempel den återinförda speciallärarutbildningen kan ändringarna möjligen ha en marginell betydelse. Det bör samtidigt understrykas att rätten till särskilt stöd och förekomsten av specialpedagogiska insatser inte innebär någon garanti för att det uppstår förbättrade resultat. För att stödet ska få avsedda effekter är det dessutom viktigt att det ges i former som utmanar eleverna i deras kunskapsutveckling. Mycket tyder på att särskiljande och traditionella strategier riskerar att få motsatt effekt.

För de enskilda elever som är berörda kan emellertid möjligheten att överklaga beslut vara mycket betydelsefull. Vinsten med åtgärderna blir i så fall ökad rättssäkerhet för den enskilda eleven och därmed ökad likvärdighet. Ytterst bör fler elever få en utbildning anpassad efter sina förutsättningar.

Enligt forskare med nära kontakt med skolan och ansvariga i kommuner skapar dock bestämmelserna om möjlighet att överklaga beslut om särskilt stöd osäkerhet bland lärare som bland annat upplever att det ställer högre krav än tidigare på dokumentation av varje kontakt med till exempel föräldrar. Vår bedömning är att detta i mycket kan handla om en initial osäkerhet som gör att det som kan dokumenteras i en enkel tjänsteanteckning

görs till något mer omfattande. Vi utgår från att detta är en fråga som kommer att beröras av den arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet⁸ som för närvarande ser över lärarnas administrativa arbetsbörda.

9.2 Åtgärder för ökad studiero

9.2.1 Beslutade och genomförda åtgärder

Regeringen har stärkt lärares och rektorers disciplinära befogenheter. I den nya skollagen (2010:800) har regleringen av frågor som rör trygghet och studiero fått ett eget kapitel⁹. Nytt är bland annat bestämmelserna om att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero samt att rektorn eller en lärare får vidta de omedelbara åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna sådan trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande. Beslut får under vissa förutsättningar fattas om utvisning, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig placering vid en annan skolenhet, avstängning respektive omhändertagande av föremål. Det framgår också att det ska finnas *ordningsregler* vid varje skolenhet som rektor beslutar om.

För grundskolan och motsvarande skolformer får enligt bestämmelserna en lärare *visa ut en elev* från undervisningslokalen för högst återstoden av ett undervisningspass om eleven stör undervisningen eller på annat sätt uppträder olämpligt och eleven inte har ändrat sitt uppförande efter uppmaning från läraren. En liknande bestämmelse fanns tidigare i grundskoleförordningen (1994:1194).

Under samma förutsättningar får en lärare eller rektor besluta om *kvarsittning* vilket innebär att en elev ska stanna kvar i skolan under uppsikt högst en timme efter det att undervisningen har avslutats eller infinna sig i skolan högst en timme innan undervisningen börjar. Bestämmelser om kvarsittning för den obligatoriska skolan fanns tidigare i grundskoleförordningen (1994:1194). Nytt är att en elev kan få ”kvarsittning” på morgonen.

Om en elev vid upprepade tillfällen stört ordningen, uppträtt olämpligt eller om eleven gjort sig skyldig till en allvarlig förseelse, ska rektorn enligt skollagen se till att saken *utreds*. Samråd ska då ske med elevens vårdnadshavare. Med utgångspunkt i vad som

⁸ U2012/5725/SAM Uppdrag om lärares administrativa arbete (U 2012:E).

⁹ Kap. 5 skollagen (2010:800).

framkommer av utredningen ska rektorn se till att åtgärder genomförs för att eleven ska ändra sitt beteende. Liknande bestämmelser har tidigare funnits för den gymnasiala utbildningen, dock inte för grundskolan och motsvarande skolformer.

Efter en utredning får rektorn besluta att tilldela eleven en *skriftlig varning*. Denna ska innehålla information om vilka åtgärder som kan komma att vidtas om eleven inte ändrar sitt beteende. För de obligatoriska skolformerna är bestämmelserna om skriftlig varning helt nya.

Om åtgärderna som vidtagits inte varit tillräckliga eller om det annars är nödvändigt för att tillförsäkra de andra eleverna trygghet och studiero får rektorn enligt skollagen besluta om *tillfällig omplacering*. Det innebär att en elev ska följa undervisningen i en annan undervisningsgrupp än den eleven annars hör till, eller undervisas på annan plats inom skolenheten. Elevens vårdnadshavare ska i så fall informeras om rektorns beslut. Endast om det finns synnerliga skäl får omplaceringen gälla under mer än två veckor och åtgärden får aldrig gälla för en längre tid än fyra veckor. Bestämmelsen är ny.

Om en tillfällig omplacering inom skolenheten inte är tillräckligt ingripande eller på grund av andra omständigheter inte är möjliga att genomföra får rektorn besluta om *tillfällig placering vid en annan skolenhet*, dvs. att en elev tillfälligt ska följa undervisningen vid en annan skolenhet. Beslutet ska fattas gemensamt med rektorn vid den andra skolenheten och elevens vårdnadshavare ska informeras om beslutet innan placeringen genomförs. Endast om det finns synnerliga skäl får omplaceringen gälla under mer än två veckor och åtgärden får aldrig gälla för en längre tid än fyra veckor. Bestämmelsen är ny.

Rektorn får vidare besluta om *avstängning*, dvs. att stänga av en elev helt eller delvis. Sådant beslut får fattas om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero och syftet med åtgärderna enligt ovan inte har uppnåtts eller det finns andra särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende. Eleven ska erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen. Denna får endast gälla under den tid som behövs för en skyndsam utredning av vilka andra åtgärder som kan behövas. Den får inte vara längre än en vecka och inte förekomma vid fler tillfällen än två gånger per kalenderhalvår. Innan rektorn beslutar om avstängning ska eleven och elevens vårdnadshavare beredas tillfälle att yttra sig. Rektorn ska även informera huvudmannen när ett sådant beslut är fattat och, om eleven är

under 18 år, även socialnämnden. Möjligheter till avstängning har inte funnits tidigare för de obligatoriska skolformerna. Andra särskilda skäl kan enligt regeringen vara exempelvis att eleven vid ett enstaka tillfälle betett sig så kvalificerat olämpligt att en avstängning är nödvändig.

Vidare får rektorn eller en lärare *omhändertaga föremål* från en elev som används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna. Föremålet ska återlämnas senast vid den tidpunkt då skoldagen är slut för eleven. Om eleven vid upprepade tillfällen tagit med sig föremål som använts störande eller bedömdes utgöra en fara för säkerheten, eller som till sin beskaffenhet är sådant att det finns särskild anledning att inte återlämna det, behöver föremålet inte lämnas tillbaka förrän elevens vårdnadshavare har underrättats om omhändertagandet. Ett omhändertagande får i dessa fall inte bestå längre än till och med fjärde dagen efter verkställandet av omhändertagandet. Om det omhändertagna föremålet kan antas bli förverkat enligt bestämmelser i andra lagar ska rektorn skyndsamt anmäla omhändertagandet till polismyndigheten. Omhändertagandet får i denna situation bestå till dess att frågan om föremålet som tagits i beslag har prövats. Omhändertagandet ska dokumenteras skriftligt, såvida inte föremålet återlämnats senast vid lektionens slut. Bestämmelserna om omhändertagande av föremål i 2010 års skollag överensstämmer i huvudsak med dem som 2007 infördes i 1985 års skollag.

Av skollagens kapitel om trygghet och studiero framgår slutligen att åtgärder som vidtagits enligt bestämmelserna i kapitlet ska *dokumenteras skriftligt* av den som genomför åtgärden. Om åtgärden avser omhändertagande av föremål gäller denna skyldighet endast om föremålet inte återlämnas efter lektionens slut.

För de obligatoriska skolformerna finns utöver bestämmelserna ovan även bestämmelser som möjliggör en *permanent omplacering* på grund av att det är nödvändigt med hänsyn till andra elevers trygghet och studiero. Bestämmelserna infördes 2007 i 1985 års skollag¹⁰ och den återfinns även i nuvarande skollag med motsvarande innebörd¹¹, dock i annat kapitel än det om trygghet och studiero. Enligt bestämmelserna får kommunen mot vårdnadshavarens önskemål placera en elev i grundskolan i en annan skola än den han eller hon annars skulle placeras i, eller är placerad i, om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

¹⁰ 4 kap. 6 och 12 §§ skollagen (1985:1100).

¹¹ 10 kap. 30 § skollagen (2010:800).

I propositionen *Förbättrad ordning, trygghet och studiero i skolan* (prop. 2006/07:69) fastslår regeringen att avgörande för att bestämmelsen ska kunna tillämpas är att alla andra möjligheter att åstadkomma en lösning på problemet är uttömda. Beslutet kan överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd och det ska gälla omedelbart, såvida inte nämnden genom inhibition beslutar annat i samband med ett överklagande dit.

9.2.2 Vad säger forskning och utvärdering?

Den forskning som gjorts inom detta område handlar i första hand om klassrumsklimat och inte om studiero, vilket inte är riktigt samma sak. I en modern skola bör dock de båda begreppen i huvudsak avse samma förhållande, nämligen elevens psykosociala arbetsmiljö och hur denna ger förutsättningar för eller lägger hinder i vägen för elevens lärande. Forskning om klassrumsklimatet får därför ändå bedömas vara relevant i sammanhanget.

Den faktor som enligt Hattie¹² har störst positiv påverkan på klassrumsklimatet är sammanhållning, dvs. känslan av att alla (lärare och elever) arbetar tillsammans mot lärandemålen. Sammanhållningen beror i sin tur på faktorer som målorientering och positiva relationer mellan elever och mellan lärare och elever. Hattie konstaterar att förmågan att hantera störande beteende är en kärnkompetens för varje framgångsrik lärare. Hans utgångspunkt är att störande elever inte ska avlägsnas från klassrummet. I stället är det lärarna som behöver ha den kompetens som krävs för att skapa en situation där ingen elev tillåts störa sitt eget eller andra elevers lärande i klassrummet. Hattie konstaterar att det gjorts många metaanalyser av effekter av olika program som syftar till att minska störande beteenden. Flera av dessa metastudier rapporterar goda effekter av olika program som är inriktade på individuell beteendeförändring.

I Skolverkets lägesbedömning 2007 anges ordning och reda samt bestämda men måttfulla sanktioner som faktorer som identifierats i framgångsrika skolor. Skolverket grundar sin bedömning på en forskningsöversikt¹³ som utarbetats på verkets uppdrag. Enligt

¹² Hattie, John (2009) a.a.

¹³ Grosin, Lennart och Trevor Dolan (2007) *Forskning om framgångsfaktorer i den svenska grundskolan*. Underlag till Skolverkets lägesbedömning 2007. Dnr 2007:1033.

Grosin¹⁴ kan en av förklaringarna till social oro i en skola vara att man har många elever som inte når målen. En möjlig förklaring till detta kan vara att elever med svaga prestationer väljer andra arenor för att göra sig gällande.

Skolverket genomför vart tredje år en attitydundersökning bland elever i årskurserna 4–9 och i gymnasieskolan. I rapporten *Attityder till skolan 2009* redovisar Skolverket bland annat att arbetssituationen i skolan för drygt hälften av eleverna i årskurs 4–6 kännetecknas av att det bara i bland är lugnt i klassrummet under lektionerna och att de bara i bland har arbetsro. Av eleverna anser sig 13 procent alltid eller nästan alltid vara störda av andra elever, 52 procent uppger sig vara störda ibland.

Den grupp som i störst utsträckning har problem med arbetsron är flickor i grundskolans årskurs 7–9. Var femte flicka anser sig inte ha arbetsro vid nästan inga eller bara några få lektioner. Samtidigt anser 69 procent av grundskoleeleverna i årskurs 7–9 att de är störda endast på några få eller på nästan inga lektioner. Andelen elever som trivs mycket bra med andra elever i skolan har sedan tidigare mätning ökat från hälften av eleverna till sju av tio. Även andelen elever som trivs mycket bra med sin skola har ökat markant.

9.2.3 Bedömningar

Det är en grundläggande förutsättning för studier och lärande att varje elev kan känna sig trygga i klassrummet och få vistas i en miljö som ger studiero. Att det finns tydliga bestämmelser för vad läraren och skolan får göra bidrar till att tydliggöra umgängesreglerna i skolan och ger förutsättningar för varje skola att utveckla ett positivt socialt klimat. Studiero är en förutsättning för alla olika former av undervisningssituationer, inte minst för situationer när elever samarbetar och gemensamt ägnar sig åt problemlösning.

De förändringar som genomförts i regelverket är av administrativ karaktär och gäller från och med när den nya skollagen (2010:800) tillämpas, dvs. från och med 1 juli 2011. Att regelverket ger tydliga signaler dels om vilket klimat och vilken värdegrund som alla som är verksamma i skolan ska verka för, dels om vad som sker om någon bryter mot god ordning och hänsyn till andra, innebär dock inte nödvändigtvis att det kommer att kunna utläsas

¹⁴ Grosin, Lennart (2004) *Skolklimat, prestationer och anpassning i 21 mellan- och 20 högstadieskolor*. Forskningsrapport 71, Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.

specifika effekter av detta på elevernas kunskapsresultat. Enligt utredningen är det inte troligt att effekterna på studieresultaten av ”åtgärdstrappan” kommer att bli stora mätt på nationell nivå. Skälet till denna bedömning är bland annat att flertalet av de åtgärder som vidtagits – och som nu finns inskrivna i 2010 års skollag – har förekommit tidigare.

För det andra är det – dessbättre – i förhållandevis få situationer som de kraftfullare åtgärderna behöver komma till användning. Det innebär i sin tur att antalet elever som blir föremål för någon av dessa åtgärder är få och att antalet elever som kan få sin studie-situation förbättrad genom en sådan åtgärd också är få. Flertalet störningsmoment i klassrummet löses av lärarna momentant. Utredningen har därför svårt att tro att förändringarna av regelverket kommer att leda till en minskning av den oro och stökighet, som förvisso kan prägla skolans arbetsmiljö, i sådan utsträckning att det ensamt skulle kunna avläsas i form av förbättrade studieresultat på nationell nivå.

9.3 Mer lika villkor för kommunala och fristående skolor

9.3.1 Beslutade och genomförda åtgärder

Skolor med enskild huvudman (fristående skolor) fick i stora drag sin nuvarande form i början av 1990-talet i och med genomförandet av friskolereformen¹⁵. Ökningen av antalet fristående skolor har sedan varit kraftig. I dag går cirka tio procent av eleverna i den svenska grundskolan i fristående skolor. Friskolorna utgör därför enligt regeringen¹⁶ en självklar och betydelsefull del av det svenska skolväsendet. Den skollag (2010:800) som tillämpas från den 1 juli 2011 bygger på den grundläggande principen om lika villkor för fristående och kommunala skolor. I den tidigare skollagen (1985:1100) reglerades fristående skolor i ett särskilt kapitel och innebar särskilda villkor.

I propositionen om en ny skollag¹⁷ konstaterade regeringen att regleringen av de fristående skolorna redan innan den nya skollagen successivt har samordnats med den för de offentliga skolorna. Det gäller till exempel bestämmelserna som gäller lärare, skolledning,

¹⁵ Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*, bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1001/92:346.

¹⁶ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

¹⁷ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

kvalitetsarbete, åtgärdsprogram och avgiftsfrihet. I propositionen slås fast att all offentligt finansierad verksamhet inom skolväsendet för barn och ungdomar och vuxna i princip bör vara gemensam, oavsett huvudmannaskap. Lika villkor bör gälla.

Regeringen konstaterade vidare att fristående skolor får avsevärt stärkta förutsättningar att existera på lika villkor genom de förslag som riksdagen vid denna tidpunkt redan hade antagit om finansieringen av de fristående skolorna¹⁸ och genom den nya skollagen. Utbildningen i fristående skolor ska nu inte bara *väsentligen svara mot* den utbildning som ges i det offentliga skolväsendet, utan *vara likvärdig* med densamma.

Bestämmelser som nu gäller lika för kommunala och fristående skolor är exempelvis dem om övergripande mål, läroplan, rektor, lärare och kvalitetsarbete. Vidare finns bestämmelser i varje skolformskapitel som även de gäller oavsett huvudman, till exempel om undervisningens totala omfattning, kursplaner samt avgiftsfri utbildning.

Det finns dock fortfarande vissa bestämmelser som är specifika för kommunala respektive fristående skolor. Det regleras till exempel särskilt att fristående skolor ska vara öppna för alla. Dessutom finns bestämmelser för fristående skolor om villkoren för godkännande och om kommunala bidrag etc. Omvänt finns bestämmelser om kommunens ansvar för att samtliga barn och ungdomar i kommunen ska erbjudas utbildning.

9.3.2 Bedömningar

Förändringarna i skollagen avseende lika villkor mellan kommunala och fristående skolor är av genomgripande karaktär och måste ses som en grundläggande principiell reform i syfte att skapa ökad kvalitet och likvärdighet i skolsystemet. Genom att likvärdigheten på detta sätt betonas mellan den utbildning som ska ges av huvudmannen oavsett om denne är offentlig eller enskild kan de nya styrdokumenterna rent hypotetiskt förväntas få ett ökat genomslag i fristående skolor.

Enligt företrädare för de fristående skolorna som utredningen träffat har dock flertalet fristående skolor redan i stor utsträckning frivilligt tillämpat det regelverk och de styrdokument som gällt för skolor med offentlig huvudman, till exempel kursplaner och be-

¹⁸ Prop. 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor*, bet. 2008/09:UbU13, rskr. 2008/09:280.

tygskriterier. Utredningen menar därför att den specifika effekt som kunnat bli följd av att man i de fristående skolorna framledes använder samma styrdokument som de offentliga skolorna kan antas vara ”uttagen i förskott”. Det innebär att införandet av lika villkor för kommunala och fristående skolor i skollagen, hur angelägen förändringen än kan anses vara mot bakgrund av olika principiella överväganden, inte kan förväntas påverka kunskapsresultaten i skolan.

En bieffekt av att offentliga och enskilda skolor drivs efter samma regelverk är att jämförbarheten ökar. Därmed förbättras förutsättningarna för att följa upp och utvärdera de olika driftsformerernas prestationer. Antagandet att förbättrad information och stärkt genomsynlighet bidrar till att elever och föräldrar kan välja skola på ett mer rationellt sätt brukar räknas som en grundsten inom den så kallade accountability-strategin för skolförbättring.

Det finns dock forskare¹⁹ som anser att det saknas goda mått på vad som är kvalitet i skolan och konstaterar att elever och föräldrar väljer skola på andra grunder än de kunskapsresultat som eleverna i dessa skolor presterar. Det bör noteras att regeringen 2012 har gett Skolverket i uppdrag²⁰ att presentera statistik så att olika skolors faktiska resultat och kvalitet kan jämföras med varandra. Det ska enligt regeringen vara enkelt att få tillgång till information som underlättar möjligheten för bland annat föräldrar och elever att välja skola.

Om antagandet att ökad jämförbarhet leder till mer rationella skolval stämmer kan principen om lika villkor i skollagen tänkas bidra till förbättringar av skolprestationerna. Hur stor denna effekt kan komma att bli och hur lång tid det kan ta innan den eventuella effekten kan uppskattas är omöjligt att uttala sig om. Om i stället de invändningar som rests mot antagandet om det rationella skolvälet är riktiga kommer denna effekt att minska eller utebli helt.

Sammanfattningsvis bedömer vi att förändringen i skollagen om hur fristående skolor regleras har en stor principiell betydelse, men att den troligen inte kommer att ha någon nationellt påvisbar effekt på skolans studieresultat. Däremot kommer förändringen att kunna bidra till en ökad likvärdighet mellan kommunala och fristående skolor.

¹⁹ Se t.ex. Jonas Vlachos (2012) *Friskolor i förändring* i Hartman, Laura (red.) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag (2011). och Vlachos, Jonas *Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?* Ekonomisk debatt, Nr. 4, 2012.

²⁰ U2012/4307/S Uppdrag om skol- och resultatinformation.

10 Implementeringen – så här långt

Utredningens uppdrag i detta delbetänkande är att bedöma när olika reformer och åtgärder kommer att få avsedda effekter på studieresultat och måluppfyllelse. Hur de olika åtgärderna implementeras och hur åtgärderna påverkar varandra i en sådan process har betydelse för huvudfrågan om när åtgärderna kan få avsedda effekter.

10.1 Inledning

I kapitel 2 redogörs för hur implementeringen kan delas in i följande olika faser:

A. Politikformulering (den avsedda reformen)

1. Utforskning eller problemformulering
2. Igångsättningsfasen
3. Policydesign
4. Offentliggörande

B. Processimplementering

5. Initial implementering
6. Formativ utvärdering
7. Fullständig implementering

C. Institutionalisering

8. Uthållighet
9. Resultat
10. Förnyelse

Med detta sätt att beskriva det startar implementeringen av reformer redan när problem identifieras och politiken utformas, fortgår

genom processimplementeringen och fullföljs när reformerna institutionaliseras. Sammantaget handlar detta om en lång process. Vad vi i denna utredning har möjlighet att uppehålla oss vid är i första hand punkten 5. *Initial implementering* och de förutsättningar som har getts för denna.

De utvärderingar som finns så här långt, och som vi kunnat använda för vår analys, avser de insatser som Skolverket genomfört för att stödja implementeringen av de nya styrdokument, och som ligger inom ramen för den *initiala implementeringen*. Någon utvärdering av implementeringens alla faser finns av naturliga skäl inte.

Dessutom har Skolverkets uppdrag att stödja implementeringen avsett endast vissa, visserligen centrala, delar av det åtgärds paket som utredningen har att belysa. Uppdragen har avsett insatser kopplade till implementeringen av dels mål och nationella prov i årskurs 3, dels ikraftträdandet av den nya skollagen (2010:800), de reformerade kursplanerna och kunskapskraven inom grundskolan och motsvarande skolformer samt den nya betygsskalan. Flertalet av dessa förändringar är komplicerade att implementera.

För andra reformer eller insatser i åtgärds paketet har inte denna typ av särskilda implementeringsinsatser genomförts, antingen för att det inte varit befogat med hänsyn till åtgärdernas art eller på grund av tradition.

10.2 Skolverkets implementeringsuppdrag

Skolverket har haft flera regeringsuppdrag som avser implementeringen av reformerna. Dessa kan hänföras till punkt 5 *Initial implementering* i den ovan redovisade modellen för implementering som omfattar tio punkter. Det innebär att insatserna utgör en begränsad, men viktig, del av en fullständig implementeringsstrategi.

10.2.1 Uppdrag att implementera mål och nationella prov i årskurs 3

Under 2008 arbetade Skolverket på uppdrag av regeringen¹ för att under 2008–2010 informera huvudmän, skolor och lärare om de nya målen och de nationella proven i årskurs 3. Skolverkets insatser

¹ U2008/3937/S.

planerades² och genomfördes i tre steg – information, implementering och kompetensutveckling.

Det första steget omfattade bland annat informationskonferenser riktade till huvudmän och representanter från varje skola med årskurs 3, i första hand rektorer eller motsvarande. Det andra steget innebar två på varandra följande konferensdagar riktade till i första hand implementeringsansvariga³, kompletterat med en webbplats med information, diskussionsforum, material och filmer. Skolhuvudmännen hade ansvar för steg 3 som avsåg lokala och individuella behov av kompetensutveckling. Skolverket bidrog dock med tre kompetensutvecklingspaket på myndighetens webbplats, utarbetade i samarbete med några lärosäten.

Ytterligare ett stödmaterial om bedömning i ämnena matematik, svenska och svenska som andraspråk togs fram inför proven 2010.

Uppföljning och utvärdering av implementeringsinsatserna

Enligt en extern utvärdering⁴ var de berörda positiva till den information Skolverket gav överlag och till modellen för implementering. En tydligare styrning och formalisering av rollen som implementeringsansvarig efterfrågades dock. Den roll som de implementeringsansvariga hade getts var dock en konsekvens av ett medvetet val av Skolverket att inte styra den lokala implementeringen. De implementeringsansvariga uppskattade särskilt att Skolverket bidrog till att de fick en gemensam tolkningsram att arbeta utifrån.

Nästan alla implementeringsansvariga kände att de hade tillräcklig kompetens för uppgiften. Utvecklingsledare var särskilt trygga i rollen. På fristående skolor saknas normalt rollen som utvecklingsledare, vilket gör att den ansvarige oftast var en rektor eller lärare.

Brist på tid var slutligen en faktor som angavs som hinder för den lokala implementeringen.

² Skolverket dnr. 2007:02486 *Redovisning av uppdrag (U2007/4558/S) angående mål och nationella prov i årskurs 3.*

³ Implementeringsansvariga utsågs på Skolverkets uppmaning av kommuner och fristående huvudmän för att stödja lärare vid införandet.

⁴ Nordesjö, Kettil (2009), *Skolverket som resurs. Utvärdering av steg 2 i implementeringen av mål och nationella prov i årskurs 3.* Enheten för kompetensutveckling och utvärdering, Malmö högskola.

10.2.2 Uppdrag att implementera beslutade och planerade reformer m.m.

I januari 2010 fick Skolverket regeringens uppdrag⁵ att under åren 2010–2012 implementera beslutade och planerade reformer m.m. i alla skolformer. Uppdraget avsåg bland annat implementeringen av den nya skollagen samt av reformerade kursplaner, kunskapskrav inom grundskolan och motsvarande skolformer samt av den nya betygsskalan. Skolverket har senare fått i uppdrag att även under 2013 fortsätta att implementera beslutade reformer i skolväsendet⁶.

Skolverkets insatser målgruppsanpassades utifrån *vem* som behövde *vilken* information *när* för att en förändring i kommunen och skolan skulle kunna genomföras⁷. Enligt Skolverkets årsredovisningar för 2010, 2011 och 2012 har insatserna avsett framtagande av nya styrdokument, genomförande av konferensserier samt produktion av en mängd skriftligt material, filmer och andra stödmaterial utformade med syfte att användas interaktivt.

Under hela den aktuella perioden har Skolverket arbetat med att ta fram nya styrdokument som bidragit till implementeringen av reformerna. Arbetet med att revidera allmänna råd i förhållande till den nya skollagen och de nya styrdokumenten har varit omfattande och pågår fortfarande. Verket har också publicerat juridiska vägledningar inom områden där författningarna visat sig vara svåra att tolka eller där det funnits önskemål om ytterligare information.

För de obligatoriska skolformerna har Skolverket dessutom utarbetat ett nytt allmänt råd om planering och genomförande av undervisningen⁸. Rådet med kommentarer handlar om hur de olika regleringar som trädde i kraft den 1 juli 2011 bör hanteras i den pedagogiska praktiken. Materialet behandlar de fem centrala områdena för en strukturerad undervisning – planering, genomförande, kunskapsbedömning och betygssättning, uppföljning samt dokumentation.

Under 2010 och 2011 genomfördes ett stort antal konferenser som inledningsvis riktades till företrädare för de kommunala, enskilda och statliga huvudmännen. Vid dessa gavs en samlad bild av hela

⁵ U2010/259/S Uppdrag till Statens skolverk om implementering av skolreformer.

⁶ U2012/7265/S, U2012/6996/SAM (delvis) Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende statens skolverk.

⁷ Skolverket dnr. 61-2010:83, Redovisning av uppdrag till Statens skolverk avseende implementering av skolreformer m.m.

⁸ Skolverkets Allmänna råd (2011), Planering och genomförande av undervisningen – för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

reformpaketet. Tyngdpunkten låg på den nya skollagen (2010:800). Därpå riktades konferenser till rektorer och vissa lärare. Kursplane-konferenser riktades till nyckelpersoner utsedda av huvudmännen för grundskolan för att fungera som resurser i den lokala implementeringen. För sameskolan respektive specialskolan genomfördes särskilda insatser. Totalt deltog cirka 14 300 personer i konferenserna för grundskolan. Ungefär 5 100 personer deltog i motsvarande konferenser för grundsärskolan, där lärare fick möjlighet att delta vid konferenserna. Konferenserna kompletterades med broschyrer och även filmat material som lades ut på Skolverkets webbplats.

Skolverket har därutöver finansierat kompetensutvecklingsinsatser för en ökad förståelse för reformerna som genomförts genom vissa regionala utvecklingscentra (RUC). I programmet för lärare deltog cirka 1 500 och i programmet för rektorer cirka 900 personer under 2011.

I syfte att ge spridning åt de nya läroplanerna, kursplanerna och kunskapskraven distribuerade Skolverket under 2011 tryckta samlade läroplaner till samtliga lärare inom grundskolan, grundsärskolan, sameskolan och specialskolan. Kommentarmaterial i varje ämne och diskussionsunderlag distribuerades och lades ut på Skolverkets webbplats. Filmer med kommentarer till varje ämne av experter och lärare kompletterar styrdokumentet. Grundsärskolan fick ett kombinerat kommentar- och diskussionsunderlag.

Skolverket har vidare genomfört informations- och kompetensutvecklingsinsatser med anledning av införandet av betyg från årskurs 6 höstterminen 2012, riktade till rektorn och en person som rektorn utsett. Syftet var att stödja rektorn i det lokala arbetet med att förbereda sig för den nya arbetsuppgiften. Skolverket har även i detta sammanhang använt sig av andra stödmaterial, till exempel skrifter, filmer och nyhetsblad. Dessutom har verket tagit fram ett ramprogram för en kurs i bedömning och betygssättning som genomförts av knappt tjugotal lärosäten (RUC).

Under 2012 har Skolverket i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) genomfört träffar med tolv regioner. Seminarier har hållits med förvaltningschefer och i vissa fall politiker för att implementera och diskutera bland annat den nya skollagen. Diskussionerna har främst gällt systematiskt kvalitetsarbete, betygssättning i årskurs 6, lärarlegitimation och kompetensutveckling samt gymnasiereformen. På motsvarande sätt har två konferenser hållits i samarbete med Friskolornas Riksförbund.

Av regleringsbrevet för 2013 framgår att Skolverket bland annat ska genomföra fortbildningsinsatser med anledning av införandet av betyg i årskurs 6, utarbeta olika former av stödmaterial för att underlätta lärarnas betygssättning enligt den nya betygsskalan samt fortsätta att implementera beslutade reformer inom skolväsendet. Det senare uppdraget avser bland annat reformerade kursplaner och kunskapskrav i grundskolan och motsvarande skolformer, den nya betygsskalan samt den nya skollagen.

Uppföljning och utvärdering av implementeringsinsatserna

Av en uppföljning av Skolverkets informationsinsatser i samband med implementeringen av skollagen⁹ framgår att de allra flesta av konferensdeltagarna var mycket nöjda med föreläsningarna och med informationen på Skolverkets hemsida. Majoriteten menade att Skolverket lyckats väl med förankringen av den nya skollagen och intentionerna bakom denna. Webbplatsen har använts flitigt.

Politiker var dock något mindre nöjda med föreläsningarna och med Skolverkets information. Samtidigt hade de i mindre utsträckning än andra grupper använt webbplatsen för att informera sig. En tredjedel uppgav att de inte använt den alls. Nämndledamöter från mindre kommuner tenderade dock att bedöma Skolverkets insatser som ett stort stöd. Intressant är att ledamöter från kommuner med meritvärden under 205 var mindre benägna att bedöma insatserna som ett stort stöd än de med meritpoäng över 205. Enligt uppföljningen finns också anledning att misstänka att det finns en politisk-ideologisk dimension inte bara i mottagandet *av* skollagen, utan även i mottagandet av Skolverkets information *om* skollagen.

Det absoluta flertalet av deltagarna, oavsett funktion, ansåg enligt uppföljningen att ytterligare insatser behöver göras framöver. Det var dock vanligt att man ansåg att det är en annan målgrupp än den egna som behöver informeras mer. Åtskilliga lyfte även fram vikten av att utvärdera om det faktiskt händer något i kommunerna, både från statligt och kommunalt håll. Man efterfrågade även en ambitionsnivåhöjning när det gäller Skolverkets behandling av kvalitetsarbete och dokumentation. En minoritet riktade kritik mot Skolverkets insatser, bland annat om att informationen inte

⁹ Holmgren, Michael m.fl. (2012) "Att bygga om en rondell i rusningstrafik?" *Uppföljning av Skolverkets informationsinsatser vid implementeringen av skollagen*. Centrum för skolläro-utveckling. Umeå universitet.

gick att läsa, att den kom för sent, att det var mycket på kort tid och att informationsinsatserna borde vara mer lokalt förankrade. Skolinspektionen tillskrevs en stödjande roll och åtnjöt överlag stort förtroende från en majoritet av nämndledamöterna.

Enligt en utvärdering av Skolverkets stöd i samband med implementeringen av den nya läroplanen (Lgr11)¹⁰ från 2011 var majoriteten av huvudmännen nöjda eller mycket nöjda med Skolverkets stöd. Utvärderarnas helhetsintryck var att Skolverkets stöd till huvudmännen hade fungerat väl. Skolverket hade exempelvis lyckats väl med att informera om ansvarsfördelningen mellan Skolverket–huvudman–skola. Konstruktionen med nyckelpersoner hade accepterats av de flesta huvudmän. Skolverket hade också producerat stödmaterial som var tillgängligt i olika former. Enstaka kritiska kommentarer gällde bland annat att stödmaterial inte kommit i tid eller gått att redigera för lokalt bruk samt inte tillräckligt behandlat visst innehåll, som exempelvis betyg och information till föräldrar. Det pekades också på att särskilda målgrupper som personal inom elevhälsa, fritidshem och Waldorfskolor och andra fristående skolor behöver anpassat stödmaterial.

Enligt Skolverket visar de enkätsvar som deltagarna lämnat i samband med kursplanekonferenserna att deltagarna till övervägande del varit positiva till konferenserna och då särskilt innehållet om kursplaner och kunskapskrav.

Fortsatt utvärdering av implementeringen av Lgr11 ska rapporteras av Skolverket i årsredovisningen 2013.

Utredningens erfarenheter

Den bild utredningen fått av de implementeringsinsatser som Skolverket genomfört så här långt överensstämmer i stort med den bild som getts i de ovan refererade utvärderingarna. I stort sett samtliga skolchefer vi varit i kontakt med¹¹ menar exempelvis att Skolverkets insatser för att stödja implementeringen av den nya skollagen (2010:800) och Lgr11, inklusive kursplaner, har varit uppskattade av de verksamma i skolan. Vissa hade dock gärna sett tidigare insatser. Det har emellertid även funnits viss kritik vad gäller

¹⁰ Niklasson, Laila och Carina Carlhed (2011) *Implementering av Lgr11 – Utvärdering av Skolverkets stöd*. Delutvärdering. Mälardalens högskola.

¹¹ Utredningen har inhämtat synpunkter från ett 30-tal skolchefer via seminarier/möten i grupp, enskilda möten eller skriftligt.

de insatser som Skolverket genomfört under 2012, med anledning av införandet av betyg från årskurs 6. Kritiken handlar om att insatserna kommit sent och att stödet inte varit tillräckligt tydligt, vilket sannolikt har att göra med att kunskapskraven i sig anses svåra att arbeta med. Det största hindret för en lyckad initial implementering har dock enligt utredningens källor inte att göra med Skolverkets insatser. Det handlar i stället om den upplevda bristen på tid för att lokalt omsätta reformerna i daglig praktik.

Flera skolchefer, dock inte alla, betonar i kontakten med utredningen betydelsen av att statens insatser för att stödja implementeringen inte upphör för tidigt. Andra menar att det kommer att behövas nya insatser först om något/några år och ytterligare några att det är dags att nu låta skolhuvudmännen ta sitt ansvar.

10.3 Analys av implementeringen av styrningsreformerna

För att kunna analysera förutsättningarna för att de genomförda styrningsreformerna¹² ska få genomslag i skolverksamheten och hur snabbt detta kan komma att ske tar utredningen bland annat utgångspunkt i både den generella kunskapen om implementering av reformer (se avsnitt 2.3) och den forskning som mer specifikt avser implementering av reformer inom skolområdet. När det gäller det senare perspektivet redovisas i bilaga 2 en forskningsöversikt¹³ som utarbetats på uppdrag av utredningen.

I den senare konstateras sammanfattningsvis att den bild som forskningen ger om skolreformers genomslag är mycket komplex, men att läraren är den enskilt viktigaste faktorn vid implementeringen av nya reformer. Frågan om genomslag handlar både om huruvida en reform överhuvudtaget får genomslag och, om den får det, hur lång tid det tar för den att få det. Enligt forskarna får mindre reformer och lokala försök ett snabbare genomslag, medan större nationella reformer tar längre tid och får fler bieffekter.

¹² Med styrningsreformer avser utredningen här den nya skollagen, Lgr11 med nya kursplaner, kunskapskrav, mål och nationella prov i årskurs 3, skriftliga omdömen från årskurs 1 och ny betygsskala och betyg från årskurs 6.

¹³ Åsén, Gunnar *Forskningsöversikt om skolreformers genomslag*. Se bilaga 2.

Forskningsöversikten identifierar flera faktorer som underlättar genomslaget för reformer. Utredningen har här hänfört dessa till två huvudområden:

1. Ett positivt *mottagande av reformen*.
2. En väl genomförd *initial implementering*¹⁴ där lärare, skolledare och huvudmän involveras.

Punkten 1 om mottagandet av reformen avser faktorer som är givna när ett politiskt beslut är fattat och ska introduceras i verksamheten, dvs. under politikformuleringsfasen, före den initiala implementeringen. Punkten 2, om den initiala implementeringen, utgör enligt samma modell en del av ett första steg mot en mer fullständig implementering.

Hinder som kan försvåra reformers genomslag är enligt forskningsöversikten om styrningen sker top-down, om det finns bristande stöd för reformerna bland lärarna, om implementeringsinsatserna brister, om det finns inre motsättningar och oklarheter inom reformen, om många reformer genomförs samtidigt eller nära varandra i tid, om det finns starka traditioner som motverkar förändring, om det finns en bristande samsyn bland lärarna, om det finns brist på tid att sätta sig in i reformerna, om reformerna innebär en ökad arbetsbörda för lärarna samt om det finns bristande förutsättningar ekonomiskt, tidsmässigt och kompetensmässigt.

Implementeringen analyseras här inte endast med utgångspunkt i de insatser som Skolverket genomfört och som redovisats ovan, utan i ett vidare perspektiv där även andra aktörer har en påverkan på utfallet.

10.3.1 Mottagandet av reformerna

Ett positivt mottagande är enligt forskningsöversikten en viktig förutsättning för att reformer ska få genomslag. Ett sådant mottagande karaktäriseras av att

- det finns en bred uppslutning kring reformernas intentioner,
- reformerna är efterfrågade, och
- de ligger i linje med en utveckling som redan är på gång.

¹⁴ För definition av initial implementering, se avsnitt 2.3.

Bred uppslutning kring reformerna

Utredningen har genom sina kontakter med verksamma i och kring skolan, i myndigheter och inom forskningen samt med företrädare för lärare och rektorer, uppfattat att Lgr11, inklusive nya kursplaner, har mottagits väl i skolan och att detta gäller även införandet av först mål och senare kunskapskrav för årskurs 3. Det finns också en stor samstämmighet om att lärare har efterfrågat tydligare styrdokument. Det positiva mottagandet kan också ha påverkats av att Skolverkets arbete med kursplanerna har skett i stor öppenhet och dialog¹⁵. Dock finns de som menar att de nya kursplanerna har en alltför hög ambition. Synen på andra delar av reformpaketet är inte lika entydigt positiv. Det gäller till exempel kunskapskravens utformning, betyg och nationella prov, liksom vad man ser som en ökad administrativ börda. När det gäller betyg och nationella prov speglas sannolikt de verksammars uppfattning av hur de generellt ser på betyg och nationella prov.

Lgr11 med kursplanerna upplevs enligt våra källor som tydligare än de tidigare styrdokumenterna och uppfattas som ett stöd för både skolledning och lärare, utan att lärarnas friutrymme för den skull verkar ha inskränkts jämfört med tidigare. Skolchefer och forskare ger exempel på att Lgr11, inklusive kursplaner och kunskapskrav, sätter större fokus på förmågor och formativ bedömning samt att implementeringen har bidragit till bra pedagogiska diskussioner på skolorna. Utredningen har dock fått intrycket att lärarnas fokus vad gäller formativ bedömning hittills är inriktat främst på elevens prestationer, vilket i sig har ett stort värde. Vad gäller den formativa bedömningen av lärarens egna och lärargruppens gemensamma arbete med att utveckla undervisningen återstår fortfarande en hel del utvecklingsarbete.

De tveksamheter som redovisats gäller bland annat kunskapskraven som upplevs som svåra att använda i praktiken. Det gäller bland annat hur de generella värdeorden ska tolkas samt hur de olika kunskapskraven ska vägas samman till ett betyg. Relationen mellan det centrala innehållet och kunskapskraven upplevs också

¹⁵ Skolverket har i arbetet samrått med ett stort antal organisationer och myndigheter som också fått lämna remissynpunkter på förslagen samt genomfört konferenser med huvudmän och rektorer. Arbetsgrupper och referensgrupper som har arbetat med de olika ämnena har i enlighet med Skolverkets uppdrag bestått av både experter och aktiva lärare. För varje ämne har vid tre tillfällen lärare vid ett tjugotal statistiskt utvalda skolor lämnat synpunkter på utkastet till kursplaner. Dessutom har ett par hundra skolor valt att frivilligt lämna synpunkter. Skolverket har under hela processen presenterat sitt arbete på Skolverkets webbplats.

som problematisk. Det centrala innehållet uppfattas som mycket omfattande och riskerar därför enligt vissa att bli ett ”smörgåsbord” utifrån vilket läraren väljer ett innehåll som hon eller han uppfattar svarar mot kunskapskraven. Risken är således att det är kunskapskraven som blir styrande för lärarens planering, snarare än det centrala innehållet. Positivt är annars det sätt på vilket kunskapskraven bidrar till diskussioner om bedömning och betygsättning.

Det framgår av utredningens olika källor att den nya betygsskalan ännu inte satt sig, vilket måste anses vara väntat. Det framgår också att lärare som under läsåret 2012/13 sätter betyg för första gången är särskilt osäkra i sin roll som betygsättare. Med anledning av detta har regeringen gett Skolverket medel för en omfattande kompetensutveckling riktad till just dessa lärare. Samtidigt som många lärare är osäkra vid användningen av den nya betygsskalan och kunskapskraven uppfattar lärarna och rektorerna höga krav på precision i betygssättningen från elever och föräldrar samt från Skolinspektionen.

I fråga om betyg liksom i fråga om nationella prov speglar utredningens underlag att det finns skilda uppfattningar om värdet eller nyttan av instrumenten. Vad gäller nationella prov är det annars främst mängden prov som verkar oroa de verksamma i skolan och det sätt på vilket det stora antalet prov anses påverka förutsättningarna för att planera och genomföra det pedagogiska arbetet.

Slutligen uppges lärarna uppleva att arbetet med att dokumentera den pedagogiska planeringen och elevernas prestationer tar allt mer tid. Dessa arbetsuppgifter har något oegentligt kommit att benämnas som administrativa uppgifter. Både skolchefer och forskare beskriver hur exempelvis arbetet med individuella utvecklingsplaner (IUP), inklusive skriftliga omdömen, uppfattas som en belastning av många lärare. Problemet har varit särskilt uttalat för de lärare som undervisar elever i årskurser där även betyg ska sättas. Då har det skriftliga omdömet i den individuella utvecklingsplanen upplevts som ett dubbelarbete. Vad gäller denna fråga har regeringen redan aviserat sin avsikt att skollagens krav på skriftlig information ska förändras. Kravet på IUP ska avskaffas helt i årskurserna 6–9. I årskurserna 1–5 blir IUP kvar, men ska lämnas minst en gång per läsår i stället för minst en gång per termin. Regeringens avsikt är att ändringarna ska kunna träda i kraft under läsåret 2013/14.

Till detta har lagts utökade krav på dokumentation som har att göra med elever i behov av särskilt stöd och åtgärder som vidtas med stöd av bestämmelserna om trygghet och studiero (se vidare avsnitt 9.2). Framför allt nya möjligheter att överklaga beslut till Skolväsendets överklagandenämnd har gjort lärare osäkra på vad kravet på dokumentation innebär.

Utredningen har även kunnat notera att det lokalt, på skol- eller huvudmannanivå, tagits olika initiativ som styr lärarnas dokumentation av den pedagogiska planeringen, många gånger med stöd av olika konsulter. Formerna för detta sträcker sig i sin detaljering vissa fall långt utöver vad de allmänna råden om IUP från 2008¹⁶ uttryckte om pedagogisk planering eller vad de nuvarande allmänna råden om planering och genomförande av undervisningen¹⁷ ger anledning till. Utredningen kan konstatera att planeringarna i många fall snarast kommit att handla om ganska statiska statistiska system med stöd av excel-ark, snarare än den kvalitativa planering och utvärdering som de allmänna råden om planering och genomförande av undervisningen indikerar.

Även utvärderingarna av Skolverkets insatser för att stödja implementeringen av reformerna innehåller uppgifter som pekar på att reformerna generellt tagits emot väl. En utvärdering av Skolverkets stöd för implementering av mål och nationella prov i årskurs 3¹⁸ visar till exempel att det finns ett stort stöd för de genomförda förändringarna. Ingen av de lokalt implementeringsansvariga i fallstudierna var negativt inställd till implementeringen, varken ideologiskt eller praktiskt. Endast ett fåtal av de implementeringsansvariga upplevde dessutom ett motstånd bland lärarna, vilket är en indikation på att reformen med mål och nationella prov i årskurs 3 som genomfördes 2008 togs emot väl. Fristående skolor var dock mindre positiva än kommunala.

I en uppföljning¹⁹ av Skolverkets insatser för att stödja implementeringen av skollagen konstateras att många rektorer och skol-

¹⁶ Skolverkets allmänna råd (2008) Den individuella utvecklingsplanen med skriftliga omdömen. (Dessa allmänna råd har utgått och ersatts av allmänna råd från 2012.)

¹⁷ Skolverkets allmänna råd (2011) *Planering och genomförande av undervisningen – för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.*

¹⁸ Nordesjö, Kettel (2009) *Skolverket som resurs. Utvärdering av steg 2 i implementeringen av mål och nationella prov i årskurs 3.* Enheten för kompetensutveckling och utvärdering. Malmö högskola.

¹⁹ Holmgren, Michael m.fl. (2012) "Att bygga om en rondell i rusningstrafik?" *Uppföljning av Skolverkets informationsinsatser vid implementeringen av skollagen.* Centrum för skolläro-utveckling. Umeå universitet.

chefer och i viss mån även nämndordföranden i grunden är positiva till den nya skollagen (2010:800), som man anser är tydligare än tidigare. Jämförelser görs med Lpo 94, vilket tyder på att man inte endast uttalar sig om skollagen, utan även om Lgr11. Det finns vissa kritiska röster som bland annat pekar på en juridifiering av skolan. Större delen av den kritik som lyfts fram gäller dock den övergripande relationen mellan stat, kommun och skola, något vi återkommer till.

Av en utvärdering av Skolverkets insatser för att stödja implementeringen av Lgr11²⁰ framgår att det finns ett stort intresse och engagemang hos lärare och rektorer inför Lgr11. Uppfattningen är att det har behövts tydligare styrdokument. Med reformerna finns enligt utvärderingen en utvecklingsmöjlighet som kan leda till kvalitetsförbättring. Personalen kan få en ny syn på sitt uppdrag, med nya perspektiv på lärande och en ökad medvetenhet i alla led.

Sammantaget konstaterar utredningen att den nya skollagen, Lgr11 med nya kursplaner, kunskapskrav, mål och sedermera kunskapskrav för årskurs 3, nationella prov i årskurs 3, skriftliga omdömen som får vara betygsliknande från årskurs 1 samt ny betygsskala och betyg från årskurs 6 är förändringar som i huvudsak mottagits väl och som i väsentliga delar varit efterfrågade, vilket talar för att implementeringen underlättas.

Omfattande reformer – men inget paradigmskifte

Det finns bland utredningens källor, bland annat forskare och skolchefer, skilda bedömningar av hur genomgripande de genomförda reformerna är. Enigheten är dock stor om att Lgr11 och de nya kursplanerna inte innebär några dramatiska förändringar i förhållande till Lpo 94 och kursplanerna från 1994 och 2002. Lpo 94 innebar ett helt nytt sätt att tänka om kunskap. Enligt flera bedömare diskuterades detta inte tillräckligt när Lpo 94 infördes varför den nya kunskapssynen börjat få ett djupare genomslag först under senare år. Lgr11 tar utgångspunkt i samma kunskapssyn, men har en tydligare struktur. I en uppföljning av implemente-

²⁰ Niklasson, Laila och Carina Carlhed (2013) *Ny läroplan för grundskolan, Lgr 11. Utvärdering av Skolverkets stöd vid implementering*. Slutrapport. Mälardalens högskola.

ringen av skollagen²¹ beskriver de svarande införandet av Lpo 94 som ett paradigmskifte, medan nu aktuella reformer beskrivs som en uppstyning av tidigare reformer.

Även Skolverket konstaterade i sin rapport²² till regeringen med förslag till nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan att den kunskapssyn som var utgångspunkt för Lpo 94 har fortsatt giltighet i Lgr11. Kunskap har en utvecklad betydelse i läroplanen och inbegriper de fyra kunskapsformerna – fakta, förståelse, färdighet och förtrogenhet. De olika kunskapsformerna samspelar med varandra och utgör varandras förutsättningar. Läroplanens kunskapsperspektiv inkluderar också, enligt Skolverket, den erfarenhetsbaserade kunskapen, ofta kallad för tyst kunskap, som alltid utvecklas i förhållande till en praktik av något slag. Verket pekade också på att denna kunskapssyn ligger nära det kompetensbegrepp som är förhärskande inom EU:s och OECD:s arbete kring nyckelkompetenser.

Uppdraget att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav innebär dock enligt Skolverket så stora strukturella förändringar att det ur ett kursplaneperspektiv var att betrakta som en genomgripande reform. Införandet av ett obligatoriskt centralt undervisningsinnehåll krävde enligt verket en fullständig genomlysning av de olika ämnena. Samtidigt menade verket att de nya kursplanerna knappast innehöll någon reell förändring av det faktiska kunskapsinnehållet i de olika ämnena. Förändringen ligger i hur detta kunskapsinnehåll presenteras. Ständigt närvarande i Skolverkets arbete med kursplanerna var också att det i regeringens uppdrag anges att det centrala innehållet ska vara rimligt i förhållande till den i skollagen reglerade undervisningstiden för de olika ämnena. Detta till trots kan utredningen konstatera att verksamma i skolan och även forskare uppfattar kursplanernas centrala innehåll som mycket omfattande.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att Lgr11 knyter an till Lpo 94 på ett sätt som talar för att implementeringen underlättas. Samtidigt bör inte reformernas sammantagna komplexitet underskattas. Särskilt gäller det relationen mellan kursplanernas centrala innehåll, kunskapskraven och den nya betygsskalan.

²¹ Holmgren, Michael m.fl. (2012) "Att bygga om en rondell i rusningstrafik?" *Uppföljning av Skolverkets informationsinsatser vid implementeringen av skollagen*. Centrum för skolledarutveckling, Umeå universitet.

²² Skolverket dnr. 2008:00741.

10.3.2 Den initiala implementeringen

Enligt den forskningsöversikt²³ som refereras ovan är en väl genomförd implementeringsinsats, där lärare, skolledare och huvudmän involveras, nödvändig för att reformer ska få genomslag. En sådan förutsätter bland annat

- satsning på kompetensutveckling av lärare,
- tid för gemensam reflektion och gemensamt arbete bland lärare i syfte att utveckla det egna arbetet,
- gemensamma referensramar bland lärare där man sprider väl fungerande lärande- och undervisningsmönster till varandra,
- att lärare ska kunna utveckla ett nytt sätt att undervisa,
- rektors engagemang och förmåga att understödja arbetet med gemensam reflektion och gemensamt arbete bland lärare,
- dialog mellan olika nivåer i systemet och lokalt ansvar,
- att hänsyn tas till lokala förutsättningar, samt
- att nya läromedel utvecklas.

Oklart om kompetensutvecklingen av lärare

Kompetensutveckling av lärare utgör enligt forskningsöversikten en betydelsefull faktor för en framgångsrik implementering av skolreformer och bör ingå i en strategi för att implementera en ny läroplan.

Det är emellertid svårt att få en tydlig bild av hur omfattande och relevanta de kompetensutvecklingsinsatser som gjorts i anslutning till den initiala implementeringen av styrningsreformerna har varit. Skolverkets konferenser bygger på att särskilt utsedda lärare och deras rektorer som deltagit i konferenserna ska bidra till lärande och utveckling på den egna skolan samt att skolhuvudmännen ska ta ett lokalt ansvar. Filmer, webbmaterial med flera material ingår också i merparten av de insatser staten vidtagit för att förbättra lärarnas kompetens. Om dessa insatser räcker till är ännu svårt att uttala sig om. Den handlar om vilka spridnings-

²³ Åsén, Gunnar. Se bilaga 2.

effekter som faktiskt uppstått till följd av satsningen på nyckelpersonerna på skolorna.

I en övergripande strategi för att utveckla undervisningen och för att förbättra elevernas studieresultat och skolans måloppfyllelse har omfattande kompetensutvecklings- och utvecklingsinsatser genomförts med inriktning mot läsa-skriva-räkna respektive matematik, naturvetenskap och teknik. Satsningarna påbörjades dock innan de nya styrdokumenterna började tillämpas 1 juli 2011 och är inte primärt utformade för att stödja implementeringen av de nya styrdokumenterna. För exempelvis det s.k. Matematiklyftet görs dock en tydlig koppling till läroplan och kursplaner i regeringens uppdrag. För övriga insatser är relationen mer indirekt och bygger i hög grad på att skolhuvudmännen och skolorna förmår att själva skapa ett ”reformsammanhang” av delarna, trots att de inte alltid förutsättningarna för detta är givna. Hur framgångsrikt detta är varierar troligen lika mycket som hur framgångsrik implementeringen överhuvudtaget är på lokal nivå.

Skolverket har sökt att så långt som möjligt skapa sammanhang mellan olika insatser och åtgärder. Även myndigheten har dock haft svårt att hantera den mängd av olika insatser och uppdrag som regeringen tagit initiativ till på ett sådant sätt att det inte upplevts som omfattande och splittrat för huvudmännen och skolorna.

Brist på tid och mycket på en gång

En lyckosam implementering kräver som nämnts ovan att lärarna får möjlighet att delta i kompetensutveckling, möjlighet till gemensam reflektion samt förutsättningar för att skapa gemensamma referensramar och för att utveckla undervisningen i linje med de nya intentionerna. Tid är en nödvändig, dock inte tillräcklig, förutsättning för att detta ska bli framgångsrikt. I en rapport från Skolverket anges bristen på tid som det största hindret för skolreformers genomslag och för skolutveckling²⁴.

²⁴ Carlgren, Ingrid & Berit Hörnqvist (1999) *När inget facit finns... om skolutveckling i en decentraliserad skola* (Skolverket). Frågan om tidsanvändningen i skolan har även undersökts bl.a. av Daniel Sundberg i *Skolreformernas dilemma. En läroplansteoretisk studie av kampen om tid i den svenska obligatoriska skolan* (Acta Wexionensia, Nr. 61/2005. Växjö University Press), av Ingrid Westlund i *Gränslöst arbete – inom vissa gränser. Lärares och rektors uppfattning om arbete utan timplan i grundskolan*. Institutionen för beteendevetenskap. (Linköpings universitet, 2003) och av Madeleine Almqvist i *Lärares arbete. En bild av arbets-situation och tidsanvändning* (Haninge kommun, 2013).

Att tiden upplevs som en bristvara i samband med implementeringen av styrningsreformerna har lyfts av i stort sett samtliga skolchefer utredningen varit i kontakt med, liksom av företrädare för lärarna. Det framgår även av de citerade uppföljnings- och utvärderingsrapporterna. Det är emellertid inte förvånande att det finns en stor enighet bland de verksamma och deras chefer om att bristande tid är ett påtagligt hinder för att reformerna ska få önskat genomslag. Bristen på tid är ett generellt problem vid implementering av detta slag. Förändringar ska förstås och förankras samtidigt som verksamheten går vidare och ställer krav på daglig närvaro och åtgärder av både rutinmässig och mer komplicerad karaktär. Samtidigt visar forskningen att det är lärarnas strategier för att förverkliga läroplaner och kursplaner som kan påverka elevers studieresultat²⁵. Utan att lärarna ges möjlighet att utveckla dessa strategier är risken stor att en ny läroplan med nya kursplaner inte får särskilt stora effekter.

I Riksrevisionens rapport om statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan²⁶ framhålls att både de rektorer och de lärare som besvarat Riksrevisionens enkäter pekar på otillräckliga förutsättningar på lokal nivå som en förklaring till att betygssättningen inte blir likvärdig. Av de svar som lärarna gett anges bristen på tid som den främsta orsaken till att Skolverkets material inte når fram eller används. Riksrevisionens granskning genomfördes innan den nya betygsskalan infördes. Slutsatserna har dock sannolikt generell giltighet.

En förklaring till att just bristen på tid lyfts fram så kraftfullt i samband med just den pågående implementeringen kan dessutom ha att göra med mängden av samtidigt genomförda reformer och andra åtgärder. Även det är en fråga som har aktualiserats återkommande under utredningens arbete. Ofta beskrivs en "overload", där man blir tvungen att prioritera det absolut viktigaste. Enligt vissa skolchefer resulterar detta i att skolhuvudmannen främst inriktar sig på förändringar i skollagen som har strikt juridisk karaktär och där huvudmannen riskerar att ställas till svars om kraven inte är uppfyllda. Det gäller till exempel införandet av nya bestämmelser om klagomålshantering. Konsekvensen blir brister i stödet till rektorer och skolor i läroplans- och kursplanearbetet samt i arbetet

²⁵ Hattie, John (2009) *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. London: Rothlegde.

²⁶ Riksrevisionen (2011) *Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan*. RiR 2011:23.

med att utveckla skolans kompetens vad avser bedömning och formativ utvärdering. Ansvaret riskerar att läggas helt på skolnivån.

Till de olika reformer som staten har initierat kommer enligt skolcheferna även lokala politiska initiativ och prioriteringar samt utvecklingsprojekt av olika slag. Fungerar det väl lyckas förvaltningen och skolan integrera nationellt initierade förändringar med lokala initiativ. Fungerar det sämre uppstår här en konflikt mellan olika initiativ och en ännu större belastning på de som ska genomföra förändringarna. De verksamma i skolan upplever således i vissa fall inte bara en brist på tid för att genomföra reformerna utan även konflikter mellan olika spår i utvecklingsarbetet.

Rektor har en nyckelroll

Rektors förmåga att understödja gemensam reflektion och gemensamt arbete bland lärarna är enligt forskningen en viktig faktor för att reformintentioner ska få genomslag²⁷. Rektors betydelse för reformarbetet framgår bland annat också av den externa utvärderingen²⁸ av Skolverkets stöd till implementeringen av mål och nationella prov i årskurs 3. Där framstår rektor som en nyckelaktör i sin roll som just rektor. Om rektorn saknade intresse och förmåga att skapa delaktighet kring det lokala förändringsarbetet var det svårt att komma ned på skolnivå och den initiala implementeringen äventyrades. Utvärderingen av Skolverkets insatser för att stödja implementeringen av Lgr11²⁹ visar på ett stort intresse och engagemang hos rektorer inför Lgr11.

Skolhuvudmännens förutsättningar varierar

Skolhuvudmännens insatser varierar i sin tur. Utredningen har i sina kontakter med kommunsektorn kunnat konstatera att kommunernas strategier varierar stort. Vissa har tagit tydliga och samordnande initiativ för att stödja skolorna vid implementeringen, andra har mer litat till att detta är ett ansvar för Skolverket och de verksamma i skolan, dvs. rektorer och lärare.

²⁷ Åsén, Gunnar. Se bilaga 2.

²⁸ Nordesjö, Kjetil (2009), *Skolverket som resurs. Utvärdering av steg 2 i implementeringen av mål och nationella prov i årskurs 3*. Enheten för kompetensutveckling och utvärdering. Malmö högskola

²⁹ Niklasson, Laila och Carina Carlhed (2011), *Implementering av Lgr11 – Utvärdering av Skolverkets stöd*. Delutvärdering. Mälardalens högskola.

Bilden bekräftas av den externa utvärderingen³⁰ av införandet av mål och nationella prov i årskurs 3, av vilken framgår att tillvägagångssätten vid implementeringen skilde sig väsentligt mellan olika huvudmän och kommuntyper, från den fristående skolans informella kommunikation till storstadens masskommunikation via utbildningsförvaltning och rektorer. En tredjedel av de implementeringsansvariga på fristående skolor efterfrågade samarbete med kommunen, vilket av olika anledningar inte kommit till stånd. Att ambitionsnivån och tillvägagångssättet när det gäller exempelvis informationsspridning varierar, bekräftas även av andra utvärderingar³¹. Mellan vissa kommuner förekommer också samarbete kring lokala implementeringsinsatser.

Även verksamma vid Skolverket och Skolinspektionen och forskare har betonat att skolhuvudmännen har olika förutsättningar för att klara uppgiften att stödja skolorna med implementeringen av skolreformerna. Små kommuner med små centrala resurser har av naturliga skäl ofta svårare att mobilisera kring omfattande förändringsarbete. Det handlar emellertid inte endast om kommunens storlek. Skolinspektionens erfarenhet är att kommuner som i andra sammanhang är starka, med hög mottagarkapacitet, är det även i detta sammanhang, och vice versa, och att detta kan ha andra orsaker än kommunstorlek.

Även när det gäller fristående skolor är skillnaderna stora. Många fristående skolor är små och har begränsade resurser för implementeringsinsatser. Andra ingår i koncerner, som ofta har en sammanhållen idé för verksamheten, och där förutsättningarna bör vara väsentligt bättre. De nationellt formulerade reformtankarna kan här möta verksamheter som bygger på pedagogiska idéer som är mer eller mindre kompatibla med reformerna. Vad som sker i detta möte, och vad som överhuvudtaget sker med fristående skolor i samband med reformering av skolan är i stort ett outforskat område, vilket kan te sig otillfredsställande med tanke på att andelen elever som i dag går i fristående skolor är betydande.

³⁰ Nordesjö, Kertil (2009), *Skolverket som resurs. Utvärdering av steg 2 i implementeringen av mål och nationella prov i årskurs 3*. Enheten för kompetensutveckling och utvärdering. Malmö högskola.

³¹ Holmgren, Michael m.fl. (2012) "Att bygga om en rondellhund i rusningstrafik?" *Uppföljning av Skolverkets informationsinsatser vid implementeringen av skollagen*. Centrum för skolledarutveckling. Umeå universitet.

Otydlig ansvarsfördelning och svag dialog mellan nivåerna

Enligt Åséns forskningsöversikt är dialog mellan olika nivåer i systemet, lokalt ansvar liksom att hänsyn tas till lokala förutsättningar viktiga utgångspunkter för en framgångsrik initial implementering.

Vad utredningen har erfarit upplevs ansvarsfördelningen mellan stat, huvudman och skola i samband med implementeringen som otydlig av vissa berörda. En konsekvens av detta är att ansvaret för den initiala implementeringen riskerar att överlämnas till nästa nivå i systemet. Skolverkets implementeringsinsatser har varit omfattande under perioden 2008–2012. Som redan nämnts har verket nu fått i uppdrag att fortsätta att implementera beslutade reformer i skolväsendet även under 2013 samt för detta fått vissa begränsade resurser. Grundinställningen från regering och riksdag är annars, helt i enlighet med ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, att implementeringen i skolorna nu i huvudsak ska vara ett ansvar för skolhuvudmännen.

Utredningen har i sina kontakter med kommunsektorn även uppfattat att det finns en otydlighet kring skolhuvudmännens roll och ansvar både i samband med den initiala implementeringen av reformerna och generellt för skolan. Vissa skolchefer uppfattar att staten "rundar" huvudmannen, vilket i sig kan påverka kommunens agerande. Flera kommunföreträdare efterfrågar en tydligare utpekad roll för skolhuvudmannen, i vissa fall till och med för en utpekad tjänsteman (förvaltningschefen/skolchefen). Man frågar sig varför staten inte ställer tydligare krav på skolhuvudmannen i samband med implementeringen.

Nya läromedel utvecklas – men efterfrågan är svag

Enligt forskningsöversikten har det slutligen betydelse för implementeringen av reformer att det utvecklas nya läromedel, anpassade till de nya styrdokumenterna. Detta har betonats även av forskare utredningen har haft kontakt med. Man menar att man inte kan utgå från att det är enkelt att revidera läromedel till följd av förändringarna. I vissa fall krävs mer genomgripande omarbetningar. De nödvändiga revideringarna ger sannolikt också möjlighet att generellt uppdatera och modernisera läromedlen.

Av forskning från 1980- och 1990-talet framgår att lärare har en tendens att i hög grad stödja sig på läromedel (läroböcker och

lärarhandledningar) och förlita sig på att läroboksförfattaren har följt läroplanen³². Även om läromedelsanvändningen och läromedlens roll troligen har förändrats en del sedan dess pekar även senare studier på att lärobokens sätt att återspegla mål och innehåll i läroplanen har betydelse för hur läroplanen realiseras i skolan. Forskning visar också att läroboken dominerar som läromedel.

På vilket sätt läroboken och andra läromedel är anpassade till den nya läroplanen är således centralt. Nya läroböcker och andra läromedel behöver utvecklas samtidigt som befintliga läromedel måste analyseras och anpassas.

Enligt en skrivelse från Föreningen Svenska Läromedel³³ följde läromedelsförlagen Skolverkets arbete med att ta fram de nya styrdokumentet noga, med ambitionen att anpassa alla läromedel till höstterminen 2011. Resultatet blev att de läromedel man betraktade som viktigast var anpassade 2011. De flesta torde enligt skrivelsen vara det till höstterminen 2013.

Enligt skrivelsen har antingen helt nya läromedel utvecklats eller så har läromedel reviderats för att anpassas till Lgr11. I det senare fallet handlar det inte om obetydliga ändringar, hur stora skiftar mellan de olika ämnena beroende på hur stora ändringarna är i kurs för ämnet. För vissa äldre läromedel med låg efterfrågan kan affärs-mässiga förutsättningar göra att revideringar inte görs.

Enligt skrivelsen har läroplanens föreskrifter om centralt innehåll i allmänhet lett till ett större faktainnehåll. Ibland har fakta-innehåll placerats i läromedel för lägre årskurser än tidigare, vilket kan uppfattas som en nivåhöjning. Å andra sidan pekar man på att kursplanernas syftestexter betonar tydlighet och helhet, vilket i vissa fall lett till förenklade framställningar. I de samhällsorienterande och de naturorienterande ämnena har kritiskt tänkande blivit viktigare.

Digitala läromedel finns enligt skrivelsen för alla grundskolans ämnen och årskurser. För vissa förlag är den tryckta boken huvudläromedlet som kompletteras med digitala komponenter. Andra förlag har både en tryckt och en digital bok. De har samma kunskapsinnehåll men den digitala har utökad funktionalitet, exempelvis anteckningsfunktion och uppläsning av text.

³² Med läroplan avses här läroplan, inkl. kursplaner.

³³ Föreningens Svenska Läromedel (2013) *Yttrande till utredningen Förbättrade resultat i grundskolan Dir. 2012:53*.

Läromedelsförlagen har enligt skrivelsen dessutom utvecklat många reformstödande material, exempelvis bedömningsmatriser som hänvisar direkt till kunskapskraven, diagnostiska prov och planer som visar hur det centrala innehållet ska disponeras över flera årskurser. Vissa läromedel har webbsidor för lärare, med extra material.

Enligt Svenska Läromedels statistik, som redovisas i skrivelsen, minskade läromedelsförsäljningen för 2011, med 5 procent för F–3 och 7 procent för årskurserna 7–9. För årskurserna 4–6 ökade den med 1 procent. Enligt preliminära uppgifter för 2012³⁴ var försäljningen för F–3 oförändrad medan den ökade med 16 procent för årskurserna 4–6 och 4,5 procent för årskurserna 7–9. Försäljning per elev 2011 var 470 kr, en minskning med 4,5 procent jämfört med 2010³⁵.

Enligt de uppgifter vi fått har således skett en anpassning av läromedel till de nya styrdokument. Än så länge har det inte lett till någon dramatisk ökning av försäljningen av läromedel. En viss ökning har dock skett för årskurserna 4–6.

10.4 Bedömningar

Implementeringen av skollagen och de nya styrdokument

Utredningen bedömer att det finns inslag vad gäller både mottagandet av reformerna och genomförandet av den initiala implementeringen som är gynnsamma för att implementeringen ska bli framgångsrik. Det måste samtidigt understrykas att implementering av skolpolitiska reformer innebär komplexa processer där många av de försvårande omständigheter som redovisas i avsnitt 2.3 och i bilaga 2 förekommer. Det handlar här bland annat om att styrningen sker top-down, att målen ibland är otydliga, att många förändringar sker samtidigt, att det råder brist på tid för de lokala processerna etc.

Utredningen bedömer ändå att *mottagandet av reformerna* i huvudsak svarar väl mot de faktorer som enligt ovan utgör förutsättningar som bör vara uppfyllda för en lyckad implementering. Det

³⁴ De preliminära uppgifternas avvikelse mot den slutliga statistiken kan enligt skrivelsen vara någon procentenhet.

³⁵ Ej inflationsjusterat.

finns en bred uppslutning kring reformernas intentioner, väsentliga delar av reformpaketet var efterfrågade och reformerna innebär inte några dramatiska förändringar utan snarare en utveckling av tidigare styrning. Detta ger en god grund för att läroplansreformen ska kunna få genomslag i undervisningen och ytterst kunna påverka elevernas studieresultat och skolans måluppfyllelse. Forskningen visar dock att steget är långt från att anse något, dvs. att vara positivt inställd till en reform, till att genomföra reformens intentioner i sin egen praktik.

Bland annat de svårigheter lärarna har med att arbeta med kunskapskraven riskerar att få läroplansreformen att tappa kraft. Det är därför av betydelse att Skolverket fortsatt stödjer implementeringen bland annat genom att kontinuerligt ge ut bedömningsstöd med exempel och olika kommentarer till värdeorden i kunskapskraven.

Även frågan om lärarnas administrativa börda bör enligt vår uppfattning tas på allvar. I den mån det finns onödiga krav på dokumentation bör dessa undanröjas, annars riskeras viktiga mål för reformerna. Utredningen vill samtidigt understryka att mycket av det som av vissa kan uppfattas som en administrativ börda berör viktiga delar av lärarprofessionen. Det gäller till exempel att läraren ska planera den egna undervisningen, analysera om den varit framgångsrik och identifiera vad som behöver utvecklas.

När det gäller det administrativa arbetet har emellertid regeringen redan tillsatt en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet³⁶ för att se över hur detta arbete kan minskas och förenklas, samtidigt som uppföljningen av varje elevs kunskapsutveckling och behov av stöd säkerställs. Arbetsgruppen ska kartlägga lärares samlade administrativa börda samt se över vilket administrativt stöd lärare har tillgång till och ge goda exempel på skolhuvudmän som jobbar effektivt med de administrativa delarna av läraryrket. Regeringen har dessutom aviserat att kravet på IUP ska begränsas jämfört med i dag (se ovan).

De insatser för att stödja den *initiala implementeringen* som Skolverket har genomfört har varit omfattande och i allt väsentligt uppskattade av de professionella som uppger att de känner sig bättre rustade än de skulle varit utan insatserna.

Forskningen om implementering pekar dock på att man måste ge reformer tid att sätta sig och att man därför inte får släppa taget

³⁶ U2012/5725/SAM Uppdrag om lärarnas administrativa arbete (U 2012:E).

om åtgärderna för att stödja implementeringen för tidigt. Väsentliga delar av reformerna introducerades i skolan först från läsåret 2011/12, i något fall till och med så sent som läsåret 2012/13. Ur ett implementeringsperspektiv innebär detta att reformerna är mycket unga och behöver vårdas. Risken är annars stor att de får begränsade effekter, inte några effekter alls, eller att de får icke önskade bieffekter. Under 2013 planerar Skolverket ett ”reformvårdsprojekt” där ett antal referensskolor ska få ge underlag för utvecklingen av ytterligare stödinsatser när det gäller läroplanerna. Utredningen bedömer att detta är ett gott initiativ, liksom att Skolverket i regleringsbrevet för 2013 har fått ett uppdrag att fortsätta arbetet med att implementera reformerna. Resurserna för att genomföra uppdraget är dock begränsade.

Att Skolverket har ett fortsatt uppdrag undantar inte de kommunala och enskilda huvudmännen från ansvaret för den operativa implementeringen av reformerna – tvärtom. Huvudmännens insatser för att i sin tur skapa förutsättningar för och stödja skolornas arbete är centrala för att säkra ett fullständigt och uthålligt genomförande. Det handlar inte minst om att stödja rektorerna.

Det slags reformer det här handlar om, som kräver att människor förändrar sitt sätt att tänka kring sin praktik och sitt beteende, är den typ av reformer som är svårast att genomföra. Utvärderingen av Kunskapslyftet, det stora reformpaketet som infördes stegvis i Norge från 2006, visar att insatser på nationell nivå behövs under många år för att säkerställa implementeringen. Vid den senaste utvärderingstidpunkten 2010–2011, dvs. fem år efter att reformen genomfördes, konstaterade utvärderarna att skolorna var ”på väg”, men att variationerna mellan skolorna fortfarande var stora.

Bland annat mot denna bakgrund bedömer utredningen att det även i Sverige kommer att behövas fortsatta insatser från statens sida under flera år framöver. Sådana statliga insatser för att stödja den initiala implementeringen av styrningsreformerna bör utgå från de lokala behoven, som de tar sig uttryck för lärare och rektorer. Det finns ett behov av att följa skolornas arbete med implementeringen nära, i syfte att identifiera de lokala behoven av stödjande insatser. Utredningen återkommer till detta i kapitel 11 med sammanfattande analys och bedömningar.

Övriga reformer och åtgärder

Som nämnts inledningsvis i detta kapitel består det åtgärdspaket som utredningen har i uppgift att bedöma även av andra reformer och insatser än sådana för vilka det har kopplats särskilda implementeringsuppdrag av det slag som redovisats ovan.

Vissa av åtgärderna har karaktären av tillfälliga stödinsatser, det gäller till exempel lärarlyften, rektorslyften och de särskilda satsningarna på läsa-skriva-räkna respektive matematik, naturvetenskap och teknik. Denna typ av åtgärder kan snarast, beroende på hur de utformas, utgöra stöd för implementeringen av nya styrdokument i skolan. Någon särskild implementeringsinsats kan dock inte förväntas då själva insatsen i någon mening utgör en implementering i sig.

Reformeringen av lärarutbildningen är däremot en reform som är intressant både på det sätt den implementeras, och på det sätt den kan bidra till implementeringen av de nya styrdokumenterna i skolan. Utredningen konstaterar samtidigt att förutsättningarna för implementering av en ny lärarutbildning skiljer sig väsentligt från dem som gäller för de nya styrdokumenterna på skolans område.

Styrningen av lärarutbildningen knyter an till hur styrningen generellt är utformad för högskolor och universitet. Statens formella styrning begränsas här till upprättande av regelverk i form av högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Styrningen av lärarutbildningen sker i första hand genom hur kraven formuleras i examensbeskrivningarna. Hur den nya utbildningen utformas mer i detalj och hur den implementeras är sedan en sak för respektive utbildningsanordnare, som avgör hur lärarutbildningen organiseras på den egna högskolan eller det egna universitetet. Jämför man med skolan där införandet av nya eller förändrade styrdokument kompletteras med omfattande informations- och andra implementeringsinsatser kan de åtgärder för att implementera den nya lärarutbildningen uppfattas som begränsade.

Att examensbeskrivningarna har denna roll i styrningen av lärarutbildningen gör dem centrala. Enligt vad utredningen erfarit anser man från aktiva i, eller i anslutning till, skolan att förankringen av skolans styrdokument i lärarutbildningen är svag. Det kan i så fall utgöra ett hinder för de nya styrdokumentens genomslag.

Frågan om på vilket sätt skolans styrdokument återspeglas i lärarutbildningen är långt ifrån ny. När riksdagen hösten 1996 till-

kännagav att en parlamentarisk utredning om lärarutbildningen borde tillsättas³⁷ var detta ett av motiven. Enligt direktiven³⁸ till den utredning som senare tillsattes skulle utredningen bland annat beakta att lärarutbildningen är en del av skolans styrsystem. Härvid skulle också uppmärksammas hur lärarstudenterna tillägnade sig kunskap om styrinstrumenten för skolan, liksom om uppföljning och utvärdering som arbetsmetod. I direktiven³⁹ till 2007 års utredning om lärarutbildningen framgår bland annat att lärarutbildningen bör innehålla inslag som syftar till att bland annat ge den blivande läraren förmåga att tolka styrdokument samt att det är viktigt att läraren utvecklar nödvändig kompetens när det gäller resultatbedömning.

Både 1997 års lärarutbildningskommitté och 2007 års lärarutbildningsutredning diskuterade hur effektiv examensordningen kan anses vara som styrinstrument och framför allt hur detaljerade den eller de bör vara. Båda utredningarna kom till slutsatsen att ”ju mer omfattande raden av mål är, desto mer närmar den sig en förteckning av innehåll som dessutom ger sken av att vara fullständig”. Detta kunde leda till missuppfattningen att det som inte nämns inte ska behandlas samt att det som uppräknas blir föråldrat. Det är lätt att hålla med om.

2007 års lärarutbildningsutredning, som ligger till grund för den nya lärarutbildningen, diskuterar inte explicit vilken roll skolans styrdokument ska ha i lärarutbildningen och därmed i styrningen av lärarutbildningen. Man menar att läroplansteorin är av stor betydelse för lärare som ska verka i ett decentraliserat och målstyrt skolväsende, bland annat för att ge svar på vad beslutsfattarna velat uppnå med läroplaner och kursplaner, hur kunskap väljs ut och organiseras för lärande, etc. Man diskuterar däremot inte vilken roll läroplaner och kursplaner mer konkret kan ges i lärarutbildningen.⁴⁰

Utredningen har stor respekt för lärarutbildningens uppdrag att förbereda de blivande lärarna för sin uppgift samt för att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Vi har också stor respekt för att lärarutbildningen ska bibringa de blivande lärarna en kunskap och kompetens som inte är snävt tidsbunden eller strakt kopplad till specifika metoder. Lärare ska ge

³⁷ Bet. 1996/97:UbU1, rskr. 1996/97:100.

³⁸ Dir. 1997:54.

³⁹ Dir. 2007:103.

⁴⁰ SOU 2008:109 *En hållbar lärarutbildning*.

nom sin utbildning ha beredskap att möta nya eller revidera styrdokument och ha förmåga att se helheten i läraruppdraget.

Vi menar samtidigt att skolans styrdokument är så avgörande för den verksamhet lärarna ska arbeta inom att det är rimligt att ge dem en tydligare roll i examensbeskrivningarna. Som det är i dag nämns till exempel inte kursplanerna annat än för att definiera vad ett ämne är – ”ett ämne för vilken det finns en kursplan”. I övrigt framgår till exempel för grundlärorexamen att studenten bland mycket annat ska visa kunskap om *relevanta styrdokument*, läroplansteori och olika pedagogisk-didaktiska perspektiv. Vidare ska studenten bland mycket annat visa förmåga att observera, analysera och bedöma elevers lärande och utveckling i förhållande till *verksamhetens mål*. Både relevanta styrdokument och verksamhetens mål är i sammanhanget otydliga begrepp.

Vi menar att läroplaner, inklusive kursplaner, liksom kunskapskrav är så centrala dokument i styrningen av skolan att det kan finnas anledning att också låta dem vara det i styrningen av lärarutbildningen. En läroplan med tillhörande kursplaner kan knappast anses vara tidsbunden i den meningen att den är tillfällig – den senaste gällde i 17 år. Ett sådant tydligare uppdrag till lärarutbildningen att ta utgångspunkt i läroplaner och kursplaner samt i kunskapskraven skulle sannolikt, enligt vår bedömning, även kunna stödja implementeringen av nya eller reviderade styrdokument.

11 Sammanfattande analys och bedömning

I detta kapitel görs en sammanfattande analys och bedömning av när avsedda effekter till följd av de olika åtgärder som vidtagits sedan 2007 kan förväntas. Vidare diskuteras förutsättningarna för att så långt möjligt säkerställa de avsedda effekterna.

Trots en omfattande genomgång av befintlig forskning har det visat sig svårt att entydigt fastställa om de olika åtgärderna kommer att få avsedda effekter, dvs. om de kommer att påverka elevernas studieresultat och skolans måluppfyllelse, och i så fall hur stor denna påverkan kommer att bli. I många fall är inte forskningen inriktad på exakt det vi velat få svar på. Utredningen måste därför basera sina bedömningar på även egna iakttagelser och på de andra källor som redovisats inledningsvis.

Utredningen har i kapitel 3–9 sökt bedöma de olika åtgärdernas förutsättningar att få effekter *var för sig*. Redan det är svårt. Att göra en sammanvägd bedömning av *när* samtliga åtgärder kan få effekter är inte enklare. Bedömningen försvåras av att åtgärderna interagerar med varandra – i vissa fall med önskade, i andra med mindre önskade resultat – och av att utvecklingen i skolan påverkas av även andra samhällsförändringar.

11.1 Ett genomgripande reformpaket i ett delvis nytt "landskap"

De reformer utredningen har haft att bedöma handlar om att

- skapa *tydligare styrdokument*, genom införandet av nya läroplaner med kursplaner som kompletteras med kunskapskrav samt genom införandet av först mål och sedan kunskapskrav för godtagbara kunskaper för årskurs 3,

- *stärka uppföljningen av elevernas kunskapsutveckling och skolans måluppfyllelse*, genom nationella prov i fler ämnen och fler årskurser, ny betygsskala, betyg från årskurs 6 och skriftliga omdömen från årskurs 1,
- *stärka lärarens kompetens*, genom inrättandet av en ny lärarutbildning, införandet av lärarlegitimation och skärpning av behörighetsreglerna samt genom fortbildningsinsatser för lärare (Läraryftet I och Läraryftet II),
- *stärka det pedagogiska ledarskapet* genom en ny rektorsutbildning och genom fortbildningsinsatser för redan verksamma rektorer (Rektorslyftet),
- *genom stöd till särskilda satsningar* stärka basfärdigheterna läsa, skriva, räkna samt utveckla undervisningen i matematik, naturvetenskap och teknik,
- *öka tillsynen och förstärkta sanktionerna* samt genom att inrätta Statens skolinspektion, samt
- genomföra vissa övriga åtgärder i den nya skollag (2010:800) som tillämpas från 1 juli 2011, t.ex. *stärka rätten till särskilt stöd*, förtydliga befogenheterna för lärare och rektorer att skapa *studiero* och skapa *mer lika villkor för kommunala och fristående skolor*.

Den ansvarsfördelning och de styrningsprinciper som slogs fast i början av 1990-talet gäller fortfarande och utgör den grund på vilken de förändringar som belyses i detta betänkande genomförts och genomförs. De innebär att riksdag och regering svarar för den övergripande styrningen av skolan, och lägger fast de generella målen för verksamheten, medan kommunerna har ansvaret för skolans organisation och drift samt, i egenskap av huvudmän, har arbetsgivaransvaret för de anställda i skolan. Vidare gäller mål- och resultatstyrningens principer.¹

Dagens reformer genomförs emellertid i ett väsentligt förändrat "landskap" jämfört med det som fanns på 1990-talet. Den statliga styrningen och kontrollen av skolan har ökat samtidigt som valfrihetsreformer har lett till att skolutbildning erbjuds på en marknad, med skolor i både offentlig och enskild regi. I praktiken innebär

¹ Prop. 1988/89:4 om skolans utveckling och styrning, prop. 1989/90:41 om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer samt prop. 1990/91:18 om ansvaret för skolan.

detta att reformerna, trots att styrningsprinciperna ligger fast, har landat i en delvis förändrad miljö. Det saknas än så länge forskning som belyser konsekvenserna av detta. Det gäller särskilt vad det betyder för den statliga styrningen, och för genomförandet av reformer, att vi nu har ett stort antal många gånger mycket små fristående skolhuvudmän, i vissa fall med alternativ pedagogisk inriktning, parallellt med stora skolkoncerner som har en egen styrning av sina skolor.

Dessutom är reformerna genomgripande i sig, framför allt om de betraktas sammantaget. Forskare och andra företrädare för skolan menar till exempel att förändringarna i Lgr11 är så omfattande att det handlar om en läroplansreform. Detta trots att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, principen om mål- och resultatstyrning samt kunskapsynen från Lpo 94 består i Lgr11.

De förändringar som genomförts har dessutom fått till följd att fokus ökat väsentligt på resultat och ansvarutkrävande. I styrningen av undervisningen är fler nationella prov och tidigare betyg exempel på detta. Man kan säga att skolan gått från att vara målstyrd till att vara mål- och resultatstyrd. Det gäller även på nationell nivå, med bland annat stärkt tillsyn och kvalitetsgranskning samt utökade sanktioner. Här kan man säga att staten har flyttat fram positionerna och stärkt sitt inflytande.

Även de förändringar som genomförts av lärarutbildningen innebär påtagliga förändringar, främst genom att den enhetliga utbildningen ersatts med en återgång till skilda utbildningar för till exempel klasslärare och ämneslärare.

11.2 Förutsättningarna påverkar åtgärdernas effekter

Utredningens bedömning: Reformerna och andra åtgärder på skolans område är ofta komplexa vilket försvårar implementeringen av dem. Dessutom försvåras den av att sambandet mellan åtgärd och avsedd effekt ofta är otydligt; till exempel är effektkedjan många gånger lång. Nationella skolreformer av det slag det är fråga om här har definitionsmässigt ett "top-down"-perspektiv. Det är därför en utmaning att utforma nationella strategier som gör att reformerna når ända ut i klassrummet. För att få effekt på studieresultaten behöver emellertid åtgärderna påverka just det som sker i undervisningen, dvs. i mötet mellan

elev och lärare. Om skolreformer ska lyckas beror ytterst på om det finns förutsättningar för lokal bearbetning av reformerna samt om staten är konsekvent och uthållig i sin implementering.

Utredningen ska i detta delbetänkande bedöma när åtgärderna får avsedda effekter, dvs. förbättrade studieresultat och ökad måluppfyllelse. Enligt förarbetena syftar det stora flertalet av de åtgärder som vidtagits sedan 2007 till att förbättra studieresultaten. I några fall är det primära syftet att öka likvärdigheten eller rättssäkerheten för den enskilde eleven.

11.2.1 Implementering av skolreformer kräver uthållighet

I avsnitten 2.3 och 10.3 om implementering av reformer diskuteras vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda respektive vad som bör undvikas för att en implementering ska ha goda förutsättningar att lyckas. Det är lätt att konstatera att förutsättningarna för att implementera reformer på skolområdet nästan aldrig är optimala. Det framgår också av utredningens genomgång av de olika åtgärder som nu är aktuella.

En försvårande faktor är att det på skolans område ofta är svårt att påvisa tydliga orsakssamband mellan en beslutad åtgärd och de avsedda effekterna av åtgärden. Dessutom finns ofta politiska mot-sättningar om inriktningen av skolpolitiken, vilket kan påverka genomslaget i verksamheten. Reformerna har dessutom ofta en komplicerad karaktär och förutsätter många gånger att lärarna ska ändra sin praxis, något som erfarenhetsmässigt är svårt att åstadkomma för yrkesgrupper som har en hög grad av professionell autonomi i sin yrkesutövning. Vidare ska reformerna genomföras i ett styrsystem i flera nivåer, med en sammansatt och ganska oklar ansvarsfördelning.

Den typ av nationella styrningsreformer som tas upp här har definitionsmässigt ett "top-down"-perspektiv. Det ligger alltså i sakens natur, men försvårar även den implementeringen, som ju i praktiken måste genomföras lokalt. Den riktigt kritiska frågan blir därför hur nationella strategier för genomförandet av reformer som genomförs "top-down" kan utformas för att reformerna verkligen ska nå verksamheten och omforma den. Samtidigt utgör en lyckad implementering en förutsättning för att reformerna ska få genomslag. Inte minst gäller detta läroplansreformer (se vidare

nedan). Om reformerna ska lyckas beror således ytterst på om det finns utrymme för att arbeta med dem lokalt. För det behövs att statens implementeringsinsatser är konsekventa och uthålliga.

Skolreformernas effekter påverkas således av hur komplicerad implementeringen är och av hur starkt sambandet är mellan åtgärden och de avsedda effekterna. Här har antalet steg i effektkedjan mellan åtgärd och avsedd effekt betydelse. Det är vidare rimligt att anta att åtgärder som har en kraftfull påverkan oftast ger upphov till snabbt avläsbara effekter, och vice versa. Emellertid kan åtgärder som på sikt visar sig få de kraftigaste effekterna behöva längre tid på sig. Det gäller till exempel reformer av mer sammansatt slag.

11.2.2 Åtgärder nära undervisningen har störst potential att påverka

Som framgår redan i de inledande kapitlen bedömer utredningen att de åtgärder som teoretiskt har störst förutsättningar att förbättra studieresultaten är de som har potential att påverka det som sker i undervisningen, dvs. i mötet mellan elev och lärare. Ju närmare lärarnas undervisning en åtgärd verkar, och ju färre stegen är i effektkedjan från åtgärd till mötet mellan elev och lärare, desto större är förutsättningarna för att en åtgärd ska resultera i förbättrade studieresultat.

Mot denna bakgrund bedömer vi att de åtgärder som teoretiskt bör ha störst förutsättningar att påverka studieresultaten är införandet av Lgr11 med nya kursplaner som kompletteras med kunskapskrav samt inte minst införandet av mål/kunskapskrav för årskurs 3². Andra åtgärder med goda förutsättningar att bidra till förbättrade studieresultat är de som syftar till att stärka lärares ämneskunskaper och ämnesdidaktiska kompetens. Det gäller, i olika hög grad, den nya lärarutbildningen, de skärpta behörighetsreglerna för lärare, de båda lärarlyften samt satsningarna på kompetensutveckling och lokal skolutveckling inom nationellt prioriterade områden. Satsningarna på rektorers kompetens bör också kunna få en indirekt betydelse för kunskapsresultaten, i de fall de stärker rektorernas förmåga att skapa förutsättningar för lärarna att genomföra sitt uppdrag.

² Detta är vad forskaren Micheal Fullan kallat *The learning–instruction–assessment nexus* och som enligt Fullan ligger ”in the heart of the matter”. Se Michael Fullan (2011) *Choosing the wrong drivers for whole system reform*. Centre for Strategic Education Seminar Series Paper, No. 204.

Även åtgärderna för förbättrad uppföljning av elevernas kunskapsutveckling och av skolans resultat genom nationella prov i fler ämnen och fler årskurser, ny betygsskala, betyg från årskurs 6 och skriftliga omdömen från årskurs 1, kan enligt vår bedömning komma att påverka undervisningen och därmed elevernas studieresultat. Det gäller dock främst under förutsättning att prov, betyg och bedömningar ges en formativ funktion, där lärare och skola systematiskt analyserar resultaten och använder dem för att utveckla undervisningen och där det egna lärandet synliggörs för eleven. Det kan också gälla om de nationella proven bidrar till en ökad förståelse för kursplanerna och kunskapskraven.

För andra åtgärder, där effektkedjan är längre i förhållande till vad som sker i klassrummet, är det svårare att påvisa ett samband mellan den enskilda åtgärden och studieresultatens utveckling. Det gäller till exempel tillsyn och sanktioner, möjlighet att överklaga beslut om särskilt stöd, åtgärder för ökad studiero och mer lika villkor för fristående och kommunala skolor. Det innebär inte att dessa åtgärder helt saknar betydelse för studieresultatet. För den enskilda klassen, eller den enskilda eleven, kan exempelvis möjligheten för läraren eller rektorn att vidta disciplinära åtgärder bidra till ökat lugn i klassrummet. Dessa olika åtgärder bidrar dock i första hand till en annan form av ökad måluppfyllelse, i form av ökad likvärdighet och ökad rättssäkerhet för den enskilde eleven.

Denna beskrivning av förutsättningarna för att de olika reformerna och de övriga åtgärderna ska få genomslag på elevernas studieresultat och på skolans måluppfyllelse grumlans naturligtvis av att det inte alltid är så enkelt att implementera förändringar. Exempelvis är de nya kursplanerna och kunskapskraven tydligare än de tidigare. Trots det är de begreppsmässigt och strukturellt komplexa. Att implementera dem tillsammans med den nya betygsskalan är därför en komplicerad process, vilket talar för att det kommer att ta tid innan effekterna av de nya styrdokumenterna kan bli avläsbara – särskilt i form av förbättrade studieresultat på nationell nivå.

11.2.3 Åtgärder kan ha icke önskade bieffekter

Genomslaget för förändringarna i undervisningen påverkas också av att det nästan alltid finns faktorer som verkar i motsatt riktning mot de förväntade. Forskning visar att det är närmast ofrånkomligt

att det uppstår olika slags bieffekter i samband med omfattande reformpaket. Som utredningen redovisat i kapitel 2 kan dessa vara såväl avsedda/förutsedda som oavsedda/oförutsedda. Sådana bieffekter kan bero på mållkonflikter, dvs. svårigheter med att olika mål konkurrerar med varandra, svårigheter att nå flera olika mål samtidigt eller på svårigheter att lokalt göra avvägningar mellan olika mål. Mållkonflikter kan inte minst uppstå mellan olika delar av ett åtgärds paket av det slag vi har att göra med här. Det hör till saken att det oftast är svårt att förutse vilka mållkonflikter som kommer att uppstå och vilka effekter de kommer att ge upphov till.

Utredningen kan inte luta sig mot empiriska resultat för att uttala sig om olika typer av effekter i samband med de reformer som implementerats sedan 2007 (med en stark koncentration så sent som hösten 2011). Det är helt enkelt för tidigt för att det ska finnas sådana resultat. Mot bakgrund av nationell och internationell forskning finns det dock några områden där utredningen bedömer att det finns risk för att kontraproduktiva effekter kan uppstå.

Ett sådant område gäller de nationella proven. Även om forskningen inte är entydig finns det resultat som pekar på att alltför många prov riskerar att snedvrída inriktningen av undervisningen, ta tid från undervisning och lärande samt minska den tid lärare har till förfogande för att planera och följa upp sin undervisning³. Utredningen har ingen grund för att uttala sig om dessa forskningsresultat är relevanta för nu genomförda förändringar – eller vid vilket antal prov som detta slags bieffekter i så fall uppstår. Vi ser det dock som ett exempel på att en insats som syftar till att stimulera lärande kan få motsatt effekt. Om detta skulle inträffa blir följden naturligtvis att den avsedda effekten av reformen minskar.

Ett annat område gäller inspektion. Här finns forskare som menar att alltför omfattande extern inspektion, som påverkar lärarnas pedagogiska friutrymme, riskerar att skapa osäkerhet och leda till att lärares tilltro till sin egen förmåga urholkas. Vidare vittnar både forskare och andra iakttagare om att lärares professionella självförtroende är en viktig förutsättning för att lärarna ska kunna bidra till den utveckling som krävs för att skolans kunskapsresultat ska förbättras. Även här kan den samlade effekten av åtgärden bli en annan än den avsedda.

³ Om lärares användning av arbetstiden se t.ex. Skolverket (2013) *Lärares yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning* (Rapport 385) och Madeleine Almqvist (2013) *Lärares arbete. En bild av arbetssituation och tidsanvändning*. Haninge kommun.

Liknande problem kan uppstå i det fall lärarna uppfattar att alltför mycket förändras samtidigt. De uppfattar att det försvårar möjligheterna att arbeta aktivt med genomförandet på ett kvalitativt sätt, att se hur de olika förändringarna hänger ihop och därmed att se nyttan med förändringarna. Tveksamheten kan handla om sådant som lärare och rektorer uppfattar styr bort fokus från undervisningen till det som de uppfattar som onödig administration eller formalia.

Åtgärder för vilka det riskerar att uppstå denna typ av kontraproduktiva effekter i förhållande till resultatutvecklingen kan dock ha andra viktiga syften. En åtgärd kan till exempel syfta till att öka likvärdigheten i betygssättningen eller till att öka rättssäkerheten för elever i behov av särskilt stöd. Här måste således värdet av åtgärden, i form av ökad likvärdighet eller ökad rättssäkerhet, vägas mot dess effekter på undervisningen och ytterst möjligheten till förbättrade studieresultat. Detta understryker ytterligare hur komplicerad styrningen av skolan är.

Enligt vår uppfattning finns det anledning att följa utvecklingen för att minimera de effektförluster som kan uppstå till följd av att vissa åtgärder får icke önskade bieffekter.

11.2.4 Det tar tid att implementera läroplansreformer

Det finns olika uppgifter om hur lång tid det tar att implementera läroplansreformer, så att dessa är att betrakta som institutionaliserade i verksamheten, dvs. har internaliserats i lärarnas praktik. Enligt den forskningsöversikt som utarbetats på utredningens uppdrag⁴ kan det ta från mindre än fem år till mer än femton år för större läroplansreformer att slå igenom bland lärare – i deras planering och i deras undervisning. Det bör observeras att detta inte innebär att implementeringen, enligt den modell som redovisas i avsnitt 2.3, på något sätt är avslutad eller att det med säkerhet har uppstått effekter på elevernas studieresultat. Enligt forskningsöversikten menar dessutom flera forskare att nya läroplaner endast i liten grad eller inte alls förändrar lärarnas sätt att undervisa.

Reformer med genomslag på undervisningen efter så kort tid som fem år gäller enligt översikten reformer som varit starkt efterfrågade och där lärare varit involverade i implementeringen. Exempel på sådana är grundskolereformen i Skottland och den förskole-

⁴ Åsén, Gunnar. Se bilaga 2.

reform som genomfördes i Sverige på 1990-talet. Översikten pekar också på att Kunskapslyftet, den senaste stora skolreformen i Norge, ser ut att ha fått ett relativt starkt genomslag i skolan redan efter cirka fem år. Det bör dock enligt utredningen beaktas att den forskningsbaserade utvärderingen av Kunskapslyftet i Norge inte kan härleda utvecklingen direkt till reformerna. Den positiva utvecklingen i de internationella undersökningarna startade i själva verket innan reformen genomfördes. En förklaring till detta kan dock vara att redan förberedelserna inför Kunskapslyftet gav vissa effekter.

Även andra källor bekräftar att det tar tid. Några forskare menar till exempel att institutionaliseringen av en genomsnittligt komplex innovation (skolreform; *vår kommentar*) tar mellan tre till fem år och att det tar mellan fem och tio år om det är fråga om en komplex innovation⁵. McKinsey menar att det finns exempel på skolsystem som gjort ihållande och avläsbara framsteg på så kort tid som sex år från det att beslutade förändringar implementerats initialt⁶. Att implementeringen av en komplex reform tar lång tid beror enligt ytterligare andra forskare på att lärare och skolledare endast kan använda en liten del av sin tid till systematisk skolförbättring⁷.

Enligt ännu en forskare är en innovation institutionaliserad när åtminstone en tredjedel av skolans medarbetare har genomfört innovationen och när det är lättare att hålla förändringen gående än att stoppa den⁸.

11.3 När kan förbättrade studieresultat förväntas?

Utredningens bedömning: Det går inte att fastställa ett exakt datum från vilket de olika åtgärderna sammantaget kan komma att leda till förbättrade studieresultat. De internationella studierna är de enda kunskapsmätningar som i dag är utformade för att mäta trender, varför vi fokuserar på dem. Det kommer dock att

⁵ van den Berg, Rudolf and Roland Vandenberghe (1981) *Onderwijsinnovatie in een verschuivend perspectief*. Tilburg, Uitgeverij Zwijsenbv.

⁶ Mourshed, Mona, m.fl (2010) *How the World's most improved school systems keep getting better*. McKinsey & Company.

⁷ Visscher, A. J. and R. Coe (2002) red. *School Improvement through Performance Feedback*. Lisse, Swets and Zeitlinger. För en svensk bild av de lokala förutsättningarna, se Madeleine Almqvist a.a.

⁸ Stringfield, S. (2002) *Big change question: is large scale educational reform possible?* Journal of Educational Change, 3.

ta tid innan åtgärderna kan förväntas påverka resultaten som de mäts i dessa studier. Implementeringen är en successiv process som dessutom kommer att ta olika lång tid för olika åtgärder. I vissa fall kan man inte heller förvänta sig några särskilda effekter på just kunskapsresultaten.

Många åtgärder har genomförts först från den 1 juli 2011, andra tidigare. Ett visst genomslag i form av förbättrade studieresultat kan förväntas tidigast vid de internationella studier som kommer att genomföras i mitten av 2010-talet. Effekten bör sedan kunna förstärkas gradvis fram till slutet av 2020-talet, allt annat oförändrat.

Utredningen har redan konstaterat att det inte går att fastställa ett bestämt datum från vilket de olika åtgärderna samverkar i förbättrade studieresultat. Att reformer efter ett antal år kan anses vara institutionaliserade, och ingå i en förändrad undervisningspraxis, innebär inte med nödvändighet att de har fått effekter på elevernas studieresultat. I vissa fall kan ta ytterligare tid innan förändringar i det sätt lärarna arbetar i sin tur leder till att det uppstår effekter på elevernas kunskaper som blir möjliga att mäta. I andra fall är det svårt att överhuvudtaget påvisa att det kommer att uppstå sådana effekter. Dessutom har det gått för kort tid för att det ska finnas utvärderingsresultat som belyser om det finns effekter på studieresultaten av de nu aktuella reformerna.

Utredningens uppdrag att bedöma när reformerna får avsedd effekt påverkas i denna sammantagna analys av dels att de olika åtgärderna genomförts vid olika tidpunkter, dels att de har olika förväntade genomslag på undervisningen och dels att det tar olika lång tid för dem att få genomslag.

11.3.1 Reformerna har genomförts vid olika tidpunkter

När reformerna tidigast kan få avsedda effekter beror bland annat på från och med när de först genomförts/tillämpas. Av tabell 11.1 framgår att ett flertal viktiga reformer har genomförts⁹ från och med 1 juli 2011 eller senare.

⁹ Med genomförts avses här att bestämmelser tillämpas eller att åtgärder vidtagits.

Tabell 11.1 Från när reformer och andra åtgärder genomförts/tillämpas.

Med några undantag gäller förändringarna på obestämd tid.

"Prognos" markerar att framtiden kan ändras genom nya beslut.

Reformer/åtgärder	Genomförs/tillämpas fr.o.m.						"Prognos"		
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tydligare styrdokument									
- Lgr11 ¹									
- Mål i åk 3									
Stärkt uppföljning									
- Nat prov åk 3									
- Fler nat prov (successivt) ²									
- Skriftliga omdömen									
- Betyg från åk 6									
- Ny betygsskala									
Lärarare									
- Ny lärarutbildning									
- Behörighetsregler									
- Legitimation ³									
- Speciallärarutbildning									
- Läraryftet I									
- Läraryftet II									
Rektorer									
- Tydligare ansvar									
- Obl. befattningsutbildning									
- Rektorslyftet									
Stöd till särskilda satsningar									
- Läsa-skriva-räkna									
- Ma, na och te									
- Utökad tid i matematik									
Tillsyn och sanktioner									
- Skolinspektionen ⁴									
- Förstärkta sanktioner									
- Kontrollrättning av nat prov									
Övriga åtgärder									
- Stärkt rätt till särskilt stöd									
- Åtgärder för ökad studiero ⁵									
- Lika villkor frist/kom skolor									

1) Inkl. kursplaner och kunskapskrav. 2) Nationella prov i bi, ke och fy i åk 9 permanent fr.o.m. 2010 (utprovning 2009). Fr.o.m. lä 2011/12 ersattes proven i sv, sv2, ma och eng i åk 5 med motsvarande prov i åk 6. Bi, fy och ke (NO) i åk 6 samt i geo, hi, rel och sam i åk 6 och åk 9 fr.o.m. vt 2014 (utprovning 2013). 3) Tillämpas fr.o.m. 1 dec 2013. 4) Inkl. förstärkta resurser och tätare tillsyn. 5) Bestämmelserna har skärpts stegvis.

Reformer och andra åtgärder som genomförts/tillämpats från 1 juli 2011 eller senare gäller Lgr11 med nya kursplaner, kunskapskrav, betyg från årskurs 6, ny betygsskala, ny lärarutbildning, nya behörighetsregler och införandet av lärarlegitimation samt stärkta sanktioner i samband med tillsyn, stärkt rätt till särskilt stöd och mer lika villkor för fristående och kommunala skolor. Förändringarna har således i skrivande stund haft mindre än två år på sig att sätta avtryck i verksamheten. Det gäller även mer tillfälliga insatser som Lärarlyftet II och Rektorslyftet.

Andra åtgärder har haft längre tid på sig att verka. Det gäller till exempel införandet av mål och sedermera kunskapskrav i årskurs 3, nationella prov i årskurs 3, nationella prov i fler ämnen i årskurs 6 och 9 (nationella prov i fler ämnen har genomförts stegvis) samt införandet av skriftliga omdömen i den individuella utvecklingsplanen (IUP). Vad gäller IUP har regeringen redan aviserat vissa förändringar från och med läsåret 2013/14¹⁰. Andra åtgärder som haft längre tid på sig avser att påverka kompetensen hos lärare och rektorer, till exempel införandet av speciallärarutbildning, Lärarlyftet I och satsningar på bland annat kompetensutveckling. Det gäller också vissa åtgärder för ökad studiero samt förstärkningen av tillsyn och kvalitetsgranskning, inklusive inrättandet av Skolinspektionen.

11.3.2 Utvecklingen kan följas i de internationella studierna

För att belysa när effekter av de olika åtgärderna kan förväntas uppstå har utredningen valt att utgå från när effekter kan förväntas bli synliga i de internationella studierna. Detta val har gjorts av två anledningar. För det första bedömer vi att det är genom de internationella studierna som det i praktiken kommer att vara möjligt att följa utvecklingen. Dessa är de enda kunskapsmätningar vi har i dag som är utformade för att beskriva trender. Utredningen har i avsnitt 2.2.1 konstaterat att till exempel betyg och nationella prov i nuläget utgör mindre lämpliga mått att följa kunskapsutvecklingen med, bland annat på grund av att både betygsskalan och provsystemet ingår i åtgärdspaketet och därför är föremål för förändringar som gör dessa mått instabila. För det andra är det för vår del möjligt att vara mer precisa än vad de internationella studierna ger stöd

¹⁰ Regeringen har aviserat att kravet på IUP ska avskaffas helt för årskurserna 6–9 samt att IUP ska lämnas minst en gång per läsår i stället för en gång per termin i i årskurserna 1–5.

för. Vi är samtidigt väl medvetna om att dessa inte fångar upp samtliga effekter av de förändringar som skett och att de endast mäter effekter inom vissa ämnen.

Av tabell 11.2 framgår de senast genomförda studierna samt nu aktuell planering för perioden fram till och med 2030. Redovisningen utgår från dagens periodicitet, vilken naturligtvis kan komma att ändras om länderna kommer överens om det. Likaså utgår den från att Sverige kommer att delta i studierna på samma sätt som i dag. Även detta kan naturligtvis komma att ändras.

Tabell 11.2 Internationella studier

Nyligen genomförda och planerade studier ¹			
2011 ↓ 2030	PIRLS 2011	PISA 2012 (ma)	TIMSS 2011
	PIRLS 2016	PISA 2015 (no)	TIMSS 2015
		PISA 2018 (läs)	TIMSS 2019
	PIRLS 2021	PISA 2021 (ma)	TIMSS 2023
		PISA 2024 (no)	
	PIRLS 2026	PISA 2027 (läs)	TIMSS 2027
		PISA 2030 (ma)	

1) Redovisningen utgår från den periodicitet med vilken studierna genomförs för närvarande. Detta kan naturligtvis komma att ändras om länderna kommer överens om det. Dessutom kan beslut fattas som påverkar Sveriges deltagande.

PIRLS¹¹ undersöker läsförmågan för elever i årskurs 4. PISA¹² avser att mäta kunskaper och färdigheter hos 15-åriga elever i matematik, naturvetenskap och läsförståelse. Vid varje tillfälle är ett kunskapsområde i särskilt fokus men alla kunskapsområden undersöks varje gång, vilket möjliggör jämförelser över tid. Fokusområdena framgår av tabellen. TIMSS¹³ undersöker elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i årskurs 4 och årskurs 8. Det bör observeras att varken PIRLS, PISA eller TIMSS mäter resultaten i de samhällsorienterande ämnena. Ytterligare en internationell studie av intresse – ICCS¹⁴ – avser medborgar- och samhällsfrågor i skolan. Den genomfördes senast 2009. Tyvärr saknas uppgifter om den framtida planeringen för ICCS.

Ett förväntat successivt genomslag

Kapitlen 3–9 ger visst stöd för att dra slutsatser av om, och när, de olika reformerna och insatserna tidigast kan komma att påverka resultaten i de internationella studierna. Det måste understrykas att vi här endast fokuserar på åtgärdernas möjliga bidrag till utveckling av kunskapsresultaten som de mäts i dessa studier. Alla mål för utbildningen i den svenska skolan, eller ens i de enskilda ämnena, mäts inte i de internationella studierna. Det kommer dessutom knappast att i framtiden gå att härleda utvecklingen i de internationella studierna till specifika åtgärder eller ens till det samlade åtgärdspaketet. Det handlar här om hypoteser, inte prognoser, om vad som faktiskt kan komma att hända.

Flertalet av förändringarna genomfördes först från och med läsåret 2011/12. Det innebär att resultatet för elever som kommer att ha gått hela sin grundskoletid i det nya systemet kommer att kunna följas upp i internationella studier först från och med 2020. Eventuella effekter på studieresultaten bör dock i vissa fall kunna visa sig tidigare än så. Dels genomfördes vissa åtgärder redan innan 2011/12, dels uppstår effekterna av de olika åtgärderna successivt.

¹¹ Progress in International Reading Literacy Study. Studien organiseras av The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

¹² Programme for International Student Assessment. Studien är ett OECD-projekt.

¹³ Trends in International Mathematics and Science Study. Studien organiseras av IEA.

¹⁴ International Civic and Citizenship Education Study. Studien organiseras av IEA.

Nya kursplaner och kunskapskrav

Lgr11 med nya kursplaner som kompletteras med kunskapskrav utgör ett centralt inslag i åtgärdspaketet. Förändringen ligger, som redan nämnts, nära undervisningen och bör därför kunna bidra till kunskapsförbättringar som blir möjliga att avläsa i de internationella undersökningarna. Samtidigt är inte svenska och internationella erfarenheter av tidigare reformer särskilt uppmuntrande. För att de avsedda effekterna överhuvudtaget ska kunna uppstå är det enligt vår bedömning nödvändigt att implementeringen av de nya styrdokumenterna är uthållig. Det är i själva processen på den enskilda skolan som drivkraften till förbättringar ligger.

De nya styrdokumenterna började tillämpas först hösten 2011. Det är inte rimligt att förvänta sig några effekter av detta redan i PISA 2012. För det är implementeringen av styrdokumenterna alldeles för komplicerad och tidskrävande. Dessutom har de 15-åringar som genomförde PISA 2012 fått merparten av sin utbildning utifrån de tidigare styrdokumenterna. Om man tar utgångspunkt i att fem år är en ganska optimistisk prognos för hur lång tid det tar för en reform att institutionaliseras (se avsnitt 11.2.3) är även de internationella studier som genomförs 2015 och 2016 tidigt ute. Med en framgångsrik implementering skulle dock de nya kursplanerna och kunskapskraven, med en optimistisk bedömning, kunna bidra positivt till utvecklingen av resultaten i PISA 2015, TIMSS 2015 och PIRLS 2016. Mer troligt är att det kan ta tills PISA 2018, TIMSS 2019 och PIRLS 2021.

Mål/kunskapskrav samt nationella prov i årskurs 3

Reformen med mål och nationella prov i årskurs 3 har införts stegvis. Mål för årskurs 3 infördes initialt från hösten 2008 och nationella prov i svenska och matematik permanentades från och med 2010. Från och med att Lgr11 infördes den 1 juli 2011 har målen för årskurs 3 ersatts med kunskapskrav för godtagbara kunskaper. Utredningen bedömer att de förändringar som avser årskurs 3 tillhör dem som har störst förutsättningar att långsiktigt påverka resultaten i den svenska skolan.

Om man antar att införandet av mål och nationella prov i årskurs 3 mer eller mindre omedelbart förändrade lärarnas sätt att planera sitt arbete, bland annat med formativ utvärdering, skulle

med en mycket optimistisk bedömning vissa effekter kunnat uppstå redan i de undersökningar som genomfördes för årskurs 4 under 2011. PIRLS 2011 och TIMSS 2011 pekar också på att försämringarna i vissa avseenden har bromsats upp. Utvecklingen kan dock härledas varken till den här aktuella reformen eller till några andra specifika insatser. Det är mer rimligt att förvänta sig att reformen, om den är framgångsrik, tidigast kan påverka resultaten för läsförståelse i PIRLS 2016 och för matematik och naturvetenskap i TIMSS 2015.

Effekterna av införandet av mål och sedermera kunskapskrav samt nationella prov för årskurs 3 bör dock ytterst avläsas först när de elever, som gått de första tre åren i grundskolan efter att reformen introducerats, har nått slutet av grundskolan och kanske till och med går i gymnasieskolan. Det viktiga är ju att förändringen lägger en grund som, tillsammans med andra förändringar, bidrar till förbättrade resultat för eleverna när de lämnar grundskolan. Denna typ av effekter skulle allra tidigast kunna visa sig i samband med PISA 2018 och TIMSS 2019.

Betygslänkande skriftliga omdömen i IUP:n från årskurs 1

Reformen tillämpas från hösten 2011. Teoretiskt innebär detta att eventuella effekter kan börja uppstå successivt från denna tidpunkt. I praktiken sker sannolikt implementeringen av reformen i ett sammanhang, tillsammans med bland annat läroplansreformen. För att reformen ska kunna få effekt på elevernas kunskaper bör den enligt vår uppfattning först påverka lärarnas arbete i klassrummet. Det är inte i första hand det förhållandet att eleven får ett skriftligt omdöme som har förutsättningar att påverka elevens lärande. Det handlar i stället främst om det lärande som reflektionerna i samband med bedömningen innebär för läraren och hur dessa i sin tur påverkar undervisningen.

Eftersom reformen med skriftliga omdömen från årskurs 1 påverkar förhållandena för elever i årskurserna 1–5¹⁵ bör den kunna avläsas redan i de internationella studier som avser årskurs 4. Det innebär att reformen skulle kunna påverka de samlade resultaten för de yngre eleverna tidigast i samband med TIMSS 2015 och PIRLS 2016, för att sedan förstärkas till påföljande studier. Resul-

¹⁵ Från början gällde reformen alla elever i samtliga årskurser. Regeringen har dock aviserat att reformen framgent ska gälla endast för elever i årskurserna 1–5.

taten för de äldre eleverna skulle, om effekten på elevernas lärande kvarstår under den återstående tiden i grundskolan, tidigast kunna visa sig först i samband med PISA 2018 och TIMSS 2019.

Nationella prov i fler ämnen i årskurserna 6 och 9

Nationella prov i fler ämnen har införts stegvis sedan 2010. Vissa av proven utprovas först vårterminen 2013 och permanentas vårterminen 2014. Liksom för skriftliga omdömen från årskurs 1 bedömer vi att det i första hand är genom att påverka lärarnas undervisning som proven har förutsättningar att i sin tur påverka studieresultaten. Om detta sker skulle förändringen tillsammans med andra åtgärder kunna bidra till förbättrade resultat tidigast i samband med PISA 2015 och TIMSS 2015, för att sedan successivt förstärkas från PISA 2018 och TIMSS 2019.

Betyg i årskurs 6

Reformen tillämpades första gången vid terminsslutet hösten 2012. I en mening är detta en reform som slår igenom omedelbart eftersom åtgärden är tvingande. Av kapitel 4 framgår att det inte finns någon entydig bild av tidigare betygs påverkan på studieresultaten. Effekterna varierar också för olika elevgrupper. Resultaten pekar sammantaget på att högpresterande elever gynnas eller åtminstone inte missgynnas av tidigare betyg medan lågpresterande elever missgynnas. Detta gör att effekterna på nationell nivå är osäkra.

Återigen är det främst genom den inverkan reformen kan ha på lärarnas undervisning som effekter eventuellt skulle kunna uppstå på studieresultaten. Om man således antar att betygen inte bara får en summativ roll utan också bidrar till analys och utveckling av undervisningen skulle detta tillsammans med andra åtgärder kunna bidra till förbättrade resultat tidigast i samband med PISA 2015 och TIMSS 2015, för att sedan successivt förstärkas från PISA 2018 och TIMSS 2019.

Ny lärarutbildning

Den nya lärarutbildningen startade höstterminen 2011. Utredningen betraktar lärarkompetensen som en av de viktigaste faktorerna för att förbättra studieresultaten i den svenska skolan. För att den nya lärarutbildningen ska få effekter på elevernas studieresultat måste flera faktorer vara uppfyllda. De förändringar som genomförts i lärarutbildningen måste vara rätt tänkta och få ett faktiskt genomslag i utbildningen. Dessutom måste tillräckligt många lärare med den nya utbildningen examineras och bli verksamma i skolan. Vi anser att satsningen på ämneskunskap och ämnesdidaktik kan påverka kunskapsutvecklingen positivt. Det tar dock tid innan en ny lärarutbildning kan förväntas få genomslag på undervisningen och i ett nästa steg på studieresultaten. Det tar helt enkelt tid innan en tillräckligt stor andel av lärarna har gått den nya utbildningen. En rimlig bedömning är att effekter, om de uppstår, gör det från mitten av 2020-talet, vilket skulle innebära att de skulle kunna påverka resultaten i samband med TIMSS 2023, PISA 2024 och PIRLS 2026. Samtidigt finns risken att lärarbristen, som förväntas bestå fram till mitten av 2020-talet, kommer att motverka den önskade utvecklingen. Att lärarutbildningarna inte attraherar de studenter som har de bästa förutsättningarna utgör även det ett bekymmer. Det gäller även de stora avhoppet från läraryrket¹⁶.

Återinförandet av speciallärarutbildningen

Speciallärarutbildningen återinfördes under 2008 och de första speciallärarna examinerades från utbildningen under 2009/10. Införandet av speciallärarutbildningen bör leda till att fler lärare med specialpedagogisk examen i framtiden kommer att ha ”rätt lärarutbildning” i sin grundläggande examen för den undervisning de bedriver. Detta bör kunna bidra till förbättrade studieresultat för de elever som är berörda. En förutsättning är dock att den undervisning speciallärarna bedriver utmanar elevernas kunskapsutveckling. Det möjliga genomslaget i internationella mätningar bör dock inte överdrivas. Detta med tanke på dels att antalet berörda elever är litet, dels att bristen på speciallärare och specialpedagoger förväntas kvarstå fram till 2030. Effekten är därför för osäker för att

¹⁶ Under en femårsperiod, mellan läsåren 2006/07 – 2011/12 var det mer än var tredje lärare som lämnade yrket. Av dem gick 12 procent i pension och 24 procent lämnade yrket av annan orsak. Källa: Skolverket (2013) *Beskrivande data*. Rapport 383.

det ska vara möjligt att ange en tidpunkt för när återinförandet av speciallärarutbildningen kan komma att få effekter.

Kunskapslyften för lärare

Både Lärarlyftet I och Lärarlyftet II har varit inriktade mot att stärka lärares ämneskunskaper och ämnesdidaktiska kompetens.

Lärarlyftet I pågick mellan 2007 och 2011 innebar att lärare med en lärarexamen gavs möjlighet att studera på universitet eller högskola med en ersättning på 80 procent av lönen från staten. Satsningen som uppskattningsvis nått var sjätte lärare i grundskolan har varit uppskattad. Spridningseffekten till andra lärare har dock varit begränsad. Det saknas utvärderingar av vilken påverkan Lärarlyftet I haft på elevernas kunskapsresultat. Om Lärarlyftet I ensamt kunnat påverka de resultat som mäts i de internationella studierna är enligt vår bedömning mer tveksamt. I så fall borde detta kunnat avläsas redan i studierna från början av 2010-talet. Även om PIRLS 2011 och TIMSS 2011 pekar på att försämringarna i vissa avseenden har bromsats upp kan dock detta inte härledas varken till Lärarlyftet I eller till andra specifika insatser. Resultaten på PISA 2012 redovisas först hösten 2013.

Lärarlyftet II som planeras att pågå 2012–2015 riktar sig enbart till lärare med lärarexamen som är anställd hos en huvudman, men som undervisar i ett ämne utan att ännu ha rätt utbildning för detta. Utredningens bedömning är att denna satsning har större förutsättningar att påverka studieresultaten än den föregående, på grund av att den är mer riktad. Eventuella bidrag till utvecklingen av resultaten på de internationella studierna skulle allra tidigast kunna uppstå från mitten av 2010-talet, dvs. tidigast i samband med PISA 2015, TIMSS 2015 och PIRLS 2016, för att sedan successivt förstärkas.

Skärpta behörighetsregler och införande av lärarlegitimation

Förändringarna innebär i korthet att det som huvudregel krävs legitimation som lärare respektive förskollärare för att få anställas i skolväsendet utan tidsbegränsning samt för att få bedriva och ansvara för undervisning. Av legitimationen ska framgå vilka skolformer, årskurser och ämnen behörigheten avser och om behörigheten

avser arbete i fritidshem. Bestämmelserna ska tillämpas fullt ut från och med 1 december 2013. Endast legitimerade lärare ska, med ett par undantag, självständigt få besluta om betyg¹⁷. Från och med 1 juli 2011 gäller samtidigt att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig får bedriva undervisning.

Utredningen bedömer att de skärpta behörighetsreglerna kan bidra till förbättrade studieresultat på sikt, särskilt om befintliga lärare kompletterar sin utbildning, till exempel inom ramen för Lärarlyftet II. Lärarbristen riskerar dock att under lång tid undergräva effekterna av reformen, varför vi bedömer att avläsbara effekter på studieresultaten, som de mäts i de internationella undersökningarna, knappast bör kunna uppstå förrän mot slutet av 2010-talet, dvs. i PISA 2018, TIMSS 2019, för att sedan förstärkas successivt.

Några särskilda effekter på studieresultaten av det formella kravet på lärarlegitimation har vi däremot svårare att se att det finns ett sakligt stöd för.

Befattningsutbildningen för rektorer och rektorslyftet

Befattningsutbildningen för rektorer har införts i två omgångar, först från hösten 2008 och senare som obligatorium från 2010. Någon utvärdering av den obligatoriska befattningsutbildningen och dess effekter har ännu inte presenterats.

Rektorslyftet startade hösten 2011 och ska pågå till och med 2014. Satsningen är till för rektorer som genomgått den statliga befattningsutbildningen eller en äldre rektorsutbildning och fokus ligger på pedagogiskt ledarskap inom kunskapsområdet styrning och ledning. Rektorerna själva är positiva till utbildningen. Lärarna uppger däremot att de inte uppfattat att rektorerna har påverkats av utbildningen.

Utredningen konstaterar att välutbildade rektorer är centrala för skolans utveckling. Utbildningen och fortbildningen av rektorer bör därför bidra positivt till studieresultat och skolans måluppfyllelse. Trots att merparten av landets rektorer redan har deltagit eller deltar i någon av utbildningarna bedömer vi att det tar tid innan effekter kan förväntas på elevernas studieresultat. Vi menar att en sådan effekt bland annat bör kunna uppstå genom det sätt som rektorerna bidrar till implementeringen av de centrala delarna

¹⁷ Den som anställts som lärare före den 1 juli 2011 ska dock, även om denne inte har en lärarexamen och legitimation, självständigt få besluta om betyg t.o.m. juni 2015.

av åtgärds paketet, till exempel Lgr11 med kursplaner som kompletteras med kunskapskrav. Det innebär att utbildningarna kan komma att bidra till den samlade utvecklingen av resultaten på de internationella studierna från mitten av 2010-talet och framåt, dvs. tidigast i samband med PISA 2015, TIMSS 2015 och PIRLS 2016.

Stöd till särskilda satsningar på läsa-skriva-räkna respektive matematik, naturvetenskap och teknik

Olika satsningar av detta slag har genomförts mer eller mindre kontinuerligt under de senaste årtiondena. Det som skiljer ut de satsningar som har genomförts från 2008 och framåt på läsa-skriva-räkna respektive på matematik, naturvetenskap och teknik är omfattningen. Sammantaget menar vi därför att de båda satsningarna bör kunna påverka lärarnas praktik och därmed också kunna påverka elevernas studieresultat.

Satsningen på läsa-skriva-räkna pågick under 2008–2012. Den fick ett brett genomslag och utformades lokalt. Satsningen på matematik, naturvetenskap och teknik har pågått sedan 2009, men ändrat inriktning över tid. Det nu pågående Matematiklyftet kommer att beröra en stor andel lärare som undervisar i matematik och bedöms ha bättre förutsättningar än tidigare satsningar att påverka undervisningen.

Både satsningen på läsa-skriva-räkna och satsningen på naturvetenskap och teknik har haft en tydlig inriktning på årskurserna 1–3. Teoretiskt skulle vissa effekter kunnat avläsas redan i PIRLS 2011 och TIMSS 2011. Det är dock mer rimligt att förvänta sig att satsningarna tidigast kan påverka resultaten för elever i årskurs 4 i läsförståelse i PIRLS 2016 och i naturvetenskap i TIMSS 2015. Om satsningarna bidrar till att eleverna klarar sig bättre genom hela grundskolan borde det visa sig för de äldre eleverna tidigast i samband med PISA 2018 och TIMSS 2019. Satsningarna på matematik har inte samma fokus på de tidiga årskurserna. De bör kunna bidra till utvecklingen av resultatet på tidigast PISA 2015 och TIMSS 2015, för att sedan successivt förstärkas över tid.

Stärkt tillsyn och förstärkta sanktioner

Tillsynen av den svenska skolan har stärkts i flera avseenden sedan 2007. Den 1 oktober 2008 inrättades Statens skolinspektion. Samtidigt fördubblades resurserna för tillsyn och kvalitetsgranskning. I och med den nya skollagen (2010:800) regleras numera tillsynen över både kommunal och fristående skolverksamhet i skollagen. En så kallad sanktionstrappa har också införts, med fler sanktionsinstrument än tidigare.

Mycket tyder på att tillsynen och möjligheten till sanktioner har betydelse för regelefterlevnaden. Denna del av Skolinspektionens uppdrag, som avser likvärdighet och rättssäkerhet för den enskilde eleven, är viktig. Tydliga belägg saknas däremot för att tillsynen har en påverkan på studieresultaten mätt på nationell nivå. Vi bedömer dock att Skolinspektionens kvalitetsgranskningar kan bidra till förbättrade resultat, åtminstone på de granskade skolorna. Det gäller bland annat ämnesgranskningarna och andra granskningar som fokuserar arbetet med skolans måldokument. Sammantaget anser vi emellertid att man måste vara försiktig vid bedömningen av tillsynens och kvalitetsgranskningens förutsättningar att få genomslag på studieresultaten, mätt på nationell nivå. Man bör inte heller förvänta sig att eventuella sådana effekter ska uppstå på kort sikt.

Övriga åtgärder för ökad måluppfyllelse

I den nya skollagen (2010:800), som tillämpas från och med 1 juli 2011, har regleringen om elever i behov av särskilt stöd samlats i ett eget avsnitt. I huvudsak har bestämmelserna samma innehåll som tidigare. Det har dock förtydligats att ett eventuellt behov av särskilt stöd ska utredas skyndsamt. Den stora förändringen är annars inte det substantiella innehållet i bestämmelserna utan att det i flera avseenden nu går att överklaga beslut till Skolväsendets överklagandenämnd. Det gäller rektorns beslut om åtgärdsprogram, om särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt, och om anpassad studiegång. Vi bedömer att förändringarna är så pass begränsade att de knappast kommer att få avläsbara effekter på studieresultaten mätt på nationell nivå. Möjligheten att överklaga ökar dock likvärdigheten och ökar rättssäkerheten för enskilda elever.

Redan 2007 infördes bestämmelser i skollagen om omhändertagande av föremål och bestämmelser som möjliggör en permanent omplacering på grund av att det är nödvändigt med hänsyn till andra elevers trygghet och studiero. Lärares och rektorers disciplinära befogenheter stärktes sedan ytterligare i den nya skollagen (2010:800). Vi menar att det är en grundläggande förutsättning för studier och lärande att varje elev kan känna trygghet i klassrummet och få vistas i en miljö som ger studiero. Att tydliggöra umgängesreglerna i skolan och ge förutsättningar för varje skola att utveckla ett positivt socialt klimat är därför viktigt. Vi bedömer dock inte att de förändringar som genomförts i regelverket kommer att få några avläsbara effekter på studieresultaten mätt på nationell nivå. De kommer däremot att få betydelse i enskilda fall.

Den nya skollagen (2010:800) bygger på den grundläggande principen om lika villkor för fristående och kommunala skolor. I den tidigare skollagen (1985:1100) reglerades fristående skolor i ett särskilt kapitel som innebar särskilda villkor. Utredningen bedömer att förändringen av hur fristående skolor regleras har en stor principiell betydelse, men att den troligen inte kommer att ha någon nationellt påvisbar effekt på skolans studieresultat. Däremot kommer förändringen att i vissa avseenden kunna bidra till en ökad likvärdighet mellan kommunala och fristående skolor.

Sammantaget – det tar tid

Det är inte lätt att ha en uppfattning om hur alla dessa i hög grad hypotetiska effekter kan komma att samverka i en samlad effekt. Om det faktiskt uppstår förbättrade resultat i kommande internationella undersökningar kommer det dessutom knappast att vara möjligt att härleda dem till den ena eller andra åtgärden. Antalet samverkande åtgärder är alldeles för många och för olikartade för en sådan analys. Dessutom påverkas resultaten av olika externa faktorer (se vidare avsnitt 2.1 om effekter). Att effekter av en åtgärd inte kan fastställas kan bero på att det faktiskt inte har uppstått några effekter, men det kan också bero på att effekterna inte varit möjliga att mäta. Vidare kan man inte förvänta sig att allt annat kommer att vara oförändrat över så lång tid som det är fråga om här. De reformer och åtgärder som vi har haft att bedöma kan komma att förändras över tid genom nya beslut.

För att komplicera bilden ytterligare kan, som nämnts ovan, vissa åtgärder ha en kontraproduktiv inverkan. Det gäller till exempel om de leder till en onödig administration för lärarna eller skapar osäkerhet inför det pedagogiska uppdraget. Å andra sidan kan vissa åtgärder stärka genomslaget för andra åtgärder. Det senare gäller exempelvis kompetensutveckling som kan stödja implementeringen av de nya styrdokumenterna. Det går emellertid inte att här göra en analys som tar hänsyn till alla sådana möjliga effekter. För det är underlaget för bräckligt.

Helt klart är att det tar tid innan de olika åtgärderna kan förväntas få genomslag i de internationella undersökningarna, att det tar olika lång tid för olika åtgärder och att det handlar om en successiv process. Vissa åtgärder kommer dessutom knappast att bidra till förbättrade resultat i de internationella undersökningarna. Det är enligt vår bedömning inte rimligt att förvänta sig några påtagliga avläsbara effekter i de internationella studierna som genomförts under 2011 och 2012. Vid de studier som kommer att genomföras i mitten av 2010-talet kan ett visst genomslag förväntas, som sedan bör kunna förstärkas successivt fram till slutet av 2020-talet, allt annat oförändrat.

11.4 Det går att påverka både om och när!

Utredningens bedömning: Trots att förutsättningarna för implementeringen i flera avseenden är gynnsamma finns även försvårande omständigheter. Sammantaget leder detta till att det kommer att ta tid innan reformerna och de övriga åtgärderna kan komma att bidra till de avsedda effekterna. Dessa effekter är dessutom osäkra. Implementeringen går dock att påverka och därmed även förutsättningarna för att det så långt möjligt ska uppstå avsedda effekter. Därför bör beaktas att

- det är genom lärarna som förändringarna förverkligas; för att reformarbetet ska hållas vid liv behöver de tid, lokalt förankrat utvecklingsstöd och lokalt förankrad kompetensutveckling samt förtroendet från stat och skolhuvudman för den egna professionen,
- implementeringen måste vara uthållig; arbetet har bara börjat,

- det behövs strategier för den fortsatta implementeringen på alla nivåer i systemet, dvs. hos staten, skolhuvudmannen och skolan, samt
- implementeringen kan främjas av en utökad dialog om förutsättningarna för och genomförandet av förändringarna såväl mellan stat och kommun/skolhuvudman som mellan skolhuvudman och skola.

Av kapitel 10 framgår att implementeringen av reformerna så här långt svarar mot flera av de faktorer som anses vara avgörande för om en implementering ska lyckas. Det finns i huvudsak en bred uppslutning kring reformernas intentioner, väsentliga delar av reformerna var efterfrågade och de innebär snarare en utveckling inom ramen för det befintliga systemet än ett fullständigt nytänkande. Till exempel bygger Lgr11 på den kunskapssyn som även gällde i Lpo 94. Dessutom har Skolverkets insatser för att stödja implementeringen varit omfattande och i allt väsentligt uppskattade av såväl lärare och rektorer som lokala politiker och förvaltningschefer.

Trots detta kommer det, som vi konstaterat ovan, att ta tid att implementera reformerna så att de kan bidra till avsedda effekter. Det framgår av både forskning och tidigare erfarenhet. Enligt forskningen är dessutom de effekter man kan förvänta sig osäkra. Som nämnts inledningsvis i detta kapitel karaktäriseras reformer på skolområdet av att de är komplexa och tidskrävande att implementera. För att komplicera det hela ytterligare finns även inslag i åtgärds paketet som kan visa sig ha kontraproduktiva inslag.

Implementeringen går dock att påverka och därmed även förutsättningarna för att reformerna ska kunna få avsedda effekter och när detta ska kunna ske. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla vikten av uthållighet i implementeringen, då det är ett stort antal reformer – ofta av strategisk karaktär – som ska genomföras.

Lärarna behöver tid, stöd och förtroende

Det är i allt väsentligt genom lärarnas arbetsinsatser som de förändringar ska förverkligas som kan leda till förbättrade resultat och ökad måluppfyllelse. Lärare med goda ämneskunskaper och

ämnesdidaktisk kompetens ska genom sitt dagliga arbete bidra till att eleverna får möjlighet att tillgodogöra sig de kunskaper och kompetenser som styrdokumentet föreskriver.

Lärarna har i sitt arbete påverkats av de senaste årens intensiva reformarbete. För att kraften i reformarbetet ska hållas vid liv behöver de tid för arbetet med bland annat de nya styrdokumentet och med bedömning och betygssättning. Forskning och erfarenhet visar att brist på tid hos dem som ska genomföra reformerna i praktiken är ett av de största hindren för en lyckad implementering. Tid behövs för bland annat lokalt förankrat utvecklingsarbete och för lokalt förankrad kompetensutveckling. Forskning och erfarenhet visar även att lokalt förankrade insatser, riktade till arbetsenheter, har större effekt än att enskilda lärare "skickas på kurs"¹⁸. Det gäller särskilt om målsättningen är att lärarna ska ges möjlighet att tillsammans utveckla undervisningen, vilket i sin tur bör vara avgörande för att eleverna ska ges bättre förutsättningar för lärande.

Utredningen anser vidare att frågan om läraryrket som profession¹⁹ inte kan negligeras. Omfattningen av reformerna förutsätter stor uppslutning och målmedvetna insatser från lärarnas sida för att resultatutvecklingen i svensk skola ska förbättras. Det förutsätter i sin tur en lärarkår som upplever att deras professionalism respekteras och att de reformer som införs stärker den, eller åtminstone inte förminskar den. Stenlås²⁰ drar utifrån sin forskning slutsatsen att reformer på en rad olika områden har minskat utrymmet för en professionell yrkesroll över tid. Andra bedömare²¹ har gjort likartade analyser och uppfattningen förekommer även hos lärarna själva. Varje insats som bidrar till att i stället stärka lärarnas profession kommer därför att ha betydelse för det fortsatta genomförandet av reformerna, båda avseende i vilken takt genomförandet sker och med vilken kvalitet. Utmaningen ligger här i att ge lärarna stödet och verktygen, utan att för den skull begränsa deras professionella utrymme.

Implementeringen av de nya styrdokumentet, inklusive kunskapskraven och den nya betygsskalan, fokuserar mycket av det

¹⁸ Se avsnitt 7.2.

¹⁹ Professioner förekommer oftast inom områden där det krävs både hög kompetens för att utöva ett yrke och hög grad av självständighet i yrkesutövningen. Vilka yrken som räknas som professioner är inte statiskt, men läraryrket brukar räknas dit.

²⁰ Stenlås, Niklas *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2009:6.

²¹ Se t.ex. Eva Forsberg och Erik Wallin (2006) *Skolans kontrollregim: ett kontraproduktivt system för styrning?* Stockholms universitets förlag.

som är centralt i lärarprofessionen. Den fortsatta implementeringen bör därför enligt vår uppfattning inriktas på vad vi ser som viktiga delar i lärarens uppdrag, dvs. på planering, genomförande och formativ utvärdering av undervisningen. Genom att utvärdera elevens lärande kan elev och lärare tillsammans öka sin förståelse för elevens läroprocess. Dessutom kan läraren eller arbetslaget identifiera vad som lyckas och vad som brister i den egna undervisningen. Dessa båda perspektiv hör ihop framhåller till exempel Hattie, som menar att det ”är viljan att söka efter orsakerna till varför en elev inte gör framsteg som leder till förbättrad undervisning”²². Ambitionen att avlasta lärarna onödiga administrativa uppgifter kan vara motiverad. Det måste dock understrykas att den form av planering och utvärdering av undervisningen som avses här inte handlar om onödig administration, utan om en central del av lärarprofessionen.

Reformintensiteten – en utmaning även för skolhuvudmännen

Skolhuvudmannens roll är central i samband med implementeringen av skolreformerna. Samtidigt påverkas även skolhuvudmännen av den intensitet med vilken reformerna och de övriga åtgärderna har genomförts och genomförs. Huvudmännens strategiska planering och resursfördelning påverkas exempelvis av förändrade behörighetskrav för att anställas som lärare, införande av lärarlegitimation, nationella prov i fler ämnen och i fler årskurser samt tidigare betyg. Genomgripande och komplexa förändringar som till exempel de nya kursplanerna, kunskapskraven och betygsskalan ställer krav på lokala strategier för skolutveckling och kompetensutveckling. Statlig reformverksamhet får med andra ord betydande effekter på huvudmannanivån, där implementeringen av de statliga reformerna ska länkas till andra lokalt pågående processer.

För en kommun innebär detta naturligtvis en utmaning. Hur stor denna är och på vilket sätt den hanteras beror på vilka resurser som finns för att genomföra reformerna samt vilken kapacitet och vilken förmåga kommunen har för att leda och samordna insatserna, och för att stödja rektorerna på de olika skolenheterna. Motsvarande utmaning ställs självfallet även på styrelserna för fristående skolor.

²² Hattie, John (2009) *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Routledge. New York.

Kommuner och skolor är dessutom olika i en mängd avseenden, vilket påverkar implementeringen. Huvudmännens, och för den delen skolornas, planering påverkas av skillnader avseende bland annat elevernas socio-ekonomiska bakgrund, ekonomiska resurser, arbetsorganisation, skolkultur och förändringsberedskap. Det innebär att en och samma reform behöver fasas in i olika verkligheter, något den statliga implementeringsstrategin behöver ta hänsyn till.

Implementeringsstrategier behövs på alla nivåer

Att genomföra nationella reformer i ett decentraliserat styrsystem ställer således särskilda krav på de nationella implementeringsstrategierna. Det gäller särskilt när staten inte förfogar över, och inte ska förfoga över, beslut och val av insatser på den operativa nivån. För att reformer ska slå igenom i den operativa verksamheten krävs att de har legitimitet och får stöd från alla nivåer i systemet. Att samordna och säkerställa kvaliteten i genomförandet av så omfattande reformer som de som nu är aktuella, ställer därför stora krav på styrning och ledning på både statlig och lokal nivå.

Utredningen har redan i föregående kapitel konstaterat att flera av de centrala reformerna inom det nu aktuella åtgärds paketet än så länge är unga. Det innebär att det återstår mycket arbete innan de kan anses fullständigt implementerade eller institutionaliserade. De åtgärder som hittills genomförts såväl av staten som av skolhuvudmännen får ses som tidiga insatser inom ramen för den initiala implementeringen, insatser som nu behöver fullföljas.

Det uppdrag Skolverket har fått av regeringen i samband med den nuvarande implementeringen har gjort att verkets initiala insatser har varit mer omfattande nu än när till exempel Lpo 94 implementerades. De har också varit uppskattade av de verksamma. Staten behöver dock enligt vår uppfattning finnas med och stödja implementeringen under lång tid. Annars finns en risk att de reformer som genomförts sedan 2007 inte ges förutsättningar att bidra till avsedda effekter på det sätt som det är tänkt.

De åtgärder som behövs handlar bland annat om att genom nationell utvärdering av reformerna lära om hur de utvecklas lokalt. Utifrån denna kunskap bör sedan strategier utvecklas för att fortsatt stödja reformerna, men också för att identifiera eventuella behov av justeringar av dem. Skolverket arbetar redan med denna typ av strategier, inom sina givna ramar. Enligt vår bedömning

krävs dock kraftfullare fortsatta nationella insatser. Det behövs därför en långsiktig strategi för implementering från regeringens sida. Det gäller inte minst för att värna likvärdigheten, då kommuner och enskilda skolhuvudmän har vitt skilda förutsättningar att genomföra reformarbetet.

Skolhuvudmännen behöver liksom staten utveckla strategier för hur reformerna fortsatt ska implementeras. Medan det pedagogiska ansvaret åvilar rektorer och lärare är det skolhuvudmannens uppgift att skapa förutsättningar för implementeringen av reformerna. Framför allt behöver rektorerna ges goda förutsättningar för att, tillsammans med lärarna på sin skolenhet, forma strategier för att genomföra förändringarna på skolan. Rektorerna kan också ha behov av ett kollegialt utbyte med andra rektorer för att utbyta erfarenheter av arbetet med att implementera reformerna.

En framgångsrik implementering främjas av dialog

Skolverkets informationsinsatser har tagits emot positivt. Företrädare för kommunsektorn har dock trots detta efterfrågat en mer utvecklad dialog om förväntningarna på, och förutsättningarna för, det lokala arbetet med reformerna. Att Skolverket denna gång, till skillnad från 1994, även inbegripit skolchefer och ledamöter i de politiska nämnderna i sitt informationsarbete har uppskattats. Det är emellertid inte endast mer information som efterlyses. Det man önskar sig är en tydligare roll för huvudmännen i de processer som blir en följd av att regeringen initierar skolpolitiska reformer. Framför allt efterfrågas en dialog när nationella strategier för implementering av reformer utformas, bland annat om kommunernas förutsättningar, behov och tidsplaner. Man önskar också få en uppfattning om vilket stöd huvudmännen kan räkna med från statens sida, även på litet längre sikt.

En av anledningarna till att skolchefer påtalat detta behov är att de själva i vissa fall uppfattar sig som klämda mellan den statliga agendan och lokala politiska initiativ. De politiska företrädarna på lokal nivå uppfattar inte att de kan påverka det statligt initierade reformarbetet och väljer därför att i vissa fall fokusera på annat. Det gör i sin tur att skolchefen inte alltid ges de förutsättningar som krävs för implementeringen av de nationellt initierade reformerna. Vissa skolchefer har mot denna bakgrund till och med efterfrågat ett tydliggörande av skolchefens ansvar i styrsystemet.

Att en fungerande dialog mellan nivåerna är en förutsättning för ett lyckat genomförande av reformer styrks av forskningen om implementering. Även i utvärderingen av det norska Kunskapslyftet framhålls att detta är en viktig framgångsfaktor. Det är enligt utvärderingen inom de områden där dialogen mellan de olika nivåerna i styrningskedjan fungerat bäst – och där ett ömsesidigt lärande ägt rum – som skolorna gjort störst framsteg.

En förutsättning för en framgångsrik implementering är således en fungerande dialog mellan stat och kommun/skolhuvudman samt mellan skolhuvudmannen och skolan.

Referenser

- Aasen, Petter, Jorunn Møller, Ellen Rye, Eli Ottesen, Tine S. Prøitz og Frøydis Hertzberg (2012) *Kunskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Förvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) og Institutt for lærerutdanning og skoleforskning (ILS) ved Universitetet i Oslo (UiO). Rapport nr. 20.
- Almqvist, Madeleine (2013) *Lärares arbete. En bild av lärares arbets-situation och tidsanvändning sett utifrån ett antal lärares vardag inom den kommunala grundskolan*. Haninge kommun.
- Andersson, Christian (2007) *Lärartätthet, lärarkvalitet och arbetsmarknaden för lärare*. IFAU Rapport 2007:5.
- Andersson, Christian och Nina Waldenström (2007) *Teacher certification and student achievement in Swedish compulsory schools*. IFAU, Working Paper 2007:6.
- Aspfors, Jessica (2012) *Induction Practices. Experiences of Newly Qualified Teachers*. Avhandling. Åbo Akademi University.
- Bakken, Ellen (2009) *Reformimplementering i grunnskolen*. Mastersuppsats. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Institutt for samfunnsøkonomi. Trondheim.
- Barber, Michael (2004) *The Virtue of Accountability: System Redesign, Inspection and Incentives in the Era of Informed Professionalism*. Journal of Education. Vol. 185, No. 1.
- Barber, Michael and Mona Mourshed (2009) *Shaping the Future: How Good Education Systems Can Become Great in the Decade Ahead*. Report on the International Education Roundtable: 7 July 2009, Singapore.

- Berg, Gunnar (2011), *Skolledarskap och skolans frirum* Studentlitteratur.
- Berg, Gunnar, Erik Groth, Ulf Nyttell och Hans Söderberg (1999) *Skolan i ett institutionsperspektiv*. Studentlitteratur. Lund.
- Van den Berg, Rudolf och Roland Vandenberghe (1981) *Ondervij-innovatie in een verschuivend perspectief*. Tilburg. Uitgeverij Zwijzenbv.
- Betts, Julian R. and Jeff Grogger (2000) *The Impact of Grading Standards on Student Achievement, Educational Attainment, and Entry-level earnings*. Working Paper 7875. National Bureau of Economic Research. Cambridge Massachusetts
- Björklund, Anders, Peter Fredriksson, Jan-Erik Gustafsson och Björn Öckert (2010) *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?* Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Rapport nr. 13.
- Black, Paul and Dylan Wiliam (1998) *Inside the Black box: Raising Standards Through Classroom Assessment*. Phi Delta Kappan.
- Black, Paul, Christine Harrison, Clarke Lee, Bethan Marshall and Dylan Wiliam (2004) *Working Inside the Black Box. Assessment for Learning in the Classroom*. Phi Delta Kappan, Vol. 86, Nr. 1.
- Black, Paul, Christine Harrison, Jeremy Hodgen, Bethan Marshall and Natasha Serret (2011) *Can teacher's summative assessments produce dependable results and also enhance classroom learning?* Assessment in Education: Principles, Policy & Practise. Vol. 18, No. 4.
- Butler, Ruth (1988) *Enhancing and Undermining Intrinsic Motivation: The Effects of Task-involving and Ego-involving Evaluation on Interest and Performance*. British journal of Educational Psychology, 58:1-14.
- Böhlmark, Anders och Helena Holmlund (2012) *Lika möjligheter? Familjebakgrund och skolprestationer 1998-2010*. IFAU. Rapport 2012:14.
- Böhlmark, Anders, Erik Grönqvist och Jonas Vlachos (2012) *Rektors betydelse för skola, elever och lärare*. IFAU. Rapport 2012:15.
- Cameron, Judy (2001) *Negative Effects of Reward on Intrinsic Motivation – A Limited Phenomenon: Comment on Deci, Koestner and Ryan*. Review of Educational Research. Spring, Vol. 71, No. 1.

- Carlgren, Ingrid och Berit Hörnqvist (1999) *När inget facit finns... om skolutveckling i en decentraliserad skola*. Skolverket.
- Carlgren, Ingrid (2012) *Kunskap för bildning?* I Englund, Thomas, Eva Forsberg och Daniel Sundberg, (red.) *Vad räknas som kunskap? Läroplansteoretiska utsikter och inblickar i lärarutbildning och skola*. Liber.
- Collins, Sue, Michael Reiss and Gordon Stobart (2010) *What happens when high-stakes testing stops? Teachers' perception of the impact of compulsory national testing in science of 11-year-olds in England and its abolition in Wales*. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practise*. Vol. 17, No. 3.
- Crisp, Victoria (2008) *Exploring the nature of examiner thinking during the process of examination marking*. *Cambridge Journal of Education*. Vol. 38, No 2.
- Dahler-Larsen, Peter (2012) *Constitutive effects as a social accomplishment: A qualitative study of the political of testing*. *Education Inquiry*. Vol. 3, No. 2.
- Dale, Erling Lars og Kamil Øzerk (2009) *Undervejsanalyser av Kunnskapsløftets intensjoner og forutsetninger*. Rapport nr. 2. Pedagogisk forskningsinstitutt. Forskningsgruppen Læreplansstudier. Universitetet i Oslo.
- Dale, Erling Lars, Britt Ulstrup Engelsen, og Berit Karseth (2011) *Kunnskapsløftets intensjoner, forutsetninger og operasjonaliseringer: En analyse av en læreplansreform. Sluttrapport*. Pedagogisk forskningsinstitutt. Universitetet i Oslo.
- Darling-Hammond, Linda (1999) *Teacher Quality and Student Achievement: A review of State Policy Evidence*. Center for the Study of teaching and Policy. University of Washington.
- Darling-Hammond, Linda (2000) *How Teacher Education Matters*. *Journal of Teacher Education*, Vol. 51, No. 3.
- Datnow, Amanda, Lea Hubbard and Hugh Mehan (1998) *Educational Reform Implementation: A Co-constructed Process*. Research Report No. 5 Centre for Research on Education, Diversity & Excellence. UC Berkeley.
- Ds 1987:1 *Ansvarsfordeling og styrning på skolområdet*. (Lars Du Rietz, Ulf P. Lundgren och Olof Wennås) Utbildningsdepartementet.

- Ds 1990:32 *Nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*. Utbildningsdepartementet.
- Ds 2001:48 *Samverkande styrning – Om läroplanerna som styrinstrument*.
- Ds 2007:34 *Tydligare ledarskap i skolan och förskolan – förslag till ny rektorsutbildning*.
- Ds 2008:13 *En ny betygsskala*.
- Ds 2010:15 *Betyg från årskurs 6*.
- Ehren, M. C. M. and A. J. Visscher (2006) *Towards a Theory on the Impact of School Inspections*. British Journal of Educational Studies. Vol. 54, No 1.
- Ehren, M. C. M. and A. J. Visscher (2008) *The Relationships between School Inspections, School Characteristics and School Improvement*. British Journal of Educational Studies. Vol. 56, No. 2.
- Ehren, M. C. M. and M. E. Honingh (2012) *Risk-based school inspections in the Netherlands: A critical reflection on intended effects and causal mechanisms*. Studies in Educational Evaluation. Vol. 37.
- Ek, Emma (2012) *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Förvaltningshögskolan. Göteborgs Universitet.
- Ekholm, Mats, Anders Fransson och Rolf Lander (1987) *Skolreformer och lokalt gensvar: sammanfattning av lägesbedömningar i grundskolan 1980-1985*.
- Ekholm, Mats och Kerstin Lindvall (2008) *Skolinspektioner – i tid och otid*. Pedagogisk forskning i Sverige. Årg. 13, Nr. 1.
- Ekonomistyrningsverket (2001) *Verksamhetslogik*. ESV 2001:16.
- Ekonomistyrningsverket (2006) *Effektutvärdering. Att välja upplägg*. ESV 2006:8
- Elmore, Richard F. (2000) *Building a New Structure For School Leadership*. The Albert Shanker Institute.
- Emanuelsson, Ingemar, Bengt Persson och Jerry Rosenqvist *Forskning inom det specialpedagogiska området – En kunskapsöversikt*. Skolverket. 2001.

- Ferguson, Patrick and Sid T. Womack (1993) *The Impact of Subject Matter and Education Coursework on Teaching Performance*. Journal of Teacher Education, Vol. 44, No. 1.
- Forsberg Eva och Erik Wallin (2006) *Skolans kontrollregim: ett kontraproduktivt system för styrning?* Stockholms universitets förlag.
- Figlio, David N. and Maurice E. Lucas (2000) *Do high grading standards affect student performance?* Working Paper 7985. National Bureau of Economic Research. Cambridge Massachusetts.
- Fixen, Dean L., Sandra F. Naom, Karen A. Blase, Robert M. Friedman and Frances Wallace (2005) *Implementation Research: A Synthesis of the Litterature*. University of South California. Tampa, Florida.
- Fredriksson, Peter och Jonas Vlachos (2011) *Reformer och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?* Rapport till Finanspolitiska rådet.
- Fredriksson, Peter, Hessel Oosterbeek och Björn Öckert (2012) *Långsiktiga effekter av mindre klasser*. IFAU. Rapport 2012:5.
- Fullan, Michael (1994) *Coordination Top-Down and Bottom-Up Strategies for Educational reform*
<http://www2.ed.gov/pubs/EdReformStudies/SysReforms/fullan1.html>
- Fullan, Michael (2009) *Large-scale reform comes of age*. Journal of Educational Change 10:101-113.
- Fullan, Michael (2011) *Chosing the wrong drivers for whole system reform*. Centre for Strategic Education Seminar Series Paper, No. 204.
- Gaertner, Holger and Hans Anand Pant (2011) *How valid are school inspections? Problems and strategies for validating processes and results*. Studies in Educational Ecaluation. Vol. 37.
- Giota, Joanna (2006) *Själbedöma, bedöma eller döma? Om elevers motivation, kompetens och prestationer i skolan*. Pedagogisk forskning i Sverige. Årg. 11, nr. 2.
- Glemdahl, Michael (2008) *Gubben på kullen. Om den smärtsamma skillnaden mellan politiska intentioner och praktiska resultat*. JIBS Dissertation Series No. 050. Jönköpings Universitet.

- Grosin, Lennart (2004) *Skolklimat, prestation och anpassning i 21 mellan- och 20 högstadieskolor*. Forskningsrapport 71, Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.
- Grosin, Lennart och Trevor Dolan (2007) *Forskning om framgångsfaktorer i den svenska grundskolan*. Underlag till Skolverkets lägesbedömning 2007. Dnr 2007:1033.
- Grönqvist, Erik och Jonas Vlachos (2008) *Hur lärares förmågor påverkar elevernas studieresultat*. IFAU. Rapport 2008:25.
- Gustafsson, Jan-Eric (2006) *Ramverk för ett system för uppföljning av kunskapsutvecklingen i grundskolan*. Appendix till Skolverkets rapport ”Ett rullande stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämnen”.
- Gustafsson, Jan-Eric och Eva Myrberg (2002) *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat – En kunskapsöversikt*. Skolverket.
- Gustafsson, Jan-Eric och Eva Myrberg (2010) *Resursers betydelse för elevers resultat i Vad påverkar resultaten i svensk grundskola. Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*. Skolverket.
- Harlen, Wynne and Ruth Deakin Crick (2002) *A systematic review of the impact of summative assessment and tests on students' motivation for learning*. Evidence for Policy and Practice Information and Coordinating Centre (EPPI-Centre).
- Harlen, Wynne and Ruth Deakin Crick (2003) *Testing and Motivation for Learning*. Assessment in Education, Vol. 10, No. 2.
- Haertel, Edward and Joan Herman (2005) *A historical Perspective on Validity. Arguments for Accountability Testing*. National Center for Research on Evaluation, Standards and Student Testing (CRSST). University of California.
- Hartman, Laura (red.) (2011) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag.
- Hartman, Sven (2012) *Det pedagogiska kulturarvet. Traditioner och idéer i svensk undervisningshistoria*. Andra utgåvan. Natur och kultur.
- Hattie, John (2009) *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Routledge. Third reprint. Wiltshire.
- Hattie, John (2012) *Synligt lärande för lärare*. Natur och kultur.

- Haug, Peder (2004) *Resultat frå evaluaeringa av Reform 97*. Noregs Forskingsråd.
- Hertling, Elisabeth (1999) *Implementing Whole-School Reform*. ERIC No. 128. College of Education. University of Oregon.
- Holmgren, Mikael, Olof Johansson, Elisabeth Nihlfors och Elin Stark (2012) *Att bygga om en rondell i rusningstrafik. Uppföljning av Skolverkets informationsinsatser vid implementeringen av skollagen*. Centrum för skolledarutveckling. Umeå Universitet.
- Hopkins, David, Alma Harris, Louise Stoll and Tony Mackkay (2011) *School and System Improvement: State of the Art Review*. Keynote presentation prepared for the 24th International Congress of School Effectiveness and School Improvement, Cyprus.
- Hopmann, Stefan T. (2003) *On the evaluation of curriculum reforms*. Journal of Curriculum Studies. Vol. 35. No. 4.
- Hopmann, Stefan T., Gertrude Brinek and Martin Retzl (2007) *PISA zufolge PISA – PISA According to PISA*. LIT Verlag GmbH & Co. KG Wien.
- Hoppers, Odora C., Ulf P. Lundgren, J. Motala Papaliis, and E. Nihlfors (ed.) (2007) *Dilemmas of Implementing Education Reforms: Explorations from South Africa and Sweden*. Uppsala Universitet. Studies in Educational Policy and Educational Philosophy. Research Reports 11. Västra Frölunda.
- Hult, Agneta och Anders Olofsson (red). (2011) *Utvärdering och bedömning i skolan. För vem och varför?* Natur och kultur.
- Håkansson, Jan (2011) *Synligt lärande. Presentation av en studie om vad som påverkar elevers studieresultat*. Sveriges kommuner och landsting.
- Håkansson, Jan och Daniel Sundberg (2012) *Utmärkt undervisning. Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning*. Natur och Kultur.
- Högskoleverket (2008) *Uppföljande utvärdering av lärarutbildningen*. Rapport 2008:8 R.
- Högskoleverket (2012) *Behovet av särskild specialpedagogexamen och specialpedagogisk kompetens i den svenska skolan*. Rapport 2012:11.

- Höög, Jonas och Olof Johansson (red.) (2012) *Struktur, kultur, ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor*. Studentlitteratur.
- Johansson, Ida (2012) *Skolinspektörers uppfattningar om sitt arbete – en enkätstudie om inspektion som styrning*. Utbildningsvetenskapliga studier 2012:2. Mittuniversitetet.
- Joyce, B., and B. Showers (2002) *Student Achievement Through Staff development* (3rd ed.) Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Klapp Lekholm, Alli (2008) *Grades and grade assignment: effects of student and school characteristics*. Göteborg studies in educational sciences 269.
- Klapp Lekholm, Alli, Christina Cliffordson and Jan-Eric Gustafsson (2013) *The Effect of Being Graded on Later Achievement – Evidence from 13-Year Olds in Swedish Compulsory School*. (Submitted)
- Kolodziej, Theresa (2011) *The benefits and Detriments of the No Child Left behind Act*. ESSAI: Vol. 9, Article 21.
- Koretz, Daniel M. (1988) *Arriving in Lake Wobegon. Are Standardized Tests Exaggerating Achievement and Distorting Instruction*. American Educator.
- Koretz, Daniel M., Robert L. Linn, Stephen B. Dunbar and Lorrie A. Shepard (1991) *The Effects of High-Stakes Testing On Achievement: Preliminary Findings About Generalization Across Tests*. Först presenterad vid ett symposium med The American Educational research Association and the National Council on Measurement in Education, Chicago.
- Koretz, Daniel M. (2000) *Limitations in the Use of Achievement Tests as Measures of Educators' Productivity*. The Journal of Human Resources.
- Koretz, Daniel M. (2008) *Measuring Up: What Educational Testing Really Tells Us*. American Educator.
- Korp, Helena (2011) *Kunskapsbedömning – vad, hur och varför?* Skolverket.
- Kusek, Jody Z. and Ray C. Rist (2004) *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*. The World Bank. Washington.

- Leithwood, Kenneth, Michael Fullan and Nancy Watson (2003) *The Schools We Need. Recent Education Policy in Ontario & Recommendations for Moving Forward.*
- Levin, Ben, Avis Glaze and Michael Fullan (2008) *Results Without Rancor or Ranking. Ontario's success story.* Phi Delta Kappan.
- Lindensjö, Bo och Lundgren, Ulf P. (2002) *Utbildningsreformer och politisk styrning.* HLS Förlag. Andra tryckningen. Stockholm.
- Loeb, Hilary, Michael S. Knapp, and Ana M. Elfers, (2008) *Teachers' Response to Standards-Based Reform: Probing Reform Assumptions in Washington State.* Education Policy Analysis Archives. Vol. 16, No. 8. University of Washington.
- Looney, Janet (2009) *Assessment and Innovation in Education.* OECD Education Working Paper, No 24.
- Luginbuhl, Rob, Dinand Webbink and Inge de Wolf (2009) *Do Inspections Improve Primary School Performance?* Educational Evaluation and Policy Analysis. Vol. 31, No 3.
- Lundahl, Christian (2006) *Viljan att veta vad andra vet. Kunskapsbedömning i tidigmodern, modern och senmodern skola.* Arbetslivsinstitutet. Uppsala Universitet.
- Lundahl, Christian och Maria Folke-Fichtelius (red.) (2010) *Bedömning i och av skolan – praktik, principer, politik.* Studentlitteratur.
- Länsstyrelsen Stockholms län (2011) *Stockholm 2020 – En utbildnings- och arbetsmarknadsprognos.* Rapport 2011:37.
- Löfgren, Karl (2012) *Implementeringsforskning – En kunskapsöversikt. Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommission för ett socialt hållbart Malmö.* Malmö stad.
- Martin, S. (2005) *Evaluation, inspection and the improvement agenda: contrasting fortunes in an era of evidence-based policy-making.* Evaluation, Vol. 11, No. 4.
- Matland, Richard E. (1995) *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation.* Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol. 5, No. 2.
- Matthews, Peter and Pam Sammons (2004) *Improvement through inspection. An evaluation of the impact of Ofsted's work.* Institute of Education. University of London.

- McCrone, Tami, Misia Coghlan, Pauline Wade and Peter Rudd (2009) *Evaluation of the Impact of Section 5 Inspections – Strand 3. Final report for Ofsted.*
- McDonnell, Lorraine M. and Richard Elmore (1987) *Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments.* Educational Evaluation and Policy Analysis. vol. 9, no. 2.
- Meuret, D. and S. Morlaix (2003) *Conditions of Success of a School's Self-Evaluation: Some Lessons of an European Experience.* School Effectiveness and School Improvement. Vol. 14, No. 1.
- Monk, David H. (1994) *Subject Area Preparation of Secondary Mathematics and Science Teachers and Student Achievement.* Economics of Education Review, Vol. 13, No. 2.
- Mourshed, Mona and Michael Barber (2007) *How the World's best-performing school systems come out on top.* McKinsey & Company.
- Mourshed, Mona, Chinezi Chijioke and Michael Barber (2010) *How the World's most improved school systems keep getting better.* McKinsey & Company.
- Meyers, Duncan C., Joseph A. Durlak, and Abraham Wandersman (2012) *The Quality Implementation Framework: A Synthesis of Critical Steps in the Implementation Process.* Society for Community Research and Action.
- Morris, Allison (2011) *Student standardised testing: Current Practices In OECD Countries and a Literature Review.* OECD Education working Paper No. 65.
- Myndigheten för skolutveckling (2008) *När kunskaper ger resultat... Utvärdering av Nationellt centrum för språk-, läs och skrivutveckling.* Ramböll.
- Nihlfors, Elisabeth (2003) *Skolchefen i skolans styrning och ledning.* Uppsala studies in education 102. Uppsala Universitet.
- Niklasson, Laila och Carina Carlhed (2011) *Implementering av Lgr11. Utvärdering av Skolverkets stöd.* Mälardalens utvärderingsakademi (MEA) och Akademin för utbildning, kultur och kommunikation. Mälardalens högskola.
- Niklasson, Laila och Carina Carlhed (2012) *Resultat av enkät till nyckelpersoner. Uppfattning och erfarenhet av Skolverkets stöd för implementering av reformer.* Mälardalens högskola.

- Niklasson, Laila och Carina Carlhed (2013) *Ny läroplan för grundskolan, Lgr11. Utvärdering av Skolverkets stöd vid implementering*. Mälardalens högskola.
- Nordenbo, Sven Erik, Michael Sørgaard Larsen, Neriman Tiftikçi, Rikke Eline Wendt och Susan Østergaard (2008) *Teacher competences and pupil achievement in pre-school and school. A systematic review carried out for The Ministry of Education and Research, Oslo*. Danish Clearinghouse for Educational Research. Danmarks Pædagogiske Universitetsskole. Universitetet i Aarhus.
- Nordenbo, Sven Erik (2012) *Kunnskapsløftet som reformproces. Institutt for uddannelse og pædagogik*. Aarhus Universitet.
- Nordesjö, Kertil (2012) *Skolverket som resurs. Utvärdering av steg 2 i implementeringen av mål och nationella prov i årskurs 3. Enheten för kompetensutveckling och utvärdering*. Malmö högskola.
- OECD (2005) *Teachers Matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Overview.
- OECD (2011) *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons from PISA for the United States*.
- Olsen, Rolf V., Therese N. Hopfenbeck, Sølvi Lillefjord, och Astrid Roe (2012) *Elevenes læringsituation etter innføringen av en ny reform. Syntesrapport fra evalueringen av Kunnskapsløftet. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning*. Universitetet i Oslo.
- Pedagogiska institutionen. *Läsa-, skriva-, räknasatsningen. En utvärdering*. Uppsala universitet. 2011-02-14.
- Plowright, David (2007) *Self-evaluation and Ofsted Inspection. Developing an Integrative Model of School Improvement*. Educational Management & Leadership. Vol. 35, No. 3.
- Pont, Beatriz, Deborah Nusche and Moorman Hunter (2008) *Improving School Leadership. Volume 1. Policy and Practice*. OECD.
- Premfors, Rune, Peter Ehn, Eva Haldén och Göran Sundström (2009) *Demokrati och byråkrati*. Andra upplagan. Studentlitteratur.
- Proposition 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*.
- Proposition 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*.

- Proposition 1998/89:4 *Om skolans utveckling och styrning.*
- Proposition 1989/90:41 *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.*
- Proposition 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan.*
- Proposition 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007.*
- Proposition 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008.*
- Proposition 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter.*
- Proposition 2008/09:1 *Budgetproposition för 2009.*
- Proposition 2008/09:66 *En ny betygsskala.*
- Proposition 2008/09:87 *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan.*
- Proposition 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor.*
- Proposition 2009/10:89 *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning.*
- Proposition 2009/10:27 *Obligatorisk befattningsutbildning för nyanställda rektorer.*
- Proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Proposition 2009/10:219 *Betyg från årskurs 6 i grundskolan.*
- Proposition 2010/11:1 *Budgetproposition för 2011.*
- Proposition 2011/12:1 *Budgetproposition för 2012.*
- Proposition 2011/12:144 *Senare tillämpning av vissa bestämmelser om legitimation för lärare och förskollärare och om särskild utbildning för vuxna.*
- Proposition 2012/13:1 *Budgetproposition för 2013.*
- Ramstedt, Kristian (2010) *Reformimplementering och utvärdering.* Opublicerad promemoria. Utvärderingsavdelningen. Skolverket.
- Ramstedt, Kristian (2012) *Att mäta resultat och effektivitet – möjlighet eller hot?* Opublicerad promemoria. Skolverket, Utvärderingsavdelningen 2012-05-29.
- Ravitch, Diane (2010) *Death and Life of the Great American School System. How Testing and Choice are Undermining Education.* Basic Books.
- Riksrevisionen (2011) *Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan.* RiR 2011:23.
- Riksrevisionen (2012) *Att styra självständiga lärosäten.* RIR 2012:4.

- Rivkin, Steven G., Eric A. Hanushek, and John F. Kain (2005) *Teachers Schools and Academic Achievement*. *Econometrica*, Vol. 73, No. 2.
- Rockoff, Jonah E. (2004) *The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data*. *The American Economic Review*, Vol. 94, No. 2.
- Rosenkvist, Morten Anstorp (2010) *Using Student Test Results for Accountability and Improvement: A Literature Review*. OECD Working Paper, No. 54.
- Roth, David and Watson S. Swail (2000) *Certification and teacher Preparation in the United States*. Pacific Resources for Education and Learning.
- Rothstein, Bo (2010) *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Arkiv förlag. Andra upplagan. Århus.
- Rothstein, Bo (2010) (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS Förlag. Fjärde upplagan. Stockholm.
- Rothstein, Bo (2010) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. SNS Förlag. Tredje upplagan. Falun.
- Rönnerberg, Linda (2011) *Exploring the Intersection of Marketisation and Centre State Control through Swedish National School Inspection*. *Education Inquiry*. Vol. 2, No. 4.
- Rönnerberg, Linda (2011) *Reinstating national school inspections in Sweden. The return of the state*. *Nordic Studies in Education*. Vol. 32.
- Rönnerberg, Linda (2012) *Justifying the Need for Control. Motives for Swedish National School Inspection during Two Governments*. *Scandinavian Journal of Educational Research*. DOI: 10.1080/00313831.2012.732605.
- Sahlberg, Pasi (Ed.) (2005) *Curriculum reform and implementation in the 21st century: policies, perspectives and implementation*. Istanbul.
- Sahlberg, Pasi (2007) *Education policies for raising student learning: the Finnish approach*. *Journal of Education Policy*. Vol. 22 No. 2.

- Sahlin, Kerstin, Maria Blomgren och Caroline Waks (2009) *Stärkt statlig kontroll eller professionen som styrande logik? I Resultatdialog*. Vetenskapsrådets rapportserie 2:2009.
- Sandahl, Rolf och Sara Bingle (2006) *Skolverkets utbildningsinspektion – ger den några effekter?* Effektvärdering genomförd på uppdrag av Skolverket. Ekonomistyrningsverket
- Sanne, Marika (2011) *Utvärdering av grundskolereformernas lokala förankring*. Opublicerad promemoria. Resultatutvärderingsenheten. Skolverket.
- Segerholm, Christina (2001) *National Evaluations as Governing Instruments: How Do They Govern? Evaluation*. Vol. 7, No. 4.
- Segerholm, Christina (2011) *Values in Evaluation: the what and how values in Swedish school inspection*. Paper presented at the American Evaluation Association Conference, Anaheim.
- Sivesind, Kirsten (2012) *Kunnskapsløftet: Implementering av nye læreplaner i reformen. Syntesrapport fra evalueringen av Kunnskapsløftet*. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning. Universitetet i Oslo.
- Sjögran, Anna (2010) *Betygssatta barn – spelar det någon roll i längden?* IFAU. Rapport 2010:8.
- Skolinspektionen (2012) *Aggregerad rapport 12 oktober 2012. Postinspektionsenkät*.
- Skolinspektionen (2012) *Lika för alla? Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år*.
- Skolinspektionen (2012) *Årsredovisning för 2011*.
- Skolinspektionen (2012) *Förtroendemätning för Skolinspektionen*. Dnr. 00-2012:3181.
- Skolinspektionen (2012) *Aggregerad rapport 12 oktober 2012. Postinspektionsenkät*.
- Skolverket (1998) *Årsredovisning för 1998*.
- Skolverket (2002) *Att bedöma eller döma. Tio artiklar om bedömning och betygssättning*.
- Skolverket (2003) *Grundskola för bildning – Kommentarer till läroplan, kursplaner och betygskriterier*.
- Skolverket (2004) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003. Sammanfattande huvudrapport*. Rapport 250.

- Skolverket (2005) *Skolverkets lägesbedömning för 2005 av förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning*. Rapport 264.
- Skolverket (2005) *Att mäta skolors relativa effektivitet. En modellanalys baserad på resurser och resultat*.
- Skolverket (2006) *Lusten och möjligheten. Om lärarens betydelse, arbetsituation och förutsättningar*. Rapport 282.
- Skolverket (2006) *Rullande stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämnen*. Rapport 286. Skolverket.
- Skolverket (2007) *Attityder till skolan 2006. Elevernas och lärarnas attityder till skolan*. Rapport 299.
- Skolverket (2007) *PIRLS 2006. Läsförmågan hos elever i årskurs 4 – i Sverige och i världen*. Rapport 305.
- Skolverket (2008) *Skolverket och statsbidragen*.
- Skolverket (2008) *Särskilt stöd i grundskolan. En sammanställning av senare års forskning och utvärdering*.
- Skolverket (2009) *Skolverkets bild av utvecklingen av kunskapsresultaten i grundskolan och av elevers studiemiljö. Redovisning av uppdrag att utarbeta ett sammanfattande underlag avseende utvecklingen av kunskapsresultaten i grundskolan*. Dnr. 2008:3010.
- Skolverket (2009) *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*.
- Skolverket (2009) *Kompetensutveckling och andra utvecklingsinsatser inom naturvetenskap och teknik*. Slutrapport 2009-06-26.
- Skolverket (2009) *Redovisning av uppdrag att utvärdera statsbidraget för basfärdigheterna läsa, skriva och räkna*. Dnr. 2009:571.
- Skolverket (2010) *Redovisning av uppdrag att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolorformer m.m.* Dnr. 2008:741.
- Skolverket (2010) *Redovisning av uppdrag till Statens skolverk avseende implementering av skolreformer m.m.* Dnr. 61-2010:83.
- Skolverket (2010) *Attityder till skolan 2009. Elevernas och lärarnas attityder till skolan*. Rapport 344.
- Skolverket (2010) *Skolverkets lägesbedömning 2010. Del 2 Bedömningar och slutsatser*. Rapport 350.

- Skolverket (2010) *Rustad att möta framtiden? PISA 2009 om 15-åringars läsförståelse och kunskaper i matematik och naturvetenskap*. Rapport 352.
- Skolverket (2010) *Utvärdering av Skolverkets köpta kurser inom lärarfortbildning hösten 2008 och våren 2009*. PM 2010-09-29.
- Skolverket (2010) *Rapport om lärosätenas utvärderingar*. PM 2010-05-18.
- Skolverket (2011) *Planering och genomförande av undervisningen – för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan*. Allmänna råd.
- Skolverket (2011) *Redovisning av uppdrag om att genomföra utvecklingsinsatser i matematik, naturvetenskap och teknik*. Dnr. 2009:259.
- Skolverket (2011) *Kunskapsbedömning i skolan – praxis, begrepp, problem och möjligheter*.
- Skolverket (2011) *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*.
- Skolverket (2011) *Utvärdering av grundskolereformernas lokala förankring. Projektplan 2011*. PM 2011-03-07.
- Skolverket (2011) *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken. En kvalitativ studie*. Rapport 362.
- Skolverket (2011) *Skolverkets lägesbedömning 2011. Del 2 Bedömningar och slutsatser*. Rapport 364.
- Skolverket (2011) *Mål för rektorslyftet*. Dnr. 68-2011:466.
- Skolverket (2011) *Redovisning av uppdraget att svara för fortbildning för rektorer – Rektorslyftet*. Dnr. 68-2011:266.
- Skolverket (2012) *Betygsinflation – betygen och den faktiska kunskapsutvecklingen*. PM 2012-03-29. D.nr. 2012:387.
- Skolverket. (2012) *Utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen – för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan*. Allmänt råd (12:1279).
- Skolverket (2012) *Nationella prov – Skolverkets synpunkter i anledning av Skolinspektionens omvärdering*. 2012-10-29. Dnr. 73-2012:1512.
- Skolverket (2012) *Högpresterande elever, höga prestationer och undervisningen*. Rapport 379.

- Skolverket (2012) *TIMSS 2011. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*. Rapport 380.
- Skolverket (2012) *PIRLS 2011. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*. Rapport 381.
- Skolverket (2012) *Med fokus på läsande. Analys av samstämmigheten mellan svenska styrdokument, ämnesprov i svenska och PIRLS 2011*. Skolverkets aktuella analyser.
- Skolverket (2013) *Forskning om skolreformer och dess genomslag*. Skolverkets aktuella analyser 2013.
- Skolverket (2013) *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*. Rapport 385.
- Smith, David L. and Terrence J. Lovat (1996) *Läroplaner, didaktik, undervisning – mot ett genomtänkt pedagogiskt handlande*. Förlagshuset Gothia.
- SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya arbetsformer*.
- SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet*.
- SOU 2005:101 *Utan timplan – för målinriktat lärande*.
- SOU 2005:102 *Utan timplan – forskning och utvärdering*.
- SOU 2007:28 *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt måluppföljningssystem*.
- SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*.
- SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.
- Spillane; James P. (1998) *Improving Teacher Practice: Can policy and Peer Mentoring Help Teachers Do Better?* I Bogdenschneider, Karen and Olson, Jontahan *Enhancing Educational Performance: Three Policy Alternatives*. Center for Excellence in Family Studies University of Wisconsin.
- Spillane, James P. (2005) *Distributed Leadership*. The Educational Forum. Volume 69.
- Skr. 2009/10:79 *En tydlig, effektiv och rättssäker tillsyn*.
- Statskontoret (2007) *Lärares utbildning och undervisning i skolan. Kartläggning och analys*. Rapport 2007:8.

- Statskontoret (2007) *Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting. En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas*. Rapport 2007:17.
- Statskontoret (2009) *Att utvärdera fortbildningssatsningens effekter – förutsättningar och möjligheter*. Rapport 2009:100.
- Statskontoret (2010) *Ett lyft för den som vill. Utvärdering av den statliga satsningen på fortbildning av lärare*. Rapport 2010:12.
- Stenlås, Niklas (2009) *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Finansdepartementet. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:6.
- Stringfield, S. (2002) *Big change question: is large scale education reform possible?* Journal of Educational Change, 3.
- Sundberg, Daniel (2005) *Skolreformernas dilemman. En läroplans-teoretisk studie av kampen om tid i den svenska obligatoriska skolan*. Acta Wexionensia nr. 61. Växjö University Press.
- Suurtamm, Christine, Martha Koch and Ann Arden (2010) *Teachers' assessment practices in mathematics: classrooms in context of reform*. Assessment in Education: principles, Policy & Practice, Vol. 14, No. 4.
- Thompson, James (1994) *Systemic Education Reform*. ERIC No. 90. University of Oregon.
- Thornberg, Robert och Katina Thelin (red.) (2011) *Med ansiktet vänt mot Europa. Perspektiv på skolutveckling*. Lärarförbundet, Sveriges skolledarförbund, Myndigheten för skolutveckling/Skolverket.
- Ulstrup Engelsen, Britt (2008) *Sentrale styrningssignaler og lokale strategidokumenter*. Rapport nr. 1. Pedagogisk forskningsinstitut. Forskningsgruppen Læreplansstudier. Universitetet i Oslo.
- Utbildningsdepartementet (2008) *En ny betygsskala*. Ds 2008:13.
- Utbildningsdepartementet *Uppdrag till Statens skolverk om implementering av skolreformer*. U2010/259/S.
- Utbildningsdepartementet *Uppdrag till Statens skolverk att svara för fortbildning för rektorer*. U2011/1195/S.
- Utbildningsdepartementet *Uppdrag till Statens skolverk att svara för Lärarlyftet II*. U2011/5531/S.
- Utbildningsdepartementet *Uppdrag om nationella prov*. U2011/6543/S.

- Utbildningsdepartementet *Uppdrag om utbildning*. U2011/4343/S, U2011/7370/GV, U2012/2103/GV
- Vedung, Evert *Utvärdering som megatrend, gigatrend och fyra böljor*. Essä med anledning av Torben Beck Jørgensens 60-årsdag. Publiceringsår okänt.
- Vedung, Evert (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur. Tredje upplagan.
- Westlund, Ingrid (2003) *Gränslöst arbete – inom vissa gränser. Lärares och rektorers uppfattning om arbete utan timplan i grundskolan*. Institutionen för beteendevetenskap. Linköpings universitet.
- Westlund, Ingrid (2012) *Läraryftet. En utvärdering av upplevda effekter och processer i samband med lärares deltagande i Läraryftsbildningsatsningen inom Läraryftet*. Linköpings universitet.
- Vetenskapsrådet (2011) *Rektor – en forskningsöversikt*. Vetenskapsrådets rapportserie 4:2011.
- Whitby, Karen (2010) *School Inspection: recent experiences in high performing education systems*. CfBT Education Trust. National Foundation for Educational Research.
- Visscher, A. J. and Coe, R. (2002) red. *School Improvement through Performance Feedback*. Lisse, Swets and Zeitlinger.
- Vlachos, Jonas (2010) *Betygens värde. En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor*. Konkurrensverket. Uppdragsforskningsrapport 2010:6.
- Vlachos, Jonas (2012) *Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?* Ekonomisk debatt, Nr. 4.
- Wolf-Watz, Olof, Elin Törner, Malin Forsell och Paula Roth (2011) *Skolverket Utvärdering av matematikatsningen*. Ramböll.
- De Wolf, Inge F. and Frans J. G. Janssens (2007) *Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies*. Oxford Review of Education. Vol. 33, No. 3
- Åman, Johannes (2011) *Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv*. Finansdepartementet. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:8.
- Österlind, Karolina *Särskilt stöd i grundskolan. En sammanställning av senare års forskning och utvärdering*. Skolverket 2008. Reviderad version 2011.

Kommittédirektiv 2012:53

Förbättrade resultat i grundskolan

Beslut vid regeringssammanträde den 24 maj 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska bedöma när de åtgärder som har vidtagits från 2007 och framåt för att höja kunskapsnivån och öka måluppfyllelsen i grundskolan kan förväntas få avsedd effekt. Utredaren ska vidare utreda vilka relevanta data som behövs för att i ökad utsträckning kunna utvärdera de reformer som genomförs på skolområdet och vid behov lämna författnings- eller andra förslag för att öka tillgången till sådana data. Dessutom ska utredaren belysa hur reformer på skolområdet bör genomföras för att underlätta utvärdering av reformerna.

Utredaren ska senast den 30 april 2013 redovisa den del av uppdraget som avser att bedöma när åtgärderna för att höja kunskapsnivån och öka måluppfyllelsen i grundskolan kan förväntas få avsedd effekt. Uppdraget ska slutredovisas senast den 29 november 2013.

Åtgärder som vidtagits för ökad måluppfyllelse

För att Sverige ska vara en framstående kunskapsnation krävs utbildning och forskning i världsklass och ett utbildningssystem som har kapacitet att se potentialen hos varje elev och student. Regeringen har därför under de senaste åren påbörjat arbetet med att lägga om svensk skolpolitik. De reformer och insatser som regeringen har aviserat och tagit initiativ till syftar till att höja kvaliteten i utbildningen och öka elevernas kunskaper. Genom ett

omfattande reformarbete på skolområdet har därmed förutsättningarna för skolan att genomföra sitt huvuduppdrag stärkts.

Barns lärande börjar tidigt. Det är viktigt att alla barn får stöd och stimuleras i sin utveckling redan under förskoleåren, oavsett om barnet är i hemmet, i den pedagogiska omsorgen eller i förskolan. Regeringen har, efter beslut av riksdagen, genomfört ett reformarbete för att stärka förskolans pedagogiska uppdrag, bl.a. genom att förtydliga läroplanens mål om språkutveckling, matematik, naturvetenskap och teknik. När det gäller grundskolan och motsvarande skolformer kan som exempel på stora och viktiga reformer nämnas införandet av nya läroplaner med tydligare och mer konkreta kursplaner och en ny betygsskala med fler steg.

Från och med höstterminen 2011 tillämpas en helt ny skollag. Den innebär bl.a. att elevens rätt till särskilt stöd har stärkts, lärares och rektorers befogenhet för att skapa studiero har förtydligats och så långt som möjligt har lika rättigheter och skyldigheter för kommunala och fristående skolor införts.

Elevernas kunskaper måste kontinuerligt följas upp och utvärderas för att skolan tidigt ska kunna stödja eleverna så att fler kan nå skolans kunskapsmål. Det är särskilt viktigt för elever som av någon anledning upplever svårigheter i skolarbetet, t.ex. på grund av funktionsnedsättningar. För detta arbete måste skolan ha förbättrade redskap för uppföljning och utvärdering, både av elevens kunskapsutveckling och den egna verksamheten. För att stärka uppföljningen och utvärderingen har regeringen därför infört nationella prov i fler årskurser och ämnen i grundskolan. Som ytterligare stöd i detta arbete har regeringen också infört skriftliga omdömen från årskurs 1 i grundskolan. Vidare har riksdagen beslutat att införa betyg från årskurs 6 i grundskolan och motsvarande skolformer från och med höstterminen 2012.

Även gymnasieskolan har reformerats i syfte att höja kvaliteten i utbildningen.

Lärares kompetens och undervisningens utformning är avgörande för elevernas studieresultat och möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen. En ny lärarutbildning har därför införts från och med hösten 2011. Vidare har regeringen genomfört särskilda satsningar på lärares kompetens. Genom lärarlyftet gavs lärare möjlighet till fortbildning för att förstärka sin ämnesteoritiska och ämnesdidaktiska kompetens. Genom lärarlyftet II ges nu anställda lärare med lärarexamen möjlighet att komplettera sin behörighet i ämnen som de undervisar i men där de saknar behörighet. Ytterligare insatser

inom området är bl.a. en skärpning av behörighetsreglerna, att speciallärarutbildningen har återinförts samt införandet av lärarlegitimation. Det kan dock nämnas att vissa krav på legitimation föreslås börja tillämpas först den 1 december 2013.

I ett så decentraliserat skolväsende som det svenska blir tillsyn och kvalitetsgranskning viktiga inslag för att säkerställa en likvärdig utbildning med hög kvalitet. Regeringen inrättade därför 2008 Statens skolinspektion och riksdagen förstärkte resurserna för tillsyn och kvalitetsgranskning. I och med den nya skollagen har Skolinspektionen försetts med förstärkta sanktionsmöjligheter.

Regeringen har också tagit initiativ till ett antal stödåtgärder för att stimulera utvecklingen i skolan. Exempel på det är det särskilda stimulansbidraget för att stärka basfärdigheterna läsa, skriva och räkna och bidrag till stärkt undervisning i matematik, naturvetenskap och teknik.

Regeringens bedömning är att de reformer som har genomförts eller planeras att genomföras kommer att ge eleverna bättre förutsättningar att nå kunskapsmålen i skolan.

Uppdraget att bedöma när åtgärderna får effekt

Utbildningsområdet är centralt för att upprätthålla och stärka svensk tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. Dessutom är utbildning ofta avgörande för individen. Enligt skollagen (2010:800) ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utifrån sina förutsättningar utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Under de senaste årtiondena har kunskapsresultaten sjunkit i den svenska skolan. Detta framgår bl.a. av den årliga betygsstatistiken, av Statens skolverks nationella utvärderingar av grundskolan 1992 och 2003 samt av resultat från de internationella studierna Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS), Programme for International Student Assessment (PISA) och Progress in Reading Literacy Study (PIRLS). Som en följd av detta har också andelen elever som är behöriga till gymnasieskolans nationella program sjunkit. Därför har regeringen sedan 2007 tagit initiativ till flera åtgärder för att höja kunskapsnivån och öka

måluppfyllelsen såväl i grundskolan som i övriga utbildningsformer inom skolväsendet.

Att förändra skolväsendet är en långsiktig process som innefattar många olika delmoment. Det kan därför ta tid dels innan verksamheten i landets skolor har förändrats i den riktning som regering och riksdag har avsett, dels innan resultaten av reformerna och insatserna kan utläsas t.ex. i form av andelen elever som får godkända betyg från grundskolan. För att säkerställa att de åtgärder som har vidtagits från 2007 och framåt för att höja kunskapsnivån och öka måluppfyllelsen ger avsedd effekt behövs en bedömning av när man kan förvänta sig denna effekt.

Uppdraget omfattar enbart grundskolan och motsvarande skolformer, dvs. grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Studier visar att personer som misslyckas redan i grundskolan löper större risk för problem som arbetslöshet, psykosociala problem och kriminalitet senare i livet. Att tidigt stimulera elever och vid behov ge stöd är därför ofta avgörande för hur deras fortsatta utbildning gestaltar sig.

Utredaren ska

- bedöma när de åtgärder som har vidtagits från 2007 och framåt för att höja kunskapsnivån och öka måluppfyllelsen i grundskolan och motsvarande skolformer kan förväntas få avsedd effekt.

Uppdraget att analysera förutsättningarna för utvärdering

Både i den nationella och internationella debatten om offentlig förvaltning utgör utvärdering av reformer ett aktuellt tema. Styrutredningen konstaterade 2007 i betänkandet Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75) att regeringen, utöver den löpande information som myndigheterna tar fram, behöver information för mer eller mindre omfattande omprövningar av politiken. Inom EU, OECD och flera enskilda länder pågår också en diskussion om hur användningen av utvärderingar kan öka och hur utformningen av offentlig verksamhet i högre grad ska kunna baseras på kunskap.

Det omfattande reformarbetet när det gäller framför allt den svenska barn- och ungdomsutbildningen innebär att behovet av utvärderingar inom utbildningsområdet har förstärkts. Utbildning har stor betydelse för enskilda individer och för deras ställning på

arbetsmarknaden. I ett vidare perspektiv är utbildningsväsendet också viktigt för tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. Områdets politiska och ekonomiska vikt medför att behovet av beslutsunderlag av hög kvalitet ökar.

Inom utbildningsområdet har emellertid utvärderingen av reformer och politiska beslut under lång tid spelat en relativt undanskymd roll. Regeringen har därför från och med 2012 gett det tidigare Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) ett utvidgat uppdrag att även utvärdera effekter av olika reformer och åtgärder inom utbildningsväsendet. Myndigheten har därmed också bytt namn till Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

Ett antal faktorer kan påverka möjligheten att utvärdera reformer, t.ex. sättet att genomföra reformerna. Utvärderingen av de reformer som genomförs underlättas dessutom om det finns lätt tillgängliga och tillförlitliga data. Skolverket är statistikansvarig myndighet för skolväsendet och samlar in en mängd information om barn och elever, lärare, resultat på nationella prov och betyg liksom kostnadsstatistik. I databasen SIRIS, där information kan fås uppdelat på skolnivå, finns utöver statistisk information, också kvalitetsredovisningar, information om statsbidrag samt resultat av Skolinspektionens kvalitetsgranskning och tillsyn och anmälningar.

Utredaren ska

- utreda vilka relevanta data som behövs för att i ökad utsträckning kunna utvärdera reformer inom de obligatoriska skolformerna, dvs. grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan,
- om det behövs, lämna författnings- eller andra förslag för att öka tillgången till sådana data, och
- belysa hur reformer inom de obligatoriska skolformerna bör genomföras för att underlätta utvärdering av reformerna.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Statens skolverk, IFAU och övriga berörda myndigheter inom skolområdet. Utredaren ska också samråda med andra relevanta myndigheter och organisationer.

Utredaren ska senast den 30 april 2013 redovisa den del som avser att bedöma när åtgärderna för att höja kunskapsnivån och öka måluppfyllelsen i grundskolan kan förväntas få avsedd effekt. Uppdraget ska slutredovisas senast den 29 november 2013.

(Utbildningsdepartementet)

Forskningsöversikt om skolreformers genomslag

Gunnar Åsén

Forskningsöversikt om skolreformers genomslag

Utredningens främsta uppgift är att bedöma när de reformer som vidtagits från 2007 och framåt för att höja kunskapsnivån och måluppfyllelsen i grundskolan kan förväntas få avsedd effekt. Dessa åtgärder handlar bl.a. om en tydligare statlig styrning genom införandet av nya läroplaner och kursplaner som kompletterats med kunskapskrav och en ny betygsskala. Denna forskningsöversikt om skolreformers genomslag har fokus på:

1. Tidsperspektivet – Hur lång tid tar det för reformer att slå igenom i skolan?

Här kan man urskilja två steg:

- Hur lång tid tar det innan reformer påverkar lärarens planering och slår igenom i undervisningen?
- Hur lång tid tar det innan reformer påverkar elevernas resultat?

2. Vilka förutsättningar krävs på den lokala nivån för att reformer ska slå igenom?

- Vilka faktorer underlättar ett genomslag?
- Vilka faktorer försvårar ett genomslag?

Många av de reformer som genomförts på skolområdet motsvarar det som kallas inkrementalistiska reformer, dvs. att man genomför gradvisa förändringar inom existerande ramar och förordningar.¹ Detta är emellertid inte fallet när det gäller införandet av det nya styrsystemet i början av 1990-talet. Denna reform handlade i stället om att utveckla och förändra grundläggande förhållanden i skolan. De studier som undersökt effekter av 1990-talets skolreformer har brottats med svårigheter att belägga konsekvenserna av dessa reformer. En anledning till detta, vilket även andra reformstudier visat, är att det är problematiskt att avgränsa effekter av en specifik reform när flera reformer genomförs under ungefär samma tidsperiod. Det är också svårt att separera effekter av reformer från effekter av andra samhälleliga förändringar. Vad man ändå kan konstatera är att likvärdigheten minskat och resultatskillnaderna ökat under den aktuella perioden och att dessa förändringar tidsmässigt

¹ Cuban, L. (1993) *How Teachers Taught. Constancy and Change in American Classrooms 1880–1990*. New York: Teacher College Press.

sammanfaller med de genomgripande förändringar av det svenska skolsystemet som genomförts sedan början av 1990-talet.²

En lång rad reformer har på senare år genomförts på grundskolans område som sammantaget kan komma att innebära relativt omfattande förändringar. De planerade reformerna syftar bl.a. till att förbättra måluppfyllelsen i skolan och förstärka den statliga styrningen av skolan genom tydligare styrdokument och ett nytt betygssystem.

Innan jag går in på och redovisar forskning kring de ovan nämnda frågeställningarna kring skolreformers genomslag, vill jag redovisa forskning kring läroplaner och kursplaner som styrdokument. En anledning till detta är att de nya styrdokumenterna har en mycket central plats i reformeringen av grundskolan genom 2011 års läroplansreform.

1 Läroplaner och kursplaner som styrinstrument

Internationell forskning visar att större läroplansreformer kräver lång tid för att få genomslag. En anledning till detta är att läroplaner och kursplaner representerar en specifik typ av texter med egna karaktäristiska kännetecken: de är ett resultat av kompromisser på en formuleringsarena, de innehåller konsensusformuleringar och de avser att styra en pedagogisk praktik.³ Genom att dokumenten kommer till genom kompromisser, där många olika instanser och intressenter försöker få inflytande på de formuleringar som görs, blir *styrningen ofta svag*. Eftersom dokumenten *kan tolkas på olika sätt* kan de styra i olika riktningar: Detta gäller både för läroplaner och kursplaner.⁴ Englund påpekar att inte bara läroplaner utan även kursplaner ger utrymme för olika tolkningar, vilket medför att det existerar olika sätt att förstå skolämnen. Att det finns olika sätt att förstå ämnesinnehåll har en avgörande betydelse för vad som erbjuds eleverna i undervisningen, menar han.⁵ Att kursplaner ger utrymme för olika tolkningar visar också andra studier, bl.a. en studie av lärarutbildares sätt att tolka centrala begrepp i religions-

² Skolverket (2009a) *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*. Stockholm: Skolverket.

³ Lindensjö & Lundgren (2000) *Politisk styrning och utbildningsreformer*. Stockholm: HLS Förlag; Engelsens, B.U. (2003) *Idéer som formet vår skole? Laereplanen som idebaerer – et historisk perspektiv*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

⁴ Jfr Ross, A. (2000) *Curriculum. Construction and Critique*. London: Falmer Press.

⁵ Englund, T. (1997) Undervisning som meningserbjudande. I Uljens, M. (red) *Didaktik – teori, reflektion och praktik*. Stockholm: Studentlitteratur.

vetenskap⁶ och en studie av grundskollärares uppfattningar om kursplanerna i svenska, samhällskunskap och kemi.⁷

Läroplaner och kursplaner säger ingenting om att det finns olika kunskapstraditioner och synsätt på de fält som skolämnen omfattar.⁸ De ger i stället intryck av en ämnesmässig harmoni som inte existerar i verkligheten. Debatt och diskussion om olika sätt att se på ämnena berörs inte. I stället väljer man formuleringar som döljer att det kan finnas olika synsätt. Önskemål om mer diskuterande planer har visserligen förekommit, men har inte tillmötesgått.⁹

Det finns också forskning som visar att ett ämnes *traditioner* är viktiga att beakta när man studerar nya läroplaner och dess genomslag. Sett över tid kan man se att ett "äldre" sätt att betrakta ett ämne inte försvinner utan lever kvar som historiska avlagringar eller traditioner, vilka förkroppsligas och bärs upp av olika lärargrupper i skolan. Detta gör att ämnet, trots nya läroplaner och kursplaner, hela tiden breddas, vilket i sin tur kan leda till stoffträngsel och urvalsproblem och därmed också till en "kamp" mellan ämnesföreträdare med rötter och utbildning i olika ämnestraditioner.¹⁰ Detta kan relateras till Sven-Erik Liedman, som menar att det är omöjligt att nollställa en institution och starta om som om aktörerna i den inte har någon historia. De olika planer, föreställningar och tankemönster som varit förhärskande vid olika tidpunkter ligger i stället kvar som lager på lager i verksamheten och påverkar den. Gamla och nya idéer existerar sida vid sida och nya saker som tillkommer praktiseras i förhållande till det som fanns där sedan tidigare. Detta gör att nytt innehåll eller nya inslag som tillförs genom läroplaner och kursplaner har ganska svårt att få genomslag i skolan.¹¹

⁶ Falkevall, B. (2010) *Livsfrågor och religionskunskap. En belysning av ett centralt begrepp i svensk religionsdidaktik*. Doktorsavhandling i didaktik. Stockholm: Stockholms universitet.

⁷ Skolverket (2008) *Kursplanen – ett rättesnöre? Lärare om kursplanerna i svenska, samhällskunskap och kemi*. Rapport 310. Stockholm: Skolverket.

⁸ Andersson, L.G., Persson, M. & Thavenius, J. (1997) *Skolan och de kulturella förändringarna*. Stockholm: Studentlitteratur.

⁹ Engelsen, B.U. (1993) *När fagplan möter laerer*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

¹⁰ Åsén, G. (1992) Från lineärritning till bild. I Lind, U., Hasselberg, K. & Küllhorn, B.M (red) *Tidsbilder. Perspektiv på skola och bildskapande under 150 år*. Stockholm: Skolverket/Utbildningsradion; Åsén, G. (2006) Varför bild i skolan? En historisk tillbakablick på argument för ett marginaliserat skolämne. I Lundgren, U.P. (red) *Uttryck, intryck, avtryck – lärande estetiska uttrycksformer och forskning*. Vetenskapsrådets rapportserie 4:2006. Stockholm: Vetenskapsrådet.

¹¹ Liedman (1997) *I skuggan av framtiden. Modernitetens idéhistoria*. Stockholm: Bonnier Alba.

I utvärderingen av Reform 97¹² i Norge konstateras att intentionerna med den nya läroplanen haft svårt att få genomslag i skolan. En anledning till detta som framhålls är att *den etablerade skoltraditionen* har en enorm kraft och dominerar det som sker. Detta ser ut att gälla oavsett vilka slags reformintentioner det handlar om och vilken slags politik som förs, konstateras det i en sammanfattande analys.¹³ I samband med utvärderingen av det norska Kunskapslyftet¹⁴ konstateras att läroplanen har en stabiliserande kraft när det gäller skolans innehåll. Även om de politiska styrsignalerna bär bud om en ny typ av läroplan visar analyserna av reformen att ämnes- och timfördelningen är stabil och läroplanen på flera sätt vidareför traditionen.¹⁵ Detta kan även relateras till Goodson som i sina studier av läroplansutvecklingen i England visar att läroplaners ämneskonstruktion står fast trots olika läroplansreformer.¹⁶

Hopmann pekar på att det redan i lärarutbildningen sker en förmedling av läroplansstoff och ett sätt att förstå läroplanen som senare kan få indirekt betydelse för hur man som lärare förstår och använder nya läroplaner. Eftersom man som lärare i regel upplever flera läroplansreformer under sin yrkesaktiva tid kommer andra faktorer och insatser, bl.a. de ovan nämnda, att ha större betydelse än själva läroplanen.¹⁷

Lundgren menar att läroplaner har ett ”janusansikte”. Å ena sidan ska läroplanen vara ett styrdokument som ger konkreta råd och riktlinjer för arbetet i skola och klassrum. Å andra sidan kan läroplaner betraktas som politiska manifest som ger uttryck för den bild av skola och undervisning som de ansvariga politikerna vill lyfta fram.¹⁸ Det är också viktigt att beakta att läroplaner, kursplaner och andra utbildningspolitiska dokument kommit till på en formuleringsarena.¹⁹ De beskriver en idealiserad verklighet. De lyfter fram en undervisning som man gärna skulle se genomförd i

¹² Reform 97 var en grundskolereform i Norge som genomfördes 1997 och som bl.a. innebar införandet av en ny läroplan.

¹³ Haug, P. (2003b) *Evaluering av Reform 97. Rapport fra styret for Program for evaluering av Reform 97 i Noregs forskingsråd*. Oslo: Noregs forskingsråd.

¹⁴ Kunskapslyftet är den senaste norska grundskolereformen som infördes 2006.

¹⁵ Engelsen, B.U. & Karseth, B. (2010) *Kunskapsløftet og lokale aktører: Laereplanens styringskraft*. Oslo: Oslo Universitet.

¹⁶ Goodson, I. (1997) *The changing curriculum – studies in social construction*. Oslo: P Lang.

¹⁷ Hopmann, S. (1999): The Curriculum as a Standard of Public Education. *Studies in Philosophy and Education*, 18, 89-105.

¹⁸ Lundgren, U.P. (1979) *Att organisera omvärlden. En introduktion till läroplansteori*. Stockholm: Publica.

¹⁹ Lindensjö & Lundgren (2000).

praktiken, men en rad ramfaktorer bidrar till att det blir ett glapp mellan formuleringsarenan och realiseringsarenan. Därför bör man i analyser att sådana dokument beakta att de inte beskriver en verklighet, utan bara något som man vill uppnå.

Skolverkets utvärdering av de förra kursplanerna för grundskolan, vilka kom till 1994 och reviderades 2000, visar på det dilemma som finns inbyggt i mål- och resultatstyrningen som styrform. Resultaten visar att många lärare vill ha en tydligare styrning av betygsättningen samtidigt som många – ofta samma lärare – vill behålla sitt stora friutrymme när det gäller planerandet och genomförandet av undervisningen. Dessutom visar utvärderingen att friutrymmet generellt är underutnyttjat om man ser till lokal anpassning och elevinflytande. När det gäller det lokala kursplanarbetet uppskattar många lärare själva processen när kursplanerna bearbetas lokalt genom att det ges tid och möjlighet till pedagogiska samtal med kollegor. Samtidigt har det visat sig svårt att formulera lokala dokument som alla är nöjda med. Många gånger blir de lokala formuleringarna lika allmänna som de nationella och de lokala uttolkningarna av kursplanerna verkar sällan leda till förändringar av verksamheten.²⁰

Enligt Nils Brunsson kan det finnas fyra relationer mellan en läroplan och en praktik. Det första är att planen styr praktiken. En läroplanstext kan direkt ligga till grund för den verksamhet som bedrivs i skolan. Den andra relationen är att praktiken styr och bestämmer planen, dvs. att verksamheten i skolan bestämmer det som står i läroplanen, läroplanen sätter ord på det arbete som redan bedrivs. Den tredje relationen är att det inte finns något samband mellan plan och praktik överhuvudtaget. Formuleringarna och realiseringarna lever sina egna liv. Det fjärde är att formuleringarna i planen döljer eller överskuggar det som sker i praktiken och ger ett intryck av att det som formuleras är det som händer.²¹ Resultaten från utvärderingen av Reform 97, liksom av den första nationella utvärderingen av förskolan i Sverige, visar att alla fyra alternativen kan vara verksamma samtidigt.²²

Streeck & Thelen menar att det är ovanligt att förändringar på skolområdet kommer plötsligt och är genomgripande – skolinstitutionerna ändrar sig gradvis hela tiden. Sett från skolornas

²⁰ Skolverket (2008a) *Kursplanen – ett rättesnöre? Lärare om kursplanerna i svenska, samhällskunskap och kemi*. Rapport 310. Stockholm: Skolverket.

²¹ Brunsson, N. (1989) *The Organisation of Hypocrisy*. Chichester: John Wiley & Sons.

²² Haug (2003b); Skolverket (2004) *Förskola i brytningstid. Nationell utvärdering av förskolan*. Rapport 239. Stockholm: Skolverket.

sida kan en reform både innebära en formalisering av praktiker som redan finns och vara en påverkan utifrån som styr förändringarna i en bestämd riktning.²³

Lundgren har, mot bakgrund av svenska förhållanden, skisserat tre olika läroplansnivåer. På den första nivån riktar han uppmärksamheten mot de principer som ligger till grund för en utbildning och som kommer till uttryck genom en läroplan. Den andra nivån handlar om de besluts- och kontrollprocesser som äger rum i samband med utvecklingen av ett läroplansdokument. Med andra ord riktar han uppmärksamheten mot den politisk-administrativa nivå där själva dokumentet utformas. Den tredje nivån avser hur läroplansdokumentet styr själva undervisningen och därmed också elevens lärande och socialisation.²⁴

Förhållandet mellan den avsedda och den realiserade undervisningen kan ytterligare preciseras med hjälp av Goodlads fem läroplansnivåer. *Idéernas läroplan* avser de idéer som förs fram bl.a. i debatten om skola, utbildning och undervisning. Vissa av dessa idéer får betydelse för innehållet i läroplanen, andra inte. Denna nivå hos Goodlad motsvarar närmast Lundgrens första nivå. *Den formella läroplanen* är själva läroplansdokumentet, dvs. Lundgrens andra nivå. De nästa tre nivåerna kan ses som en precisering av Lundgrens tredje nivå; *Den uppfattade läroplanen* är den enskildes (lärarens eller andras) tolkning av den formella läroplanen. *Den operationaliserade läroplanen* handlar om vad som faktiskt föregår i den konkreta undervisningen. *Den upplevda läroplanen* representerar de olika aktörernas upplevelse av undervisningen.²⁵

2 Skolreformers genomslag – tidsperspektivet

En central frågeställning i denna översikt handlar om hur lång tid det tar för reformer att slå igenom i skolan. Som tidigare nämnts kan man urskilja flera steg i detta sammanhang: Hur lång tid det innan reformen påverkar lärarens planering respektive slår igenom i undervisningen och hur lång tid det tar innan reformen påverkar elevernas resultat. Innan jag går in på dessa frågeställningar speci-

²³ Streeck, W & Thelen, K. (2005) Introduction: Institutional change in advanced political economies. I Streeck, W & Thelen, K. (red) *Institutional change in advanced political economies* (s. 3-39). Oxford: Oxford University Press.

²⁴ Lundgren (1979).

²⁵ Goodlad, J.I. m.fl. (1979) *Curriculum Inquiry. The study of curriculum practice*. New York: McGraw-Hill Book Company.

fikt, vill jag redovisa lite allmänna erfarenheter från forskning kring skolreformers genomslag.

2.1 Allmänna erfarenheter

Erfarenheter visar att det är viktigt att anlägga ett längre tidsperspektiv när man studerar en reform. Skolans verksamhet kan då förstås som det samlade resultatet av en långsiktig utveckling där även tidigare reformer haft betydelse.²⁶ Flera forskare påtalar vikten av att se reformer i ett vidare samhälleligt och historiskt perspektiv. Eftersom reformer vanligen tar tid och involverar många, kräver studier av reformer ofta en omfattande empiri. Ofta är goda kunskaper om en institutions historia och traditioner nödvändiga om man ska kunna förstå även den senaste reformen.²⁷

Det är ett känt mönster från utvärderingar inom utbildningsområdet att mer omfattande läroplansreformer behöver tid för att komma igång, för att få uppslutning och, inte minst, för att få genomslag i praktiken. På grundval av många reformer som gjorts i Norge verkar det som om stora reformer kan ta både tio och femton år innan man ser resultat.²⁸ I en studie av 13 grundskolor i USA visade det sig att efter 6 år bara var fyra av skolorna som hade institutionaliserat reformen.²⁹

Under 1980-talets första hälft genomfördes ett utvärderingsprojekt som gällde verksamheten vid 35 rektorsområden och som syftade till att beskriva hur och i vilken utsträckning skolorna organiserade sin verksamhet på ett sätt som överensstämde med den då nya målbaserade ansvarsstyrningen. När det initiala projektet avslutades 1985 kunde man konstatera att den nya styrningen hittills endast fungerade partiellt. Visserligen hade man på praktiskt taget alla skolor ställt amman de lokala arbetsplaner som det då blivit krav på, men det var på få skolor som arbetsplanerna hade någon reell betydelse för planeringen och undervisningen.³⁰

²⁶ Liedman, S-E. (1997) *I skuggan av framtiden. Modernitetens idéhistoria*. Stockholm: Bonnier Alba.

²⁷ Brunsson, N. & Olsen, J.P. (1990) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Förlag.

²⁸ Haug, P. (2003a) *Om kvalitet i förskolan. Forskning om och utvärdering av förskolan 1998-2001*. Forskning i fokus nr 8. Stockholm: Skolverket.

²⁹ Datnow, A. (2002) *Can we transplant educational reform, and does it last?* *Journal of Educational Change*, s 215-239.

³⁰ Ekholm, M., Fransson, A. & Lander, R. (1987) *Skolreformer och lokalt ansvar. Utvärdering av 35 grundskolor genom upprepade lägesbedömningar 1980-85*. Göteborg: Institutionen för pedagogik, Göteborgs universitet.

Blossing gjorde senare en uppföljning av denna empiriska studie genom att studera skolornas arbete med att arbeta efter de nya kursplanerna som kom 2000. Han konstaterade då att en skolas förbättringsarbete sker i ett antal faser och måste få ta tid. Det tar ungefär fem år innan man kan se resultatet av ett förbättringsarbete. När man arbetar med skolutveckling gäller det därför att ha långsiktig planering, tålamod och se skolutveckling som en relativt långsam process.³¹

Det är heller inte ovanligt att centralt beslutade reformer får en annan utveckling och leder till andra resultat än de som var avsedda. En internationell genomgång av pågående reformer kring skola och undervisning visar att de oavsedda konsekvenserna av reformerna är mycket påtagliga.³²

Erfarenheter från införandet av en ny läroplan i Skottland visar emellertid att en läroplansreform i vissa fall kan få ett relativt snabbt genomslag. Den strategi som användes var ett stegvis genomförande kompletterat med stöd till lärare via peer support och coacher. Det stegvisa genomförandet innebar att där lärarna fick tid att ta till sig det nya samtidigt som de fick vara delaktiga i genomförandet.³³

Utvärderingen av den senaste reformen i Norge, visar att Kunskapslyftet som styrreform fått ett positivt mottagande bland huvudmän, rektorer och lärare, även om det finns tecken som tyder på att Kunskapslyftet främst varit rektorernas reform. Utvärderingen visar att redan efter fem år håller reformens ambitioner på att infrias på många områden. Den nya läroplanen har bidragit till att stimulera det lokala läroplansarbetet och bidragit till samarbete och erfarenhetsutbyte mellan skolor och lärare. Speciellt gäller detta arbetet med betyg och bedömning. För små kommuner och skolor har emellertid reformen i många avseenden varit en tung börda att bära.³⁴

³¹ Blossing, U. (2004) Skolors förbättringskulturer. Karlstad: Karlstads universitet.

³² Calderhead, J. (2001) International experiences of teaching reform. In: Richardson, V. (ed) *Handbook of research on teaching (4th ed.)* Washington: American Educational Research Association.

³³ Livingstone, K. (2012) *Teachers Engaging in Peer-monitoring to Improve Pupil Learning*. CIDREE årsbok 2012.

³⁴ Aasen, P., Möller, J., Rye, E., Ottesen, E., Prøitz, T.S. & Hertzberg, F. (2012) *Kunskapslyftet som styrreform – ett löft eller ett löfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen*. Oslo: NIFU, Universitetet i Oslo.

En viktig distinktion i studier av reformer och reformgenomförande är implementering kontra institutionalisering.³⁵ Med den förstnämnda avses den mer synliga processen av förändring som en konsekvens av reformarbetet, medan institutionalisering står för en förändring i institutionens mer grundläggande strukturer och kultur, dvs. en mer djupgående aspekt av förändring.³⁶ Läroplansteoretikerna Smith & Lovat urskiljer tre faser igenomförandet av reformprocesser: initiering, implementering och institutionalisering.³⁷ I skolans värld brukar man tala om de pedagogiska idéernas långa inkubationstid – i betydelsen att skolans institutionella strukturer många gånger tycks överleva läroplansreformerna.³⁸

I forskningen om skolreformer är det numera ett välbelagt fenomen att reformer anpassar sig till institutionerna snarare än tvärtom.³⁹ Reformerna är inte ”direktiv från ovan” som enkelt kan implementeras i skolans organisation och verksamhet, utan de tolkas och omtolkas i en specifik skolkultur, ofta under olika former av kamp.⁴⁰ Det har visat sig i en rad nationella och internationella studier att skolans kultur spelar en avgörande roll för hur reformer införlivas och institutionaliseras.⁴¹ Den ”riktiga” frågan vid studier av reformimplementering bör därför inte vara ”Hur förändrar reformer skolan?”, menar vissa forskare, utan ”Hur förändrar skolan reformerna?”⁴² Ulf P. Lundgren är en av de forskare som mest systematiskt brukat ett institutionsperspektiv på skolans reformer och förändring. Han menar att ur ett läroplansteoretiskt perspektiv måste varje form av styrning av skolan förstås i förhål-

³⁵ Lingard, B. & Garrick, B. (1997) Producing and practising social justice policy in Education: a policy trajectory study from Queensland, Australia. In Marshall, J. & Peters, M. (eds) *Education Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.

³⁶ I denna utredning används en vidare definition av implementering där begreppet omfattar såväl de särskilda insatser som görs för att införa en reform som det sätt på vilken reformen genomförs och integreras i verksamheten.

³⁷ Smith, D.L. & Lovat, T.J. (1996) *Läroplaner, didaktik, undervisning: mot ett genomtänkt pedagogiskt handlande*. Göteborg: Gothia.

³⁸ Sundberg, D. (2005) *Skolreformernas dilemman. En läroplansteoretisk studie av kampen om tid i den svenska skolan*. Växjö: Växjö University Press.

³⁹ Tyack, D. & Cuban, L. (1995)

⁴⁰ Popkewitz, T.S., Tabachnik, B.R. & Wehlage, G. (1982) *The Myth of Educational Reform. A Study of School Responses to a Program of Change*. Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press; Ball, S.J. (1994) *Educational reform – a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.

⁴¹ Se t.ex. Berg, G. (1999) *Skolan i ett institutionsperspektiv*. Lund: Studentlitteratur; Nias, J. (1989) *Primary teachers talking: a study of teaching as work*. London: Routledge.

⁴² Sarason, S. (1990) *The Predictable Failure of Educational Reform: Can we Change Course before it is too late?* San Francisco, Calif: Jossey-Bass; Tyack, D. & Tobin, W. (1994) The “grammar of Schooling. Why Has it Been so Hard to Change? *American Educational Research Journal*, vol. 31, nr 3, pp 453-479; Cuban, L. (1998) How schools change reforms: Redefining success and failure. *Teachers College Record*, 1988, vol 99, pp 453-477.

lande till skolan som institution, där skolan har sin egen historia och tradition.⁴³

En vanlig kritik har gällt vissa rationella föreställningar som omgärdar politiska reformer, föreställningar om att en statlig modell för förändring utan motstånd kan implementeras i en verksamhet. Flera forskare har pekat på att detta aldrig kan vara fallet och menar att reformering ofta fyllt en retorisk och symbolisk funktion. I stället bör, enligt forskarna, reformprocesser förstås som mycket komplexa förlopp som involverar ett stort antal aktörer, ofta med olika synsätt, utgångspunkter och intressen. Intentionerna med en reform är således inte det samma som reformens resultat. Detta innebär emellertid inte att politiska reformers genomslag alltid är svagt eller sker långsamt, men resultatet kan ofta bli ett annat än det avsedda.⁴⁴

Sammantaget är det således vanligt att det rationella och tekniska reformperspektiv som är tämligen utbrett inte fungerar som det varit tänkt. Ett förhållandevis vanligt resultat från utvärderingar är att ”unga” reformer ofta verkar vara mer misslyckade än reformer som fått tid att ”sätta sig”. Peder Haug kallar detta resultat för ”rituellt”.⁴⁵ Att man i utvärderingar kommer fram till att reformer som nyss påbörjats inte genomförts som förväntat, är en regel snarare än ett undantag. Men detta får inte tolkas som att en tidig utvärdering inte skulle vara intressant. Det kan den mycket väl vara, men då utifrån perspektivet att reformen är ny, vilket innebär att utvärderingen i grunden får en formativ funktion och där man tidigt i en sådan process kan identifiera förutsättningar eller element som bör förändras, implementeringsinsatser som behöver förstärkas etc.

⁴³ Lindensjö, B. & Lundgren, U.P. (2000) *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS Förlag.

⁴⁴ Rothstein, B. (1986) *Den socialdemokratiska staten: reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Lunds Universitet; Sundberg, D. (2005) *Skolreformernas dilemma. En läroplansteoretisk studie av kampen om tid i den svenska skolan*. Växjö: Växjö University Press; Skolverket (2009a).

⁴⁵ Haug (2003a).

2.2 Hur påverkar nya läroplansreformer lärares planering och undervisning?

Forskningen kring hur nya läroplansreformer påverkar lärares planering är mycket omfattande. En stor del av den forskning som gjorts internationellt kring lärares planering genomfördes på 1970-talet som en del av ett starkare forskningsfokus på lärares tänkande ("teacher thinking"). Ett par av förgrundsgestalterna inom denna forskning är Clark & Peterson som i en genomgång av forskningen inom området visade att lärares sätt att tänka kring planering varierade från en planering för att möta ett mer omedelbart behov av överblick och kontroll till en planering i syfte att förbättra undervisningen eller för att möta administrativa krav. De visade också att lärare oftast inte planerar särskilt detaljerat eller i skriftlig form annat än när de första gången planerar ett nytt tema eller ett nytt undervisningsstoff. Generellt var lärarnas planer mer en form av mentala bilder av lektioner och hur de skulle tackla situationer som uppstår under lektionerna. Detta innebär att en stor del av planeringen inte finns tillgänglig eller synlig för andra. Den forskning som Clark & Peterson gick igenom och beskrev hade en tendens att fokusera på en typ av lärare, nämligen en erfaren lärare som ägnade tid åt planering.⁴⁶

Calderhead har försökt lyfta fram komplexiteten i lärares praktik och menar att planering för lärare inte kan ses som en linjär process, så som rationella modeller för planering ofta beskrivs, utan består av en mängd överväganden. Lärares planering kan vara kreativ, interaktiv, problemsökande och problemlösande. Den kan starta med t.ex. en idé, en elevs svårigheter, en text eller ett avsnitt i läroplanen. Sedan integreras kunskap om barn, undervisningsstrategier, hur olika aktiviteter ska organiseras, hur lång tid det tar för barn att göra vissa saker, undervisningsmaterial, accepterade sätt att göra inom skolan osv., för att slutligen utmyнна i en uppfattning om en klassrumsaktivitet eller en serie sådana. Lärares planering är inte bara komplex, mångfacetterad och icke-lineär, den är också i hög grad kontextberoende.⁴⁷

Forskning från 1980-talet visar också att lärare har en tendens att i hög grad stödja sig på läromedel (läroböcker och lärarvägledningar) och det i så hög grad att Goodlad kunnat hävda att lärobo-

⁴⁶ Clark, C.M. & Petersen, P. (1986) Teachers' thought processes. I Wittrock, M.C. (red) *Handbook of Research on Teaching, 3rd Edition*. New York: Macmillan.

⁴⁷ Calderhead, J. (1993) Dilemmas in developing reflective teaching. *Teacher Education Quarterly* 20(1): 93-100.

ken är den dominerande formen av läroplan.⁴⁸ Merparten av ovan nämnda forskning kommer från Nordamerika, men även senare nordisk forskning, bl.a. Hodgson m.fl., bekräftar i en studie Goodlads tes att läroboken är den mest dominerande formen av läroplan.⁴⁹ Wennberg konstaterar i sin avhandling att ytterst få av de 33 lärare som ingår i hans studie använder kursplanen som grund för sin planering. I stället förlitar man sig på läroboken eftersom de förutsätter att läroboksförfattarna följt kursplanen.⁵⁰ Även Bachmann, som gjorde en undersökning bland lärare i grundskolan i samband med utvärderingen av Reform 97 i Norge, hävdar att läroböcker och lärarvägledningar har centrala funktioner i planeringsarbetet. Huruvida läroboken återspeglar mål och innehåll i läroplanen kommer därför att spela en viktig roll för hur läroplanen realiserar i skolan. I en genomgång av tidigare forskning visar Bachmann att läroböckerna styr mest i de ämnen som har mest struktur, medan mindre strukturerade ämnen, t.ex. samhällskunskap, i mindre grad styrs av läroböcker.⁵¹ Liknande resultat visade också en studie genomförd av Skolverket där undervisningen i engelska, ett ämne med relativt fast ämnesstruktur, i hög grad styrdes av läroböcker till skillnad mot i ämnen som samhällskunskap och bild där andra typer av läromedel dominerade.⁵² I en annan genomgång av tidigare forskning framkommer också att läroboken dominerar som läromedel i skolan. Där framkommer också att det finns relativt små skillnader mellan olika ämnen, men mycket tyder på att läroboken har en mest central roll i ämnen som matematik och engelska. Lärare på högre stadier använder läroböckerna mest traditionellt, medan lärare på lägre stadier oftare använder andra läromedel. Mycket tyder på att stora delar av undervisningstiden används till att eleverna arbetar individuellt med uppgifter i läro-

⁴⁸ Goodlad, J.L. (1984) *A place Called School*. New York: McGraw-Hill.

⁴⁹ Hodgson, J., Rønning, W., Skogvold, A.S. & Tomlinson, P. (2009) *På vei fra laereplan till klasserom. Om laereres fortolkning, planlegging og syn på LK06*. Bodø: Nordlandsforskning.

⁵⁰ Wennberg, G. (1990) *Geografi och skolgeografi – ett ämnes förändringar*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

⁵¹ Bachmann, K.E. (2004) *Laereboken i reformtider – et verktoy for endring? I Imsen, G. (red) Det ustyrlige klasserommet. Om styring, samarbeid og laeringsmiljø i grunnskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.

⁵² Skolverket (2006) *Läromedlens roll i undervisningen. Grundskollärares val, användning och bedömning av läromedel i bild, engelska och samhällskunskap*. Rapport nr 284. Stockholm: Skolverket.

böckerna, mest med reproducerande kunskapsuppgifter och uppgifter som de kan hitta svaret på direkt i lärobokstexten.⁵³

Forskning visar att lärare ofta har läroplanen ”i bakhuvudet”. Även om de inte läser den regelbundet så känner de till dess innehåll så pass mycket att de kan ha den i tankarna i samband med planeringen av undervisningen.⁵⁴ En ny läroplan kan dock realiseras först genom lärarens tolkningar och konkretiseringar. Flera forskare menar att nya läroplaner endast i liten grad eller inte alls förändrar lärarnas sätt att undervisa. Ändå menar lärarna att undervisningen ligger i linje med föreskrifterna.⁵⁵

I en studie av vad som styr lärares planering i ämnet historia framgår att en rad olika faktorer, utöver styrdokumentet, har betydelse för planeringen. Som exempel kan nämnas läroböcker, tradition, lärares kompetens, tiden och andra ramfaktorer, elevernas och lärarnas intresse samt ledningen på den enskilda skolan.⁵⁶ En annan studie pekar också på vilket komplext arbete som sker i lärares planering. Läraren har att ta hänsyn och förhålla sig till kontexten, eleverna (både som grupp och var för sig), skolans tradition och organisation, samhällets allmänna opinion och praktiska begränsningar. Till detta kommer styrdokumentet och lärarens egna begränsningar och förmågor.⁵⁷ I en avhandling om lärares planering under och efter lärarutbildningen lyfts planering fram som ett sätt att föregripa de aktiviteter som kan bli aktuella i praktiken, t.ex. frågor och svar, relationer och handlingar. Under planeringen är läraren begränsad av sin oförmåga att kontrollera och förutse framtiden. Erfarna lärares planering framstår dock som mer långsiktig och dynamisk än de mindre erfarnas.⁵⁸ Liknande resultat framkommer också i tidigare studier av lärares arbete, vilka visar

⁵³ Rønning, W., Fiva, T., Henriksen, E., Nilsen, N.O., Skogvold, A.S. & Solstad, A.G. (2008) Laereplan, laereverk og tillrettelegging for laering. Analyse av laereplan og et utvalg laereverk i naturfag, norsk og samfunnsfag. Bodø: Nordlandsforskning.

⁵⁴ Stenmo, L.M. (1999): *Med læreplanen i bakhodet – En undersøkelse om lærernes bruk av L97 i undervisningen*. Hovedoppgave. Trondheim: Pedagogisk institutt, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

⁵⁵ Bachmann, K.E. (2002): *Læreplanens betydning for lærernes arbeid*. I Nesje, K. & Hopmann, S. (red.): *En lærende skole. L97 i skolepraksis*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag; Hauge, M. (1999) *Ei ”inspirasjonskjelde” eller ei ”tvangstrøye” – Ei undersøkning av læreren sin bruk av L97*. Hovedoppgave. Trondheim: Pedagogisk institutt, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

⁵⁶ Casserik, M. (2005) *Vad styr? Om læreres planering av historieundervisningen*. I Ericsson, H-O., Johansson, P.G. & Larsson, H.A. (red) *Historiedidaktiska perspektiv*. Jönköping: Jönköping University Press.

⁵⁷ Imsen, G. (1999) *Lärares värld. Introduktion till allmän didaktik*. Lund: Studentlitteratur.

⁵⁸ Stukát, S. (1998) *Lärares planering under och efter utbildning*. Göteborg: Göteborgs universitet.

hur erfarenhet och utbildning kan ge en ökad förmåga till överblick och struktur samt en bredare repertoar av olika tänkbara metoder och innehåll som kan manifesteras i undervisningen.⁵⁹

Det finns också forskning kring lärares planering som har andra infallsvinklar. Mc Cuthcheon & Milner visade i en engelsk studie att lärare kunde ägna sig åt ”backwards building”, dvs. de skapar sig en bild av hur de önskar att utfallet ska bli bland eleverna, och startar planeringen utifrån detta.⁶⁰ I en studie från Canada⁶¹ följdes 29 lärare under fem år, främst med fokus på hur lärarna tolkade och implementerade en ny målorienterad läroplan. Forskarna kom fram till att arbetet med att översätta förhållandevis abstrakta mål till konkreta undervisnings- och elevaktiviteter är en väldigt komplex uppgift för de flesta lärare. Målen upplevdes som för vaga, och i vissa fall för många och för omfattande, men inte minst upplevde man det som svårt att utifrån målen värdera elevernas måluppfyllelse. Lärarna efterlyste i stället mer vägledning eller riktlinjer för hur arbetet med ett visst mål skulle kunna utformas, hjälp att välja läromedel och en klarare struktur som de kunde stödja sig på i planeringen. De flesta lärare i denna studie var nyutbildade, men även mer erfarna lärare deltog och hade också problem med att förstå, tolka och omsätta, vad man uppfattade som abstrakta och tvetydiga läroplansmål i praktiken. Vissa lärare i studien menade också att det var onaturligt och begränsande att följa en linjär planeringsmodell som startade med målen, utan att ta hänsyn till den kontext de arbetade i. I praktiken valde de istället ofta att arbeta ”inside-out”, där planeringen utgick från deras förståelse av eleverna, såväl känslomässigt som kognitivt. De planerade således utifrån en intuitiv värdering av vad som skulle kunna komma att fungera i deras egna klassrum.

När det gäller planeringsprocesserna visar en norsk studie⁶² att det finns klara skillnader mellan grundskola och gymnasium. I gymnasiet är lärares planering i huvudsak individuell, medan lärare i grundskolan oftast planerar tillsammans med andra. Mycket av det

⁵⁹ Linde, G. (1986) *Yrket som livsform*. Stockholm: Högskolan för lärarutbildning; Naeslund, L. (1991) *Läraryntentioner och skolverklighet: explorativa studier av uppgiftsformning och arbetsförhållanden på grundskolans högstadium*. Stockholm: HLS Förlag.

⁶⁰ Mc Cuthcheon, G. & Milner, H.R. (2002) A contemporary study of teacher planning in a high school English class. *Teachers and Teaching: Theory and Practice*, 8, 1, s 81-94.

⁶¹ Hargreaves, A., Earl, L., Moore, S. & Manning, S. (2001) *Learning to Change. Teaching Beyond Subjects and Standards*. San Francisco: Jossey-Bass.

⁶² Vibe, N., Aamodt, P.O. & Carlsten, T.C. (2009) *Å vaere ungdomsskollærer i Norge. Resultater fra OECDs internasjonale studie av undervisning og læring (TALIS)*. Rapport 23/2009. Oslo: NIFU Step.

lokala läroplansarbetet i grundskolan görs av lärarteam, men följs sällan upp av skolledningen i syfte att säkra en gemensam utveckling på den enskilda skolan. Det finns också exempel på hur lärare planerar för varandra, vilket i vissa fall leder till att lärare undervisar efter planer som de bara i begränsad utsträckning känner till grunden för. Detta, menar forskarna, är ett förhållande som skolledare bör vara uppmärksam på och som lärare bör problematisera eftersom lärarsamarbete är ett centralt element i arbetet med att implementera en ny läroplan på ett bra sätt.⁶³

Forskningen om när nya läroplansreformer slår igenom i undervisningen är inte lika omfattande som forskningen om reformers betydelse för lärares planering. Cuban urskiljer fyra faser i implementeringen av en utbildningsreform: ett behov av att reformera utbildningen uppstår, behovet blir formulerat i politiska termer och utbildningspolitiska dokument, reformdokumentet blir accepterat på olika nivåer inom utbildningssystemet och, slutligen, reformen operationaliseras bland de enskilda lärarna och i det enskilda klassrummet.⁶⁴ Dessa fyra faser visar att det är en lång väg från att ett reformbehov uppstår till att reformen får genomslag i skola och klassrum.

En central fråga är i vad mån läroplanerreformerna påverkar undervisningspraktiken. Svaren på denna fråga varierar. En uppfattning är att läroplanen, om än i varierande grad, kan omsättas i klassrummet. Andra menar att andra källor förmedlar innehållet i läroplanen och att de är viktigare för att framkalla förändringar i skolan, framför allt handlar det om läroböcker och annat undervisningsmaterial, utvecklingsarbete och kompetensutveckling. Dessa har i samband med en studie av Reform 97 i Norge betecknats som ”sekundära läroplansbindningar”.⁶⁵ Sådana faktorer och redskap är relaterade till läroplanen och kan, direkt eller indirekt, fungera som stöd för lärarna i deras arbete. I Hatties (2009) metastudie av hur olika faktorer påverkar elevers studieresultat framkommer bl.a. att läroplaner och kursplaner i sig har mindre betydelse än det sätt på vilket lärarna omsätter dem i själva undervisningen.⁶⁶

⁶³ Jfr Hargreaves m.fl. (2001).

⁶⁴ Cuban (1993).

⁶⁵ Bachmann, K., Sivesind, K., Afsar, A. & Hopmann, S. (2003) *En komparativ evaluering av laereplansbaserte virkemidler, dets utforming, konsistens og betydning for laereres praksis*. Oslo og Trondheim: Pedagogisk forskningsinstitutt, UiO og Pedagogisk institutt, NTNU.

⁶⁶ Hattie, J. (2009) *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. London: Routledge.

I en summering av resultaten från utvärderingen av Reform 97 i Norge framkom att lärarna var mycket positiva till den nya läroplanen, men de flesta menade att planen i liten grad bidragit till att förändra deras planering och genomförande av undervisningen. De skolor som kommit längst, både när det gäller kvalitet och genomförande av reformen, tycks ha varit engagerade i ett mer omfattande och långsiktigt utvecklingsarbete där hela skolan involverats. Kompetensutvecklingen i samband med reformen var mest till hjälp för det övergripande planeringsarbetet, medan läroplanen och läroböckerna var viktigast för planeringar av innehåll, progression och arbetssätt. Den mest centrala kritiken mot läroplanen gällde den höga ambitionsnivån och det alltför omfattande innehåll som ämnena har fått. När planen blir för omfattande måste något väljas bort. En konsekvens blir att lärarna måste bestämma själva vad som ska tas upp eller inte tas upp i undervisningen och därmed tappar läroplanen den styrande funktion som den skulle ha haft.⁶⁷

Det finns även annan forskning som visar att skolpraktiken och lärarnas undervisning präglas av en hög grad av stabilitet trots nationella reformsträvanden.⁶⁸ Ett exempel på att reformer tar mycket längre tid att genomföra än vad som politiskt sett beslutats kan hämtas från Larry Cubans studier av läroplansförändringar i amerikansk skola. Han finner i dessa studier två ytterlighetsgrupper bland lärarna: de som genomför läroplansförändringar och de som inte gör det. Den sistnämnda gruppen är den största. Det finns också en mellangrupp som han kallar ”hybrider”, dvs. de som gör lite av varje och tar till sig något av det nya och kombinerar med det gamla och etablerade.⁶⁹

Labaree har skrivit om misslyckade skolreformer i USA där han menar att en förklaring till att reformer inte får genomslag är lärarkårens konserverande kraft. Trots nya reformer fortsätter de att undervisa som tidigare.⁷⁰

⁶⁷ Haug, P. (2004) *Resultat fra evalueringa av Reform 97*. Oslo: Noregs forskningsråd.

⁶⁸ Cuban, L. (1993); Tyack & Cuban (1995); Datnow, A. (2002); Klette, K. (red) (2003) *Klassrommets praksisformer etter Reform 97*. Oslo: Universitet i Oslo, Pedagogisk forskningsinstitutt.

⁶⁹ Cuban, L. (1993).

⁷⁰ Labaree, D.F. (2010) *Someone has to fail: The Zero-Sum Game of Public Schooling*. Cambridge: Harvard University Press.

2.3 Hur lång tid tar det innan reformer påverkar elevernas resultat?

Det finns ingen internationell forskning om skolreformers genomslag som entydigt kan belysa när och hur olika typer av reformer får genomslag på elevernas resultat.⁷¹ Däremot finns det erfarenheter från flera länder, bl.a. Finland, Singapore och vissa provinser i Kanada, som visar att avsaknaden av reformer och avsaknaden av nationella prov har en positiv inverkan på elevernas resultat eftersom man inte förändrar förutsättningarna för lärares arbete och yrkesmässiga självständighet.⁷²

Utvärderingen av den senaste läroplansreformen i Norge, Kunskapslyftet, visar emellertid att större läroplansreformer, med en framgångsrik implementering, kan leda till förbättrade elevresultat redan efter cirka 5 år. Kunskapslyftet tycks bl.a. ha bidragit till en minskad spridning i resultat bland eleverna och har gett ett kunskapslyft för de svaga eleverna.⁷³ När det gäller elever med invandrarbakgrund har många närmat sig den nivå som elever utan sådan bakgrund i genomsnitt uppnår. Om hänsyn tas till socioekonomisk bakgrund presterar elever med invandrarbakgrund lika bra eller bättre än andra elever.⁷⁴

3 Hinder och möjligheter för reformers genomslag

3.1 Möjligheter för skolreformers genomslag – faktorer som underlättar

Läraren är en nyckelfaktor vid implementering av reformer, menar Cuban. Hans uppfattning är att fyra krav måste uppfyllas för en lyckad implementering: *lärare ska engageras och involveras i att förändra undervisningen, de ska ha kunskap om vad förändringarna handlar om, de ska kunna ändra sin pedagogiska grundsyn och de ska kunna utveckla ett nytt sätt att undervisa.*

Även andra forskare har visat att en förutsättning för en framgångsrik implementering av skolreformer är att lärarna involveras i

⁷¹ Hargreaves, A. & Shirley, D. (2009) *The Fourth Way: The Inspiring Future for Educational Change*. Thousand Oaks, California: Corwin.

⁷² Sahlberg, P. (2011) *Finnish lessons – what can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers College Press.

⁷³ Aasen m.fl. (2012)

⁷⁴ Bakken, A. & Elstad, J.I. (2012) *For store forventninger? Kunskapslyftet og ulikhetene i grunnskolekarakterer*. OSLO: NOVA.

själva reformarbetet och att hänsyn tas till skolans lokala förutsättningar och lärarnas förståelse för sitt uppdrag.⁷⁵ Enligt Scherp är det skolledarens främsta uppgift att skapa en gemensam förståelse av uppdraget bland lärarna.⁷⁶

Erfarenheter från införandet av en ny läroplan i Skottland visar att en läroplansreform i vissa fall kan få ett relativt snabbt genomslag. Den strategi som användes var ett stegvis genomförande kompletterat med stöd till lärare via peer support och coacher. Lärarna uppmanades att hela tiden vara aktiva och engagera sig i läroplansutvecklingen genom dialog och gemensam reflektion. Processen sträckte sig över en femårsperiod där lärares engagemang och synpunkter sattes i centrum. Det som kan konstateras är att ett stegvis genomförande där lärare bereds tid för att ta till sig något nytt kommer att påverka deras planering och undervisning. *Aktiv medverkan och delaktighet*, där lärare inte behandlas som en homogen grupp, tycks således underlätta en reformering.⁷⁷

Hargreaves & Fullan lyfter fram hur viktigt *lärarnas professionella kapital* är för att nå bra resultat i skolorna. Lärarnas professionella kapital består av (a) mänskligt kapital, som handlar om lärarnas förmåga att undervisa, (b) socialt kapital, som handlar om hur bra lärarna är på relationer med varandra och eleverna, samt (c) beslutskapital som har med förmågan att fatta bra beslut i komplexa situationer att göra. Lärare som har mycket mänskligt och socialt kapital lyckas bäst. En slutsats som de båda forskarna drar är att det är väldigt viktigt att kombinera det mänskliga och sociala kapitalet. Beslutskapitalet är något som lärare skaffar sig genom långvarig erfarenhet och genom att tillsammans med andra reflektera över sitt arbete.⁷⁸

Hopkins har undersökt engelska skolreformers genomslag på den lokala nivån och drar slutsatsen att reformarbetet behöver fokusera lärande, undervisningsmönster och förbättringskapacitet. Han har i detalj analyserat verkningsfulla krafter som om de underhålls i ett reformarbete tycks leda till förbättrade elevprestationer. De är (a) *personligt lärande för eleven* där man skapar flexibla utbildningsvägar, (b) *att professionell undervisning bedrivs*,

⁷⁵ Hargreaves, A. (1998) *Läraren i det postmoderna samhället*. Lund: Studentlitteratur; Goodson, I. (2003) *Vad är professionell kunskap?* Lund: Studentlitteratur.

⁷⁶ Scherp, H.-Å. (2005) *Kvalitetsarbete utifrån ett lärandeperspektiv*. Karlstad: Karlstads universitet.

⁷⁷ Livingstone, K. (2012) *Teachers Engaging in Peer-monitoring to Improve Pupil Learning*. CIDREE årsbok 2012.

⁷⁸ Hargreaves, A. & Fullan, M. (2012) *Professional Capital: Transforming Teaching in Every School*. New York: Teachers College Press.

vilken är den enskilt mest betydelsefulla faktorn för elevers lärande, (c) *nätverk och samarbete mellan skolor* som kan stödja arbetet med att ta fram praxisnära lösningar på problem, fokusera lärande- och undervisningsmönster samt utarbeta och genomföra en vision om skolans roll i närsamhället samt (d) *intelligent ansvarighet* som handlar om att få till stånd en balans mellan det nationella behovet av uppföljning och kontroll och det professionella behovet av formativ bedömning och självvärdering. Hopkins menar att dessa fyra drivkrafter hålls samman av det han vill kalla *ett systematiskt ledarskap*, som inte endast har ett intresse för den egna skolan utan som omfattar ett engagemang för hela utbildningssystemet.⁷⁹

Sammantaget visar Hopkins i sina empiriskt grundade analyser att det är på de skolor där man skapar *gemensamma referensramar* som man förmår att möta reformer och det är också där som man når bäst resultat. De gemensamma referensramarna handlar då om att sprida väl fungerande lärande- och undervisningsmönster på den egna skolan, men också till andra skolor via nätverk. Det handlar också om ett ledarskap som sätter in den egna skolan i ett vidare samhälleligt sammanhang med en stark vision om dess betydelse för elevens uppväxt och bildning.⁸⁰

Bachmann hävdar, bl.a. mot bakgrund av tidigare forskning, att man inte kan förvänta sig några omedelbara eller stora förändringar i skolpraktiken som följd av en läroplansreform. Däremot kan en sådan reform leda till att olika typer av åtgärder och insatser sätts igång, t.ex. *kompetensutveckling* och utgivning av *nya läromedel*. Sådana förändringar kan vara väl så viktiga som själva reformen, menar hon.⁸¹

Fullan menar att *kompetensutveckling* och skolutveckling inte kan ske oberoende av varandra. Den kompetensutveckling man deltar i måste hålla en viss kvalitet och det är också viktigt att för- och efterarbetet är genomtänkt och engagerande annars kan följden bli att det önskvärda resultatet uteblir.⁸² En nyckelfaktor för reformers genomslag som Fullan tar upp är det upplevda *behovet av en förändring* som ligger i linje med reformens intentioner. Motivationen till förändring av t.ex. undervisningen kan framträda i den

⁷⁹ Hopkins, D. (2012) *Exploding the Myths of School Reforms*. Camberwell: Australian Council Educational Research (ACER).

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Bachmann, K.E. (2005) *Laereplanens differens. Formidling av laereplanen til skolepraksis*. Dr.polit.-avhandling. Trondheim: Pedagogisk institutt, Norges Teknisk-naturvitenskapelige universitet, NTNU.

⁸² Fullan, M. (1995) *School Development – the new Meaning of Educational Change*. London: Cassel Educational Limited.

stund lärare ser att den aktuella förändringen är meningsfull, kan ge större arbetstillfredsställelse eller förbättrar elevernas prestationer. Fullan hänvisar också till en rad studier där *rektors ledarskap* i samband med skolreformer sätts i fokus. Han menar att ett framgångsrikt ledarskap på sikt kan inverka indirekt på undervisningen genom förändringar i skolkulturen. Rektors förmåga att stödja *lärares gemensamma arbete* med att utveckla det egna arbetet anges som en väsentlig faktor för att förändringar i riktning mot reformintentioner ska komma till stånd.⁸³

Cambridge Primary Review visar att en faktor som underlättar ett genomförande av reformer är om de som ska genomföra dem får vara med och påverka redan initialt. *Dialog och lokalt ansvar* ger förutsättningar för reformering. Det gör också en bra problemanalys av läget inför en reform och att det finns konsensus kring denna. Självvärderingar förfaller också vara ett positivt inslag då de ger förståelse för förändringsbehov och hur utveckling kan ske.⁸⁴

Reformimplementering och annan skolutveckling är ett arbete som tar tid och kompetensutveckling är alltid en del av detta arbete, menar Carlgren & Hörnqvist. Att lärare ges möjlighet att reflektera över sin egen praktik och diskutera den både med lärare på den egna skolan och lärare på andra skolor och på så sätt ta del av andras praktik är ett led i skolans utveckling.⁸⁵ Nordström är inne på en liknande linje när hon lyfter fram *pedagogisk handledning och lärande samtal* kring synen på lärande, pedagogrollen och uppdraget som ett sätt att förankra reformer och arbeta med skolutveckling bland lärare. Genom lärande samtal och gemensam reflektion kan man synliggöra hur lika respektive olika lärare tänker och genomför sitt uppdrag och åstadkomma ett fördjupat samtal kring dessa frågor.⁸⁶

Sahlberg menar att en förklaring till den finska skolans stora framgångar i internationella studier är att man avstått från att reformera den. I stället har man haft stor tilltro till lärarkårens professionalitet och lärarna har fått ägna sig åt pedagogisk

⁸³ Fullan, M. (2001) *The new Meaning of Educational Change*. London: Routledge.

⁸⁴ Alexander, R. (ed) (2010) *Children, their World, their Education. Final report and recommendations of the Cambridge Primary Review*. London: Routledge Taylor & Francis Group.

⁸⁵ Carlgren, I. & Hörnqvist, B. (1999) *När ingen facit finns...om skolutveckling i en decentraliserad skola*. Stockholm: Skolverket.

⁸⁶ Nordström, E. (1999) *Lärande samtal som redskap i handledning – några tankar och erfarenheter i anslutning till ITiS*. Stockholm: Utbildningsdepartementet; Nordström, E. (2002) *Pedagogisk handledning. En studie av lärande samtal kring lärares uppdrag*. Licentiatuppsats. Stockholm: Lärarhögskolan.

utveckling och mindre åt administration, dokumentation och annat arbete som ligger vid sidan av själva undervisningen. En annan förklaring är att man ser det som föräldrarnas uppgift att lära barnen saker som icke-våld, jämlikhet, kostvanor m m. Om staten skulle lägga över delar av detta föräldraansvar på skolan skulle tid tas från undervisningen, vilket skulle bidra till sämre resultat.⁸⁷

Skolverkets nationella utvärderingar av förskolan visar emellertid att det inte alltid behöver ta så lång tid för större läroplansreformer att slå igenom. I den första nationella utvärderingen 2004 visade det sig att läroplanen redan knappt fem år efter reformen fått ett relativt starkt genomslag. Detta kan jämföras med de ovan beskrivna erfarenheterna från skolområdet där större läroplansreformer ofta tar 10–15 år innan de får genomslag. En orsak till det snabba genomslaget i detta fall kan vara att *läroplanen var efterlängtd* och hade hög legitimitet på alla nivåer: bland ledningsansvariga, rektorer och pedagogiskt verksam personal. En annan bidragande orsak till det snabba och starka genomslaget kan vara att *läroplanen fångade upp vissa utvecklingstendenser* som redan var på gång i förskolan under 1990-talets senare del och skrev fram dessa som en norm för alla förskolor. Detta innebar att läroplanen av många uppfattades som ett dokument som beskrev och satte ord på det arbete som redan bedrevs i förskolan. Resultaten visade också att läroplanen hade bidragit till att höja förskolans status och fungerat som ett bra stöd för personalen i det pedagogiska arbetet⁸⁸. Det bristande stöd för reformer som Sarason respektive Tyack & Cuban lyfte fram som ett hinder för reformers genomslag förelåg således inte i detta fall.

Den senaste nationella utvärderingen 2008 visade att läroplanen, tio år efter att den infördes, fått en allt större betydelse för verksamheten. Läroplanens implementering och genomslag uppfattades av många som den största förändringen i förskolan på senare tid. Läroplanen har haft stor betydelse som drivkraft för att utveckla verksamheten och många av de förändringar som ägt rum i förskolan under de tio åren efter läroplansreformen kan till stor del kopplas till reformen och läroplanens införande. På många förskolor fungerar läroplanen som "ett levande dokument" som genomsyrar den verksamhet som bedrivs. På kommunal och lokal nivå

⁸⁷ Sahlberg, P. (2011) *Finnish lessons – what can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers College Press.

⁸⁸ Skolverket (2004) *Förskola i brytningstid. Nationell utvärdering av förskolan*. Rapport 239. Stockholm: Skolverket.

används läroplanen som en grund för att formulera egna mål, för kompetensutveckling och kvalitetsarbete samt för utvärdering av verksamheten.⁸⁹

I fallstudierna uttryckte personalen en medvetenhet om förskolans uppdrag som bygger på en lång tradition och som innebär att omsorg, fostran och lärande bildar en helhet och förutsätter varandra. Samtidigt framgår det att tyngdpunkten förskjutits mot en ökad betoning på barns lärande efter förskolereformen, något som framkom redan i den första utvärderingen och som i den senare framgick ännu tydligare. Det förekom också en starkare betoning på förskolans roll som en förberedelse för skolan.⁹⁰

3.2 Hinder för reformers genomslag – faktorer som försvårar

Internationell forskning visar att orsaker till att reformer får dåligt genomslag eller ger oönskade effekter kan vara att reformerna har *bristande stöd, att de innehåller oklarheter och inre motsättningar*, att det finns *bristande förutsättningar* när det gäller genomförandet eller att reformerna inte är tillräckligt starka i förhållande till *existerande traditioner* och etablerade system.⁹¹

Hopkins har i sin genomgång av engelska skolreformers genomslag konstaterat, till skillnad från flertalet andra forskare, att reformer i vissa fall har fått ett bra genomslag och till en början lett till förbättrade elevresultat. Detta inträffade bl.a. efter införandet av en omfattande testverksamhet och en utbyggd skolinspektion. Efter ett par år hade emellertid ytterligare förbättringar uteblivit och elevresultaten gick t o m tillbaka. Hopkins förklarar detta med att det inte funnits en uppbyggd förbättringskapacitet på skolorna som kunnat förvalta de vunna erfarenheterna och se till att de hållits vid liv.⁹² De Wolf & Janssens översikt över sidoeffekter av införandet av skolinspektion och tester i Holland visar att inga positiva effekter på skolornas kvalitet och elevresultaten kunde konstateras. En negativ sidoeffekt var att reformen ledde till ”fönsterskyltning” där skolorna ansträngde sig att visa upp sig från sin bästa sida för att få goda omdömen av inspektörerna (”teaching to inspection”).

⁸⁹ Skolverket (2008b) *Tio år efter förskolereformen. Nationell utvärdering av förskolan*. Stockholm: Skolverket.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Sarason, S.B. (1990) *The Predictable Failure of Educational Reform*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. Tyack, D. & Cuban, L. (1995) *Tinkering toward Utopia. A century of public school reform*. London: Harvard University Press.

⁹² Hopkins, D. (2012).

En annan negativ effekt var att undervisningens innehåll inriktades mot det som skulle komma att fokuseras på i testerna ("teaching to the test"). En tredje effekt var ökad stress bland lärare och elever.⁹³

De förändringar i styrningen av engelsk skola som genomförts sedan 1988 har inneburit stora förändringar från en lärarstyrd och lokalt styrd skola till en skola mer aktivt styrd och intervenerad av staten. Nya läroplaner där baskunskaper i framför allt läsa och räkna, rekommendationer om hur undervisningen bör bedrivas och en ökad mängd prov och inspektioner är andra inslag i reformeringen av den engelska skolan. Den omfattande utvärderingen av primary school, Cambridge Primary Review, pekar mot att reformerna fått dåligt genomslag då de inte var förankrade hos och vann legitimitet hos lärarkåren. De har inte fått något större genomslag i undervisningen och lett till andra effekter än de förväntade. De nationella strategierna har haft en mindre effekt än förväntat på standarden i läsning och det finns tecken på att intresset för läsning minskat liksom att stressen bland elever ökat. En annan effekt verkar vara att lärarna avprofessionaliserats.⁹⁴

Cambridge Primary Review visar också att om reformtrycket kommer ovanifrån och bygger på för lärare oklara utgångspunkter tar lärare inte till sig intentioner och de ger få spår i planering och undervisning. I sådana fall tar det sannolikt lång tid innan en reform blir verklighet och då den kommer till stånd blir den omstöpt och anpassa till lärares sätt att tänka. Det gäller också om reformer kommer tätt inpå varandra tidsmässigt och omfattar många delar av skolan.

Centrala försök att genom föreskrifter förändra pedagogiken, har, som man gjort i England, mycket svårt att få genomslag. Det leder till att lärare tappar lusten och känner sig kontrollerade, men det förändrar inte lärares arbete i något väsentligt avseende. Möjligen påverkas den läroplan som faktiskt genomförs indirekt via nya läromedel och kompetensutveckling. Ett annat hinder som CPR framhåller är om analyser av förändringsbehov inte överensstämmer med vad som lärare uppfattar som rådande verklighet. Myter, som till exempel att engelska skolor präglas av progressivism före

⁹³ De Wolf, I.F. & Janssens, F.J.G. (2007) Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies. *Oxford Review of Education*, Vol 33, No 3, July 2007, pp. 379-396.

⁹⁴ Alexander, R. (ed) (2010) *Children, their World, their Education. Final report and recommendations of the Cambridge Primary Review*. London: Routledge Taylor & Francis Group.

1990-talet, gör lärare tveksamma och hindrar genomförandet av nya reformer.⁹⁵

Olsson & Kornhall uppmärksammar svenska förhållanden och vilka faktorer som har betydelse för resultaten i grundskolan. De baserar sin översikt på forskning kring reformeringen av den svenska skolan sedan 1990-talet och redovisar en rad icke förväntade eller icke önskvärda förändringar, vilka de menar måste förstås i sin komplexitet. Den linje som präglat reformeringarna är ökad kontroll och större krav liksom åtskiljande av elever med olika förutsättningar och bakgrund (ökad valfrihet). Reformerna inom skolområdet påverkas inte bara av intentioner utan också av en rad samhälleliga och personliga faktorer. Översikten diskuterar detta utifrån fyra breda analytiska teman: segregation, decentralisering, streaming och individualisering. Författarna kan konstatera att i samtliga avseenden har förändringarna varit negativa och tillsammans kan de belysa de försämrade elevresultaten.

Det mest grundläggande problemet vad gäller skolreformer och skolutveckling är enligt Fullan att alla i verksamheten inte har en tydlig bild av vad förändringar i verksamheten är bra för, vad förändring egentligen är och hur utveckling sker. Utifrån detta hävdar Fullan att utveckling måste ske genom ”shared meaning”, dvs. att de grundläggande förutsättningarna är tydliga för alla.⁹⁶

Fullan menar också att en orsak till varför skolreformer och andra *initiativ tagna uppifrån* misslyckas är att beslutsfattare inte är fullt medvetna om hur verkligheten ser ut för de som arbetar i skolan. För att en implementering ska bli lyckad krävs det att man förstår värderingar, idéer och erfarenheter i själva verksamheten, men också att förändringarna förankras så att personalen i skolan inte enbart känner sig ålagda att genomföra förändringar. Om de inte känner sig delaktiga leder det i regel till låg motivation, missräksamhet och kanske till och med motstånd till förändring.⁹⁷

Hinder för utveckling kan också ses utifrån ett mikroperspektiv, dvs. utifrån varje enskild individ. När ett reformarbete inleds funderar lärare ofta mer över hur reformen kommer att påverka deras eget arbete än vad som är målet med förändringen. Fullan påpekar att många lärare förhåller sig avvaktande i inledningskedet och mer vill fokusera på nutid än framtid. Man tycker sig inte ha tid för

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Fullan, M. (1995) *School Development – the new Meaning of Educational Change*. London: Cassel Educational Limited.

⁹⁷ Ibid.

förändringar även om man är öppen för en sådan utveckling på sikt. Kommer förslagen till förändringar dessutom utifrån blir de svårare att genomföra. Sammanfattningsvis menar Fullan att man kan se hinder både på organisations- och individnivå och att det är viktigt att tänka på att en förändring är en process, eller som Fullan uttrycker det: "Change is a process, not an event."⁹⁸

Skolkulturer är stabila och svåra att förändra. Detta får till följd att den policy som utformats på central nivå eller på formuleringsarenan kan få mycket svårt att genomsyra skolverksamheten eller realiseringsarenan på ett sätt som överensstämmer med intentionerna på policynivå.⁹⁹ Carlgren & Hörnqvist¹⁰⁰ menar att *bristen på tid* är det största hindret för skolreformers genomslag och skolutveckling. I samband med införandet av Lpo 94 skrev de att den nya läroplanen, den förändrade lärarrollen och det utökade ansvaret kräver tid: tid för samtal, eftertanke och reflektion, tid för att följa och utvärdera, tid för att sätta sig in i nya saker och tid för att utveckla lärarnas kompetens. Författarna menar att många inte känner sig ha den tid som krävs för utveckling, utan att det är något som man får arbeta med på övertid.

I en studie av satsningen på IT i skolan konstaterade Myndigheten för skolutveckling att förändringstakten var långsam och att detta hade sin orsak i traditionella idéer som finns inbyggda i skolan. Med detta menas att skolan har rigida strukturer för till exempel hur scheman planeras, hur skollokaler ser ut och vilka läromedel som används och dessa strukturer är svåra att förändra.¹⁰¹

Skolverkets nationella utvärderingar visade att en del inre oklarheter i förskolereformen kan ses som en orsak till att vissa bieffekter kunde påvisas i utvärderingarna. Förskolans övergång till utbildningssystemet innebar en övergång till ett mål- och resultatstyrt system, där man i skolan av tradition utvecklat ett annat sätt att bedöma resultat och måluppfyllelse än man har i förskolan. Förskolans läroplan innehåller emellertid, till skillnad från den då gällande läroplanen för grundskolan, inga uppnåendemål utan endast strävansmål. En konsekvens av detta är att enskilda barns resultat inte ska bedömas eller utvärderas i förskolan. Skillnaden mellan

⁹⁸ Ibid., s 94.

⁹⁹ Lindensjö & Lundgren (1986) *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: Liber.

¹⁰⁰ Carlgren, I. & Hörnqvist, B. (1999) *När ingen facit finns...om skolutveckling i en decentraliserad skola*. Stockholm: Skolverket.

¹⁰¹ Myndigheten för skolutveckling (2003) *En sten i rullning – erfarenheter av förändringsarbete i skolan genom ITiS*. Stockholm: Svensk information.

uppnåendemål och strävansmål problematiserades dock inte innan eller i samband med reformens genomförande.¹⁰²

Den första utvärderingen visade också att vissa kommuner och förskolor formulerat egna uppnåendemål för vad barnen ska kunna i en viss ålder. Detta kan ses som en bieffekt av reformen, som delvis kan ha att göra med inre oklarheter i reformen och läroplanens målstruktur, men också med själva övergången till ett mål- och resultatstyrt utbildningssystem där skolans sätt att bedöma måluppfyllelse, via kommunernas styrning, påverkat verksamheten i förskolan.¹⁰³

Den senaste utvärderingen visade också att användningen av individuella utvecklingsplaner (IUP) ökat kraftigt i förskolan, trots att varken läroplanen eller någon annan förordning anger några krav på IUP i förskolan. I nästan hälften av alla kommuner fanns centrala beslut om att införa IUP i alla skolformer. Men det är inte okomplicerat att använda IUP i förskolan. Aktuell forskning visar att bedömningarna i utvecklingsplanerna i vissa fall tenderar att bli betygslänkande i strid mot nationella direktiv om att enskilda barns prestationer inte ska utvärderas eller bedömas i förskolan. Utvecklingsplanerna innehåller ibland också värderingar av barns personliga egenskaper i strid med Skolverkets allmänna råd.¹⁰⁴

Ett annat tydligt resultat i den senaste utvärderingen var att användningen av diagnos- och bedömningsmaterial som fokuserar enskilda barns utveckling har ökat i förskolan. Merparten av dessa material är kopplade till kommunernas satsningar på språk och språkutveckling, ett område som prioriteras både i skolplanerna och i kommunernas satsningar på kompetensutveckling, men även diagnosmaterial kring t.ex. matematisk utveckling och läsutveckling förekommer i relativt många kommuner. Den senaste utvärderingen visar således på en ökad kartläggning och bedömning av enskilda barns utveckling inom olika områden. Dessa kartläggningar sker ibland utifrån vissa kravnivåer eller uppfattningar om vad barn normalt ska kunna prestera vid en viss ålder. Denna utveckling kan förmodligen delvis kopplas till införandet av läroplanen och den ökade betoningen på barns lärande, men den ökade användningen av bedömningsmaterial är även en del av en större internationell trend.¹⁰⁵

¹⁰² Skolverket (2004, 2008b).

¹⁰³ Skolverket (2004).

¹⁰⁴ Vallberg-Roth, A-C. & Månsson, A. (2008) Individuella utvecklingsplaner som uttryck för reglerad barndom – likriktning med variation. *Pedagogisk forskning i Sverige*, nr 2/2008.

¹⁰⁵ Skolverket (2008b).

Sarason har analyserat bristerna med ”*top-down styrda*” *läroplansreformer*, där det i regel ges för lite tid för genomförandet, fästs för lite uppmärksamhet vid de underliggande problemen med arbetet i klassrummet samt att lärarna får för lite stöd i implementerings-arbetet.¹⁰⁶ Vanderberghe fann emellertid klara problem även med ”*bottom-up*” reformer, något som medförde att han föreslog en blandform, där input från nationell nivå kombineras med reflektion och feedback från lokal nivå (skolor och lärare).¹⁰⁷ Hodgson m.fl. menar att Kunskapslyftet i Norge kan ses som ett exempel på en sådan blandform.¹⁰⁸

I den pågående forskningen kring implementeringen av Kunskapslyftet i Norge visar Engelsen att läroplanen LK 06 ger lite eller ingen hjälp hur man ska ”översätta” läroplanens formuleringar till konkret undervisning. En av hennes viktigaste invändningar är att man på lokal nivå inte får någon hjälp genom vägledningar eller annat material från den nationella nivån.¹⁰⁹ Sandberg & Aasen har, i likhet med Engelsen, funnit brister i implementeringen av LK 06 så tillvida att huvudmännen inte uppfyller sin roll i samband med implementeringen på ett tillfredsställande sätt.¹¹⁰ Möller, Pröitz & Aasen menar att reformen fått ett positivt mottagande i kommunerna och att stora kommuner har större förväntningar på reformen än mindre kommuner. Resultaten visar också på brister när det gäller implementeringen av reformen och att det främst är större kommuner som har kompetens och resurser att genomföra reformen. I ett par av de delstudier som redovisas i rapporten framgår det att lärare och lärarnas fackliga organisationer dels påtalar brister i implementeringen, dels menar att reformen bidragit till att öka lärarens arbetsbörda, bl.a. genom lokalt läroplansarbete, ökad byråkrati och krav på dokumentation. Många lärare problematiserar det tidskrävande lokala arbetet med utveckling av betygskriterier och efterlyser en starkare styrning från statlig och kommunal nivå samt att den nationella nivån borde ha tagit fram sådana kriterier i samband med den nya läroplanen. Sammantaget visar de olika delstudierna att Kunskapslyftet som styrningsreform till en början var

¹⁰⁶ Sarason, S. (1990).

¹⁰⁷ Vanderberghe, R. (1988) *School Improvement: A European Perspective*. I Parquet, F. (red) *Improving Schools for the 21st century: implications for research and development*. Gainesville: University of Florida.

¹⁰⁸ Hodgson, J., Rønning, W., Skogvold, A.S. & Tomlinson, P. (2009)

¹⁰⁹ Engelsen, B.U. (2008) *Kunnskapsløftet. Sentrale styringssignaler og locale strategidokumenter*. Oslo: Universitetet i Oslo, Pedagogisk Forskningsinstitutt.

¹¹⁰ Sandberg, N. & Aasen, Petter (2008) *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger*. Rapport 42/2008. Oslo: NIFU Step.

relativt svagt förankrad på alla nivåer samt att implementeringen har skett med ett ”uppfifrån och ned-” perspektiv.¹¹¹

4 Skolreformers betydelse för lärarna

Forskning visar att läraren är en nyckelfaktor vid implementering av reformer.¹¹² En metaanalys av mer än 52 000 studier visar att läraren på det hela taget har en nyckelroll för verksamheten i skolan och för vilka resultat som uppnås.¹¹³

Inom dagens utbildningsforskning finns en stor enighet om att skolan och lärarna befinner sig i en kontext av globala förändringar och skolreformer, som både har gemensamma drag och som skiljer sig mellan olika nationer.¹¹⁴ I en jämförande internationell studie konstateras att de senaste decennierna varit ”outstanding” beträffande volymen på skolreformer i hela världen. Bakom reformerna ligger ett tryck från globaliseringen, informationsrevolutionen, internationell ranking av nationernas utbildningssystem och nya krav från regeringar, föräldrar och allmänhet. I studien redovisas en stor enighet bland lärarna om att reformerna påverkat deras arbetsvardag i form av *tidsbrist*, *ökad arbetsbörda* och *mer stress*.¹¹⁵ Andra forskare visar också på ett samband mellan de krav på effektivitet och kvalitet som följer med globaliseringen och krav på skolförändring och ökad stress bland lärarna.¹¹⁶ Andra forskare poängterar att det inte är förändring i sig som skapar stress utan snabba förändringar som lärarna inte ser som önskvärda eller möjliga att ha inflytande över.¹¹⁷

En annan internationell trend sedan slutet av 1990-talet är att lärarnas professionella utveckling betraktas som en väsentlig ingrediens i lyckad skolreformer och skolutveckling.¹¹⁸ Detta kan

¹¹¹ Möller, J., Pröitz, T.S. & Aasen, P. (2009)

¹¹² Cuban (1993).

¹¹³ Hattie (2009).

¹¹⁴ Lindblad, S. & Popkewitz, T.S. (Eds) (2000) *Public discourses on education governance and social integration and exclusion: Analyses of policy texts in European context*. Uppsala: Uppsala University, Department of Education.

¹¹⁵ Poppleton, P. & Williamson, J. (Eds) (2004) *New Realities of Secondary Teachers' Work*. Oxford: Symposium Books.

¹¹⁶ Goodson, I. & Numan, U. (2003) *Livshistoria och professionsutveckling. Berättelser om lärares liv och arbete*. Lund: Studentlitteratur.

¹¹⁷ Blenkin, G.M., Edwards, G. & Kelly, A.V. (1997) Perspectives on Educational Change. In Harris, A., Bennet, N. & Preedy, M. (Eds) *Organizational Effectiveness and Improvement in Education*. Philadelphia: Open University Press.

¹¹⁸ Walsh, F. & Gamage, D. (2003) The Significance of Professional Development and Practice towards a better public education system. *Teacher Development*, 7 (3), 363-383.-

relateras till det stora ansvar som krävs av lärarna för genomförandet av reformer.¹¹⁹ Kopplingen mellan professionell utveckling och implementeringen av nationella utbildningsreformer har blivit vanlig både i policy och forskning¹²⁰ och har blivit ”det dominerande” paradigmet för förändringar av skolsystem i OECD-länderna.¹²¹ I detta sammanhang knyts också stora förhoppningar till rektorers och skolledares förmåga att bidra till implementeringen av reformer och leda förändringsarbetet på skolorna.¹²² Tidigare studier av rektorsfunktionen visar emellertid att rektors möjligheter att påverka undervisningens kärna, oavsett vilka reformprogram man försöker genomföra, inte är särskilt stora.¹²³

OECD-rapporten ”Teachers Matters” innehåller en analys av trender och utvecklingslinjer rörande läraryrket i 25 länder, fördelade över hela världen. I rapporten betonas det faktum att *läraryrket blivit allt mer komplext* i takt med att världen blir allt mer globaliserad och att detta innebär att läraruppdraget i sig förändrats på avgörande punkter, inte minst genom att bli mer omfattande. Några exempel på detta är ökat fokus på individuellt lärande, utvärderings- och kvalitetsarbete, rådgivning till föräldrar, samarbete med kollegor, deltagande i utvecklingsprojekt och kontakter med det omgivande samhället.¹²⁴

I en annan OECD-rapport redovisas resultat från TALIS, en omfattande enkätundersökning bland 70 000 lärare och rektorer i 23 länder. Rapporten fokuserar bl.a. på lärares upplevelser av sitt yrke. Resultaten visar att den stora majoriteten av lärarna är nöjda med sitt arbete och är positiva till att delta i olika utbildningssatsningar. Tre fjärdedelar av lärarna menar emellertid att de inte får något erkännande i de fall där de deltagit i utvecklingsprojekt eller utvecklat sin undervisning. Rapporten visar också att det är svårt att förändra lärares undervisningspraktik då en majoritet av lärarna svarar att de fortfarande använder förmedlingspedagogiska strate-

¹¹⁹ Gunter, H. et al (2005) Teachers, time and work.: findings from the Evaluation of the Transforming School Workforce Pathfinder Project. *School Leadership and Management*, 25 (5), 441-454..

¹²⁰ Fullan, M. (2003) *Change Forces with a Vengeance*. London: RoutledgeFalmer.

¹²¹ Bolam, R. & McMahon, A. (2004) Literature, definitions and models: towards a conceptual map. I Day, C. & Sachs, J. (Eds) *International Handbook on the Continuing Professional Development of Teachers*. Maidenhead: Open University Press.

¹²² Fullan, M. (2001) *The new Meaning of Educational Change*. London: Routledge.

¹²³ Scherp, H-Å. (1998) *Utmanande eller utmanat ledarskap? Rektor, organisationen och förändrat undervisningsmönster i gymnasieskolan*. Göteborg: Göteborgs universitet.

¹²⁴ OECD (2005) *Teachers Matter. Attracting, Developing och Retaining Effective Teachers*. Overview. Paris: OECD.

gier i strukturerade undervisningssituationer i större utsträckning än mer elevorienterade strategier.¹²⁵

I en undersökning om effekterna av införandet av marknadstänkande och management (new public management) i brittiska skolor fann forskarna att lärarnas arbetsbörda ökade och att de alltmer tvingades arbeta på ett sätt som minskade deras autonomi och inflytande över arbetets innehåll samt att allt mer tid kom att ägnas åt uppgifter som de inte uppfattade som viktiga för undervisningen. Arbetet kom att inriktas mot det som ledningen kunde bedöma i stället för det som undervisningen krävde. Lärarna fann att deras arbete kom att definieras och bestämmas av *nya arbetsuppgifter* såsom nationella prov, nationella utvärderingar, olika måldokument, skolutvecklingsplaner och olika utvärderingskriterier.¹²⁶ I ett professionsperspektiv innebär detta att arbetet allt mindre kom att definieras av professionen och dess normer och allt mer av nya utvärderings- och uppföljningssystem.

Ball menar att samtida utbildningsreformer inte bara syftar till att förändra strukturen på världens utbildningssystem, utan också att förändra synen på vad en lärare är och vad det innebär att undervisa. Ett marknadsanpassat skolsystem behöver en ny typ av lärare, vilka är experter på att maximera sina prestationer i förhållande till de mål som skall uppnås.¹²⁷ Hargreaves ger en liknande bild av läraryrkets utveckling och väljer att kalla processen för deprofessionalisering.¹²⁸ I England har det utökade inslaget av kontroller, inspektioner och standardiserade obligatoriska prov inneburit att läraryrket blivit allt mer tekniskt till sin karaktär. Paradoxalt nog har talet om lärarna som ”professionella” ökat under samma period som marknadsanpassningen av skolsystemet genomförts.¹²⁹

Det svenska utbildningssystemet har sedan början av 1990-talet genomgått genomgripande förändringar, som i mycket påminner om den utveckling som ägt rum i England, även om det fortfarande finns betydande skillnader mellan de båda länderna. Under de

¹²⁵ OECD (2009) *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*. Paris: OECD.

¹²⁶ Menter, I. & Muschamp, Y. (2002) Markets and management. The case of primary schools. In Exworthy & Halford (eds) *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*. London: Open University Press.

¹²⁷ Ball, S.J. (2003) The Teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, vol. 18(2), s. 117-133.

¹²⁸ Hargreaves, A. (2000) Four Ages of Professionalism and Professional Learning. *Teachers and Teaching: History and Practice*, vol 6(2), s. 151-182.

¹²⁹ Helsby, G. (1999) *Changing Teachers' Work*. Buckingham: Open University Press.

senaste tjugo åren har en omstruktureringsprocess ägt rum som innebär att utbildningssystemet transformerats från att ha varit ett av de mest centraliserade i västvärlden till att bli starkt decentraliserat.¹³⁰ Svenska skolor har i dag större frihet rörande t.ex. timplaner, undervisningsmetoder och innehåll än de flesta andra länder. Utöver detta har det statliga utbildningsmonopolet avskaffats och ett system med skolpeng och skattefinansierade friskolor inrättats i syfte att öka föräldrars och elevers valfrihet och därmed skapa konkurrens i syfte att nå ökad effektivitet i utbildningssystemet.¹³¹ Lundahl menar att professionalism är ett nyckelord i styrningen av den decentraliserade svenska skolan, men att denna professionalism inte vare sig är initierad eller drivs på av lärarna själva utan är en ovanifrån skapad konstruktion. Tvärt emot vad ökad professionalisering borde medföra i form av större autonomi upplever lärare emellertid sin arbetstid som alltmer kontrollerad, främst på grund av att man anser sig fått fler och nya arbetsuppgifter vilka inte tillhör vad man uppfattar som egentligt lärarbete.¹³²

I en ESO-rapport¹³³ om läraryrket och dess förändring behandlas 1990-talets svenska skolreformer och dess konsekvenser för lärares arbete. Kommunaliseringen av skolan har, tillsammans med andra reformer, bidragit till en mer kontrollerad och kringskuren lärarprofession än tidigare. Införandet av mål- och resultatstyrning, kopplad till ökad decentralisering av ansvar och befogenheter till lärare och skolledare, nådde knappast det uttalade syftet. I stället fördes en ny maktfaktor, kommunen, in i bilden och upptog mycket av det maktutrymme som staten lämnade ifrån sig. De nationella kursplanernas otydlighet gav också utrymme för konsulter och andra externa aktörer som marknadsförde planerings- och bedömningsmaterial. Decentraliseringen och det nya styrsystemet ledde till en *ökad reglering av lärarnas arbetsförhållanden*, bl.a. i form av arbetstidsreglering, individuell lönesättning och kollektiva arbetsformer (arbetslag). Dessa förändringar innebar nya arbetsuppgifter och att fokus förflyttades till arbetsuppgifter som

¹³⁰ Lundahl, L. (2005) A Matter of Self-Governance and Control. *European Education*, vol. 37 (1), s. 10-25.

¹³¹ Carlgren, I. & Klette, K. (2008) Reconstruction of Nordic Teachers: Reform policies and teachers' work during the 1990s. *Scandinavian Journal of Educational Research*, vol. 52 (2), s. 117-133.

¹³² Lundahl, L. (2005); Lindblad, S., Lundahl, L., Lindgren, J. & Zackari, G. (2002) Educating for the New Sweden. *Scandinavian Journal of Educational Research*, vol. 46 (3), s. 283-303.

¹³³ Stenlås, N. (2009) *En kär i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Stockholm: Finansdepartementet.

inte har med kunskapsförmedling och undervisning att göra, menar man i rapporten. Införandet av den nya lärarutbildningen 2001 innebar också en löneutjämning mellan olika lärarkategorier och en betoning av allmänna pedagogiska färdigheter snarare än "traditionella" ämneskunskaper. Utjämningsen appellerade i hög grad till arbetsgivarna som framför sig såg en kommunal lärararbetsmarknad där lärare var utbytbara. Valfrihetsreformen och den växande andelen friskolor har också bidragit till att skolor utsätts för konkurrens, i vissa fall på ett sätt som hotar lärarprofessionens autonomi. Detta visar sig bl.a. i det faktum att friskolorna, i betydligt mindre utsträckning än de kommunala skolorna, anställer behöriga lärare. I en enkät bland rektorer på fristående skolor som Statskontoret utfört meddelade merparten av rektorerna att de kräver att lärarna ska ställa upp på det arbetsätt och den pedagogik som gäller på just deras skola.¹³⁴ En slutsats, utifrån denna studie, som dras i ESO-rapporten är att det professionella friutrymmet är mindre vid de fristående skolorna än vid de kommunala. Sammanfattningsvis konstateras det i rapporten att läraryrket trängts alltmer av reformer på en rad olika områden, vilka tillsammans bidragit till att utrymmet för en professionell lärarroll minskat. Där är därför viktigt att lärarnas arbetsvillkor får en central roll vid framtida skolreformer, menar man.

Anders Persson har i en studie av drygt 500 lärare funnit att de är nöjda som lärare, men missnöjda som anställda. Orsakerna till missnöjet bör, enligt författaren, sökas i lärararbetets förändring under 1990-talet och första delen av 2000-talet, vilken karaktäriseras av minskat inflytande, minskad yrkesautonomi och ökad styrbarhet. Även Persson lyfter fram styrformen New public management, vilken påstås ge såväl politiska beslutsfattare som "kunder" större insyn i skolans prestationer och kvalitet, men som framför allt utgör en ekonomisk styrning som inneburit att lärarna förlorat en del av inflytandet över sina arbeten. Han lyfter också fram att implementeringen av mål- och resultatstyrningen i skolan sammanföll med en djup statsfinansiell kris i början av 1990-talet, vilket medförde att skolans resurser för undervisning minskade med en femtedel samtidigt som lärartätheten minskade. Det nya styrsystemet kom i realiteten att bli så ekonomistiskt att förändringen kan betraktas som en övergång från byråkratisk regelstyrning till ekonomisk normstyrning, vilken mer syftade till bud-

¹³⁴ Statskontoret (2007) *Lärares utbildning och undervisning i skolan. Kartläggning och analys*. Stockholm: Statskontoret.

getbalans än till hög kvalitet i verksamheten, konstateras det i rapporten.¹³⁵

I en undersökning utförd på uppdrag av Lärarnas Riksförbund framkom att införandet av skriftliga omdömen och nya nationella prov medfört att *lärares arbetsbörda ökat* avsevärt. Tidsåtgången för att genomföra de nya reformerna har skett utan att andra arbetsuppgifter tagits bort. Bland de nya arbetsuppgifter som varit mest tidskrävande nämns förberedelser för och rättning av nationella prov samt utarbetande av individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen.¹³⁶

I samband med utvärderingen av Kunskapslyftet i Norge studerades bl.a. lärares professionsförståelse i relation till reformen. Ett uttalat mål med reformen var att skapa en balans mellan den politiska styrningen och de professionellas utrymme. Resultaten visar emellertid att lärarna känner sig alltför styrda i sitt arbete och upplever en hierarkisk styrning. Reformen tycks ha bidragit till att öka lärarnas arbetsbörda, bl.a. genom lokalt läroplansarbete, ökad byråkrati och krav på ökad dokumentation. Många problematiserar också det tidskrävande lokala arbetet med att utveckla bedömningskriterier och efterlyser i stället centralt utarbetade kriterier. Lärarna är också mer negativa till nationella prov än vad rektorerna är, men båda grupperna är mycket kritiska till att provresultaten publiceras.¹³⁷

5 Betygsreformers genomslag

En skillnad mellan läroplansreformer och betygsreformer är att de sistnämnda i en mening slår igenom omedelbart eftersom lärarna måste använda de nya betygen direkt efter att de införts. Forskningen visar att det däremot tar tid innan lärarna lärt sig att förstå och tillämpa det nya betygssystemet som det var tänkt.

Under 1990-talet infördes ett nytt betygssystem. Christian Lundahl har bl.a. pekat på de svårigheter som lärare hade att til-

¹³⁵ Persson, A. (2006) Nöjda som lärare, missnöjda som anställda – skolexistens mellan mening och missnöje. I Petersson, H., Leppänen, V., Jönsson, S. & Tranquist, J. (red) *Villkor i arbete med människor – en antologi om human servicearbete*. Malmö: Arbetslivsinstitutet.

¹³⁶ Lärarnas Riksförbund (2010) *Låt inte lärarna betala reformerna!* Stockholm: Lärarnas Riksförbund.

¹³⁷ Möller, J., Prøitz, T.S. & Aasen, P. (2009) *Kunskapslyftet – tung bör å baere? Underveisanalyse av styrningsreformen i skjaeringspunktet mellom politikk, adminisrasjon og profesjon*. Oslo: Oslo Universitet.

lämpa det nya betygssystemet när det infördes. Enligt Lundahl har staten, både initialt och i sina reformjusteringar, i alltför liten utsträckning beaktat de praktiska konsekvenserna av det nya bedömningssystemet. Han pekar också på att kunskapen om bedömningens funktion i undervisningen och dess påverkan på lärares arbete är relativt outvecklad. Förståelsen för relationen mellan läroplaner/kursplaner och skolornas olika sätt att bedöma måste också fördjupas, menar han.¹³⁸

Även Tholin belyser de svårigheter som grundskolans lärare haft att tolka de nationella betygskriterierna. Han finner bristande kunskaper om betygssystemet och dess funktionalitet både centralt och lokalt. I praktiken använder lärarna det nuvarande målrelaterade betygssystemet på samma sätt som det tidigare normrelaterade.¹³⁹

Selghed har i en studie av 30 ämneslärare i grundskolan funnit att merparten av lärarna haft svårt att lära sig förstå och tillämpa det nya betygssystem som infördes på 1990-talet. De har inte förstått principerna bakom systemet, den deltagande målstyrningen och de öppet utformade nationella målen och kriterierna. Lärarna ser också det lokala konkretiseringsarbetet som tidskrävande. Den fria betygsfördelningen verkar, enligt Selghed, snarare utgå från lärares egen uppfattning om en rimlig fördelning än från elevernas faktiska prestationer. Lärarna anger att kunskaper och färdigheter är det som väger tyngst vid betygsättningen, men relativt många väger även in beteendenaspekter. Vissa lärare undviker att sätta höga betyg innan slutbetyget ges och många godkänner elever som de egentligen anser inte har uppnått målen. Detta av hänsyn till eleven.¹⁴⁰

Korp, som undersökt de nationella provens betydelse för betygsättningen i gymnasieskolan, kommer till liknande slutsatser som Tholin och Selghed. Många kärnämneslärare väljer, av yrkesetiska skäl, att godkänna elever som ligger strax under gränsen för godkändnivån.¹⁴¹ Ett par experimentella studier visar på bristande likvärdighet i betygsättningen. Den ena studien visar på stor betygsmissig spridning, oftast till flickornas fördel, vilket bl.a. kan

¹³⁸ Lundahl, C. (2006) *Viljan att veta vad andra vet: kunskapsbedömning i tidigmodern, modern och senmodern skola*. Uppsala: Uppsala universitet.

¹³⁹ Tholin, J. (2006) *Att klara sig i okänd natur: en studie av betyg och betygskriterier – historiska betingelser och implementering av ett nytt system*. Göteborg: Göteborgs universitet.

¹⁴⁰ Selghed, B. (2004) *Ännu icke godkänt: lärares sätt att erfara betygssystemet och dess tillämpning*. Lund: Lunds universitet.

¹⁴¹ Korp, H. (2006) *Lika chanser i gymnasiet?: en studie om betyg, nationella prov och social reproduktion*. Lund: Lunds universitet.

ledas tillbaka till att det finns ett relativt stort tolkningsutrymme och oklarheter kring betygskriterierna.¹⁴² Den andra studien visar att lärares vetskap om elevernas tidigare prestationsnivå påverkar betygssättningen. Resultaten tyder på att lärare som får veta vilket betyg eleven tidigare uppnått till stor grad låter det spela in när betygen sätts.¹⁴³ I en studie av Lindberg konstateras att flertalet lärare i studien ansåg att de saknar stöd för sitt bedömningsarbete och att det skulle vara önskvärt med fortbildning och mer avlagd till för diskussion och reflektion tillsammans med kollegor.¹⁴⁴ Enligt Linde är det inte främst mätteoretiska problem som är förknippade med det förra betygssystemet, utan problemet består i hur lärarna tolkar kriterierna.¹⁴⁵

Samtliga de ovan redovisade studierna pekar på svårigheterna att med det tidigare betygssystemet upprätthålla en likvärdig bedömning. Det betygssystem som infördes under 1990-talet, men också betygssystemet som fanns dessförinnan, ger dock ett osäkert underlag för att utvärdera elevernas kunskapsförändringar över tid. Att elevernas betygsgenomsnitt, framför allt i gymnasieskolan, ökat över tid behöver således inte vara tecken på ökade kunskaper, utan kan i stället tyda på en viss betygsinflation, framför allt åren efter att det nuvarande betygssystemet infördes. På nationell nivå har emellertid den genomsnittliga betygsnivån i gymnasiet legat fast under de senaste tio åren.¹⁴⁶

Wedin har i en studie av lärares arbete funnit att arbete relaterat till betygssättning är ett huvudinslag, utöver själva undervisningen, i lärares arbete. I likhet med Selghed konstaterar hon att betygssättande i princip är tyst närvarande i den dagliga verksamheten. Allt som eleverna gör bedöms av lärarna enligt de betygs-kriterier som finns för ett visst arbetsområde och som oftast tagits fram av lärarna själva. Arbetet med att ta fram sådana kriterier är mycket

¹⁴² Fjellman, A.M. (2008) *Duktiga flickor och tuffa pojkar – en experimentell studie om könsskillnader i betygssättningen*. Examensarbete i samhällskunskap. Göteborg: Göteborgs universitet.

¹⁴³ Ström, M. (2009) *Påverkas gymnasielärare av tidigare resultat i betygprocessen? En experimentell studie om huruvida lärares vetskap om elevers tidigare prestationer påverkar betygssättningen*. Kandidatuppsats i statsvetenskap. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

¹⁴⁴ Lindberg, V. (2002) *Införandet av godkändgränsen – konsekvenser för lärare och elever*. I Skolverket (2002) *Att bedöma eller döma. Tio artiklar om bedömning och betygssättning*. Stockholm: Skolverket.

¹⁴⁵ Linde, G. (2003) *Kunskap och betyg*. Lund: Studentlitteratur.

¹⁴⁶ Skolverket (2009b) *Beskrivande data 2009. Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning*. Rapport 335. Stockholm: Skolverket. Skolverket (2011) *Skolverkets lägesbedömning 2011. Del 1 – Beskrivande data*. Stockholm: Skolverket.

omfattande och tenderar att vara ett arbete utan slut då lokala kursplaner ständigt revideras och kriterierna ständigt ska skrivas om utifrån förändrad kurslitteratur eller byte av fokus i kursen. Sedan betygssystemet med en gräns för godkänd infördes brottas lärarna också med kravet att hjälpa alla elever till ett godkänt betyg och här har de utvecklat strategier för att klara det, alltifrån ledsagning och ständiga förmaningar till en grundlig träning inför nationella prov. För att kunna sätta rättvisa betyg utvecklar de rutiner som att föra noggranna anteckningar över inlämnade uppgifter och sina egna bedömningar.¹⁴⁷

Studier från Skolverket om sambandet mellan nationella prov och betyg i grundskolan och gymnasieskolan visar på betydande brister när det gäller likvärdigheten mellan lärares och skolors betygsättning. Vilket betyg en elev kommer att få i förhållande till sitt provresultat beror mer på vilken lärare eleven får än vilken skola eleven går på, men skolskillnaderna är också väsentliga. Trots att en rad åtgärder vidtagits både på statlig nivå och av olika huvudmän för att öka samstämmigheten i betygsättningen, har skillnaderna mellan skolors betygsättning i förhållande till proven inte förändrats över tid. I rapporterna förs en diskussion om de mest troliga förklaringarna till dessa resultat: att lärare gör olika tolkningar av mål och betygs-kriterier, att lärare ger elever ett betyg de inte förtjänat, att betygen sätts på andra grunder än kursplanens mål och kriterier samt att särskilda insatser görs för elever som inte klarat proven.¹⁴⁸

Även Klapp Lekholm har i sin avhandling studerat relationen mellan resultat på nationella prov och betyg. Hon finner, i likhet med Skolverket, stora skillnader i betygsättning mellan skolor. Resultaten visar bl.a. att faktorer som inte har med ämneskunskaper att göra spelar större roll i skolor med en stor andel lågutbildade föräldrar. Hon finner också att flickornas betyg, i högre utsträckning än pojkarnas, influeras av annat än kognitiva faktorer, t.ex. visad motivation och intresse.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Wedin, A-S. (2007) *Lärares arbete och kunskapsbildning. Utmaningar och inviter i den vardagliga praktiken*. Linköping Studies in Pedagogic Practices 2. Linköping: Linköpings universitet.

¹⁴⁸ Skolverket (2009c) *Likvärdig betygsättning i gymnasieskolan? En analys av sambandet mellan nationella prov och betyg*. Rapport 338. Stockholm: Skolverket.

¹⁴⁹ Lekholm, A. (2008) *Grades and grade assignment: effects of student and school characteristics*. Göteborg: Göteborgs universitet, institutionen för pedagogik och didaktik.

Sammanfattning

Den bild som forskningen ger om skolreformers genomslag är mycket komplex – egentligen framträder två olika bilder beroende vilken nivå man tittar på. När det gäller mindre reformer och lokala försök visar forskningen på ett snabbare genomslag än om man tittar på större nationella reformer då genomslaget är långsamt och olika bieffekter ofta framträder. Man måste således skilja mellan mer omfattande nationella reformer och olika lokala försök när man ska bedöma hur lång tid det tar innan olika reformer och förändringar inom skolområdet slår igenom. Vidare är det viktigt att beakta att forskning kring amerikanska förhållanden knappast är lika giltiga som forskning kring svenska eller skandinaviska förhållanden.

Forskningen visar att det kan variera från mindre än 5 år¹⁵⁰ till mer än 15 år¹⁵¹ innan större läroplansreformer slår igenom bland lärare, i deras planering och undervisning. Flera forskare menar att nya läroplaner endast i liten grad eller inte alls förändrar lärarnas sätt att undervisa. Vid implementeringen av nya reformer är läraren den enskilt viktigaste faktorn visar forskningen.

Sammantaget visar forskningen på en rad faktorer som underlättar reformers genomslag. Här redovisas tio av de faktorer som oftast lyfts fram av forskare:

- en väl genomförd implementering där lärare, skolledare och huvudmän involveras
- en bred uppslutning kring reformens intentioner, att reformen är efterlängtd och att reformen ligger i linje med en utveckling som redan är på gång
- satsning på kompetensutveckling av lärare
- tid för gemensam reflektion och gemensamt arbete bland lärare i syfte att utveckla det egna arbetet
- gemensamma referensramar bland lärare där man sprider väl fungerande lärande- och undervisningsmönster till varandra

¹⁵⁰ Se t.ex. grundskolereformen i Skottland och förskolereformen i Sverige som hade starkt stöd bland lärare och där implementeringen var lyckad och involverade lärarna. Även den senaste skolreformen i Norge, Kunskapslyftet, fick också ett relativt starkt genomslag i skolan efter cirka 5 år.

¹⁵¹ Se större läroplansreformer i Sverige, England, USA och tidigare läroplansreformer i Norge där implementeringsarbetet inte varit så omfattande och där lärarna inte involverats tillräckligt.

- att lärare ska kunna utveckla ett nytt sätt att undervisa
- rektors engagemang och förmåga att understödja arbetet med gemensam reflektion och gemensamt arbete bland lärare
- dialog mellan olika nivåer (stat – huvudmän – skolor) och lokalt ansvar
- att hänsyn tas till lokala förutsättningar
- att nya läromedel utvecklas

På motsvarande sätt visar forskningen på en rad olika faktorer som försvårar reformers genomslag. Här redovisas tio sådana faktorer:

- top-down styrning vid införandet av reformer
- bristande stöd för reformen bland lärare
- brister i implementeringen
- inre oklarheter och motsättningar i reformen
- många reformer samtidigt eller nära varandra tidsmässigt
- starka traditioner som motverkar förändring
- bristande förutsättningar (ekonomiskt, tidsmässigt och kompetensmässigt)
- brist på samsyn bland lärare
- brist på tid att sätta sig in i reformen
- att reformen innebär en ökad arbetsbörda för lärare

Betygsreformer för ett betydligt snabbare genomslag, sett ur styr-synpunkt, eftersom lärare måste börja använda de nya betygen direkt efter att de införts. Däremot tar det tid innan lärarna lärt sig att förstå och tillämpa nya betygssystem som det var tänkt.

När det gäller hur lång tid det tar innan en reform påverkar elevernas resultat finns det ingen forskning som entydigt kan besvara denna fråga. Utvärderingen av den senaste läroplansreformen i Norge, Kunskapslyftet, visar emellertid att större läroplansreformer, med en framgångsrik implementering, kan leda till förbättrade elevresultat redan efter cirka 5 år.

Det generella svaret på frågorna om tidpunkt för skolreformers genomslag blir således ”det beror på”. I vissa fall slår reformer ige-

nom snabbt därför att de förändrar förutsättningarna för skolarbetet. Införande av obligatoriska test/prov, nytt betygssystem eller organisatoriska förändringar kan vara exempel på detta. I andra fall som till exempel införandet av nya läroplaner är bilden mer komplex.

Referenser

- Aasen, P., Möller, J., Rye, E., Ottesen, E., Prøitz, T.S. & Hertzberg, F. (2012) *Kunskapsløftet som styrreform – ett løft eller ett løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen*. Oslo: NIFU, Universitetet i Oslo.
- Alexander, R. (ed) (2010) *Children, their World, their Education. Final report and recommendations of the Cambridge Primary Review*. London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Andersson, L.G., Persson, M. & Thavenius, J. (1997) *Skolan och de kulturella förändringarna*. Stockholm: Studentlitteratur.
- Bachmann, K.E. (2002): *Læreplanens betydning for lærernes arbeid*. I Nesje, K. & Hopmann, S. (red.): *En lærende skole. L97 i skolepraksis*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Bachmann, K., Sivesind, K., Afsar, A. & Hopmann, S. (2003) *En komparativ evaluering av læreplansbaserte virkemidler, dets utforming, konsistens og betydning for læreres praksis*. Oslo og Trondheim: Pedagogisk forskningsinstitutt, UiO og Pedagogisk institutt, NTNU.
- Bachmann, K.E. (2004) *Laereboken i reformtider – et verktoy for endring?* I Imsen, G. (red) *Det ustyrlike klasserommet. Om styring, samarbeid og læringsmiljø i grunnskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bachmann, K.E. (2005) *Laereplanens differens. Formidling av læreplanen til skolepraksis*. Dr.polit.-avhandling. Trondheim: Pedagogisk institutt, Norges Teknisk-naturvitenskapelige universitet, NTNU.
- Bakken, A. & Elstad, J.I. (2012) *For store forventninger? Kunskapslyftet og ulikhetene i grunnskolekarakterer*. OSLO: NOVA.
- Ball, S.J. (1994) *Educational reform – a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Ball, S.J. (2003) *The Teacher's soul and the terrors of performativity*. *Journal of Education Policy*, vol. 18(2), s. 117–133.

- Berg, G. (1999) *Skolan i ett institutionsperspektiv*. Lund: Studentlitteratur
- Blenkin, G.M., Edwards, G. & Kelly, A.V. (1997) Perspectives on Educational Change. In Harris, A., Bennet, N. & Preedy, M. (Eds) *Organizational Effectiveness and Improvement in Education*. Philadelphia: Open University Press.
- Blossing, U. (2004) *Skolors förbättringskulturer*. Karlstad: Karlstads universitet.
- Bolam, R. & McMahon, A. (2004) Literature, definitions and models: towards a conceptual map. I Day, C. & Sachs, J. (Eds) *International Handbook on the Continuing Professional Development of Teachers*. Maidenhead: Open University Press.
- Brunsson, N. (1989) *The Organisation of Hypocrisy*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brunsson, N. & Olsen, J.P. (1990) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Förlag.
- Calderhead, J. (1993) Dilemmas in developing reflective teaching. *Teacher Education Quarterly* 20(1): 93–100.
- Calderhead, J. (2001) International experiences of teaching reform. In: Richardson, V. (ed) *Handbook of research on teaching (4th ed.)* Washington: American Educational Research Association.
- Carlgren, I. & Hörnqvist, B. (1999) *När ingen facit finns...om skolutveckling i en decentraliserad skola*. Stockholm: Skolverket.
- Carlgren, I. & Klette, K. (2008) Reconstruction of Nordic Teachers: Reform policies and teachers' work during the 1990s. *Scandinavian Journal of Educational Research*, vol. 52 (2), s 117–133.
- Casservik, M. (2005) Vad styr? Om lärares planering av historieundervisningen. I Ericsson, H-O., Johansson, P.G. & Larsson, H.A. (red) *Historiedidaktiska perspektiv*. Jönköping: Jönköping University Press.
- Clark, C.M. & Petersen, P. (1986) Teachers' thought processes. I Wittrock, M.C. (red) *Handbook of Research on Teaching. 3rd Edition*. New York: Macmillan.
- Cuban, L. (1993) *How Teachers Taught. Constancy and Change in American Classrooms 1880–1990*. New York: Teacher College Press.
- Cuban, L. (1998) How schools change reforms: Redefining success and failure. *Teachers College Record*, 1988, vol 99, pp 453–477
- Datnow, A. (2002) Can we transplant educational reform, and does it last? *Journal of Educational Change*, s 215–239.

- De Wolf, I.F. & Janssens, F.J.G. (2007) Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies. *Oxford Review of Education*, Vol 33, No 3, July 2007, pp. 379–396.
- Ekholm, M., Fransson, A. & Lander, R. (1987) *Skolreformer och lokalt gensvar. Utvärdering av 35 grundskolor genom upprepade lägesbedömningar 1980–85*. Göteborg: Institutionen för pedagogik, Göteborgs universitet.
- Engelsen, B.U. (1993) *När fagplan möter laerer*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Engelsen, B.U. (2003) *Idéer som formet vår skole? Laereplanen som idebaerer – et historisk perspektiv*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Engelsen, B.U. (2008) *Kunnskapsløftet. Sentrale styringssignaler og locale strategidokumenter*. Oslo: Universitetet i Oslo, Pedagogisk Forskningsinstitutt.
- Engelsen, B. U. & Karseth, B. (2010) *Kunnskapsløftet och lokale aktörer: Laereplanens styringskraft*. Oslo: Oslo Universitet.
- Englund, T. (1997) Undervisning som meningserbjudande. I Uljens, M. (red) *Didaktik – teori, reflektion och praktik*. Stockholm: Studentlitteratur.
- Falkevall, B. (2010) *Livsfrågor och religionskunskap. En belysning av ett centralt begrepp i svensk religionsdidaktik*. Doktorsavhandling i didaktik. Stockholm: Stockholms universitet.
- Fjellman, A.M. (2008) *Duktiga flickor och tuffa pojkar – en experimentell studie om könsskillnader i betygsättningen*. Examensarbete i samhällskunskap. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Fullan, M. (1995) *School Development – the new Meaning of Educational Change*. London: Cassel Educational Limited.
- Fullan, M. (2001) *The new Meaning of Educational Change*. London: Routledge.
- Fullan, M. (2003) *Change Forces with a Vengeance*. London: RoutledgeFalmer.
- Goodlad, J.I. m.fl. (1979) *Curriculum Inquiry. The study of curriculum practice*. New York: McGraw-Hill Book Company
- Goodlad, J.I. (1984) *A place Called School*. New York: McGraw-Hill Book Company
- Goodson, I. (1997) *The changing curriculum – studies in social construction*. Oslo: P Lang.
- Goodson, I. (2003) *Vad är professionell kunskap?* Lund: Studentlitteratur.

- Goodson, I. & Numan, U. (2003) *Livshistoria och professionsutveckling. Berättelser om lärares liv och arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Gunter, H., Rayner, S., Thomas, H., Fielding, A., Butt, G. & Lance, A. (2005) Teachers, time and work.: findings from the Evaluation of the Transforming School Workforce Pathfinder Project. *School Leadership and Management*, 25 (5), 441–454..
- Hargreaves, A. (1998) *Läraren I det postmoderna samhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Hargreaves, A. (2000) Four Ages of Professionalism and Professional Learning. *Teachers and Teaching: History and Practice*, vol 6(2), s. 151–182.
- Hargreaves, A., Earl, L., Moore, S. & Manning, S. (2001) *Learning to Change. Teaching Beyond Subjects and Standards*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hargreaves, A. & Fullan, M. (2012) *Professional Capital: Transforming Teaching in Every School*. New York: Teachers College Press.
- Hargreaves, A. & Shirley, D. (2009) *The Fourth Way: The Inspiring Future for Educational Change*. Thousand Oaks, California: Corwin.
- Hattie, J. (2009) *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. London: Routledge.
- Haug, P. (2003a) *Om kvalitet i förskolan. Forskning om och utvärdering av förskolan 1998–2001*. Forskning i fokus nr 8. Stockholm: Skolverket.
- Haug, P. (2003b) *Evalueringsrapport av Reform 97. Rapport fra styret for Program for evaluering av Reform 97 i Noregs forskingsråd*. Oslo: Noregs forskingsråd.
- Haug, P. (2004) *Resultat fra evalueringa av Reform 97*. Oslo: Noregs forskningsråd.
- Hauge, M. (1999) *Ei "inspirasjonskjelde" eller ei "tvangstrøye" – Ei undersøkning av læreren sin bruk av L97*. Hovedoppgave. Trondheim: Pedagogisk institutt, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Helsby, G. (1999) *Changing Teachers' Work*. Buckingham: Open University Press.
- Hodgson, J., Rönning, W., Skogvold, A.S. & Tomlinson, P. (2009) *På vei fra laereplan till klasserom. Om laereres fortolkning, planlegging og syn på LK06*. Bodö: Nordlandsforskning.

- Hopkins, D. (2012) *Exploding the Myths of School Reforms*. Camberwell: Australian Council Educational Research (ACER).
- Hopmann, S. (1999): The Curriculum as a Standard of Public Education. *Studies in Philosophy and Education*, 18, 89–105.
- Imsen, G. (1999) *Lärares värld. Introduktion till allmän didaktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lekholm, A. (2008) *Grades and grade assignment: effects of student and school characteristics*. Göteborg: Göteborgs universitet, institutionen för pedagogik och didaktik.
- Klette, K. (red) (2003) *Klassrummets praksisformer etter Reform 97*. Oslo: Universitet i Oslo, Pedagogisk forskningsinstitut.
- Korp, H. (2006) *Lika chanser i gymnasiet?: en studie om betyg, nationella prov och social reproduktion*. Lund: Lunds universitet.
- Labaree, D.F. (2010) *Someone has to fail: The Zero-Sum Game of Public Schooling*. Cambridge: Harvard University Press.
- Liedman, S-E. (1997) *I skuggan av framtiden. Modernitetens idéhistoria*. Stockholm: Bonnier Alba.
- Lindberg, V. (2002) Införandet av godkändgränsen – konsekvenser för lärare och elever. I Skolverket (2002) *Att bedöma eller döma. Tio artiklar om bedömning och betygsättning*. Stockholm: Skolverket.
- Lindblad, S. & Popkewitz, T.S. (Eds) (2000) *Public discourses on education governance and social integration and exclusion: Analyses of policy texts in European context*. Uppsala: Uppsala University, Department of Education.
- Lindblad, S., Lundahl, L., Lindgren, J. & Zackari, G. (2002) Educating for the New Sweden. *Scandinavian Journal of Educational Research*, vol. 46 (3), s 283–303.
- Linde, G. (1986) *Yrket som livsform*. Stockholm: Högskolan för lärarutbildning.
- Linde, G. (2003) *Kunskap och betyg*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindensjö & Lundgren (1986) *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: Liber.
- Lindensjö, B. & Lundgren, U.P. (2000) *Politisk styrning och utbildningsreformer*. Stockholm: HLS Förlag.
- Lingard, B. & Garrick, B. (1997) Producing and practising social justice policy in Education: a policy trajectory study from Queensland, Australia. In Marshall, J. & Peters, M. (eds) *Education Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Livingstone, K. (2012) *Teachers Engaging in Peer-monitoring to Improve Pupil Learning*. CIDREE årsbok 2012.

- Lundahl, C. (2006) *Viljan att veta vad andra vet: kunskapsbedömning i tidigmodern, modern och senmodern skola*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Lundahl, L. (2005) A Matter of Self-Governance and Control. *European Education*, vol. 37 (1), s. 10–25.
- Lundgren, U.P. (1979) *Att organisera omvärlden. En introduktion till läroplansteori*. Stockholm: Publica.
- Lärarnas Riksförbund (2010) *Låt inte lärarna betala reformerna!* Stockholm: Lärarnas Riksförbund.
- Mc Cuthcheon, G. & Milner, H.R. (2002) A contemporary studie of teacher planning in a high school English class. *Teachers and Teaching: Theory and Practice*, 8, 1, s 81–94.
- Menter, I. & Muschamp, Y. (2002) Markets and management. The case of primary schools. In Exworthy & Halford (eds) *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*. London: Open University Press.
- Myndigheten för skolutveckling (2003) *En sten i rullning – erfarenheter av förändringsarbete i skolan genom ITiS*. Stockholm: Svensk information.
- Möller, J., Pröitz, T.S. & Aasen, P. (2009) *Kunskapslöftet – tung bör å baere? Underveisanalyse av styrningsreformen i skjaeringspunktet mellom politikk, adminisrasjon og profesjon*. Oslo: Oslo Universitet.
- Naeslund, L. (1991) *Lärorintentioner och skolverklighet: explorativa studier av uppgiftsutformning och arbetsförhållanden på grundskolans högstadium*. Stockholm: HLS Förlag..
- Nias, J. (1989) *Primary teachers talking: a study of teaching as work*. London: Routledge.
- Nordström, E. (1999) *Lärande samtal som redskap i handledning – några tankar och erfarenheter i anslutning till ITiS*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Nordström, E. (2002) *Pedagogisk handledning. En studie av lärande samtal kring lärares uppdrag*. Licentiatuppsats. Stockholm: Lärarhögskolan.
- OECD (2005) *Teachers Matter. Attracting, Developing och Retaining Effective Teachers. Overview*. Paris: OECD.
- OECD (2009) *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*. Paris: OECD.
- Persson, A. (2006) Nöjda som lärare, missnöjda som anställda – skolexistens mellan mening och missnöje. I Petersson, H., Leppänen, V., Jönsson, S. & Tranquist, J. (red) *Villkor i arbete*

- med människor – en antologi om human servicearbete.* Malmö: Arbetslivsinstitutet.
- Popkewitz, T.S., Tabachnik, B.R. & Wehlage, G. (1982) *The Myth of Educational Reform. A Study of School Responses to a Program of Change.* Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- Poppleton, P. & Williamson, J. (Eds) (2004) *New Realities of Secondary Teachers' Work.* Oxford: Symposium Books.
- Ross, A. (2000) *Curriculum. Construction and Critique.* London: Falmer Press.
- Rothstein, B. (1986) *Den socialdemokratiska staten: reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik.* Lund: Lunds Universitet.
- Rønning, W., Fiva, T., Henriksen, E., Nilsen, N.O., Skogvold, A.S. & Solstad, A.G. (2008) *Laereplan, laereverk og tillrettelegging for laering. Analyse av laereplan og et utvalg laereverk i naturfag, norsk og samfunnsfag.* Bodø: Nordlandsforskning.
- Sahlberg, P. (2011) *Finnish lessons – what can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers College Press.
- Sarason, S. (1990) *The Predictable Failure of Educational Reform.* San Francisco: Jossey-Bass.
- Sandberg, N. & Aasen, Petter (2008) *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger.* Rapport 42/2008. Oslo: NIFU Step.
- Scherp, H-Å. (1998) *Utmanande eller utmanat ledarskap? Rektor, organisationen och förändrat undervisningsmönster i gymnasieskolan.* Göteborg: Göteborgs universitet.
- Scherp, H-Å. (2005) *Kvalitetsarbete utifrån ett lärandeperspektiv.* Karlstad: Karlstads universitet.
- Selghed, B. (2004) *Ännu icke godkänt: lärares sätt att erfaara betygssystemet och dess tillämpning.* Lund: Lunds universitet.
- Skolverket (2004) *Förskola i brytningstid. Nationell utvärdering av förskolan.* Rapport 239. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2006) *Läromedlens roll i undervisningen. Grundskollärares val, användning och bedömning av läromedel i bild, engelska och samhällskunskap.* Rapport 284. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2007) *Provbetyg – Slutbetyg- Likvärdig bedömning? En statistisk analys av sambandet mellan nationella prov och slutbetyg i grundskolans årskurs 9, 1998-2006.* Rapport 300. Stockholm: Skolverket

- Skolverket (2008a) *Kursplanen – ett rättesnöre.? Lärare om kursplanerna i svenska, samhällskunskap och kemi*. Rapport 310. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2008b) *Tio år efter förskolereformen. Nationell utvärdering av förskolan*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2009b) *Beskrivande data 2009. Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning*. Rapport 335. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2009c) *Likvärdig betygsättning i gymnasieskolan? En analys av sambandet mellan nationella prov och betyg*. Rapport 338. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2011) *Skolverkets lägesbedömning 2011. Del 1 – Beskrivande data*. Stockholm: Skolverket
- Smith, D.L. & Lovat, T.J. (1996) *Läroplaner, didaktik, undervisning: mot ett genomtänkt pedagogiskt handlande*. Göteborg: Gothia.
- Statskontoret (2007) *Lärares utbildning och undervisning i skolan. Kartläggning och analys*. Stockholm: Statskontoret.
- Stenlås, N. (2009) *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Stockholm: Finansdepartementet.
- Stenmo, L.M. (1999): *Med læreplanen i bakhodet – En undersøkelse om lærernes bruk av L97 i undervisningen*. Hovedoppgave. Trondheim: Pedagogisk institutt, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Streeck, W & Thelen, K. (2005) Introduction: Institutional change in advanced political economies. I Streeck, W & Thelen, K. (red) *Institutional change in advanced political economies (s. 3–39)*. Oxford: Oxford University Press.
- Ström, M. (2009) *Påverkas gymnasielärare av tidigare resultat i betygsprocessen? En experimentell studie om huruvida lärares vetenskap om elevers tidigare prestationer påverkar betygsättningen*. Kandidatuppsats i statsvetenskap. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Stukát, S. (1998) *Lärares planering under och efter utbildning*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Sundberg, D. (2005) *Skolreformernas dilemma. En läroplansteoretisk studie av kampen om tid i den svenska skolan*. Växjö: Växjö University Press.

- Tholin, J. (2006) *Att klara sig i ökänd natur: en studie av betyg och betygskriterier – historiska betingelser och implementering av ett nytt system*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Tyack, D. & Cuban, L. (1995) *Tinkering toward Utopia. A century of public school reform*. London: Harvard University Press.
- Tyack, D. & Tobin, W. (1994) The “grammar of Schooling. Why Has it Been so Hard to Change? *American Educational Research Journal*, vol. 31, nr 3, pp 453–479
- Vallberg-Roth, A-C. & Månsson, A. (2008) Individuella utvecklingsplaner som uttryck för reglerad barndom – likriktning med variation. *Pedagogisk forskning i Sverige*, nr 2/2008.
- Vanderberghe, R. (1988) School Improvement: A European Perspective. I Parquet, F. (red) *Improving Schools for the 21st century: implications for research and development*. Gainesville: University of Florida.
- Vibe, N., Aamodt, P.O. & Carlsten, T.C. (2009) *Å vaere ungdomsskollærer i Norge. Resultater fra OECDs internasjonale studie av undervisning og læring (TALIS)*. Rapport 23/2009. Oslo: NIFU Step.
- Walsh, F. & Gamage, D. (2003) The Significance of Professional Development and Practice towards a better public education system. *Teacher Development* 7 (3), 363–383
- Wedin, A-S. (2007) *Lärares arbete och kunskapsbildning. Utmaningar och inviter i den vardagliga praktiken*. Linköping Studies in Pedagogic Practices 2. Linköping: Linköpings universitet.
- Wennberg, G. (1990) *Geografi och skolgeografi – ett ämnes förändringar*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Åsén, G. (1992) Från lineärritning till bild. I Lind, U., Hasselberg, K. & Kühlnhorn, B.M (red) *Tidsbilder. Perspektiv på skola och bildskapande under 150 år*. Stockholm: Skolverket/ Utbildningsradion.
- Åsén, G. (2006) Varför bild i skolan? En historisk tillbakablick på argument för ett marginaliserat skolämne. I Lundgren, U.P. (red) *Uttryck, intryck, avtryck – lärande estetiska uttrycksformer och forskning*. Vetenskapsrådets rapportserie 4:2006. Stockholm: Vetenskapsrådet.

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Tillstånd och medling. [4]
- Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
- Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
- Internationell straffverkställighet. [21]
- E-röstning och andra valfrågor. [24]
- Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]

Försvarsdepartementet

- Den svenska veteranpolitiken
 - Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
- En översyn inom Sevesoområdet
 - förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
- Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]

Socialdepartementet

- Patientlag. [2]
- Rätta byggfelen snabbt!
 - med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
- Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]

Finansdepartementet

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
- Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
- Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
- Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
- Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
- Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]

Utbildningsdepartementet

- Ungdomar utanför gymnasieskolan
 - ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
- För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
- Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
- Fri att leka och lära
 - ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]
- Det tar tid
 - om effekter av skolpolitiska reformer. [30]

Landsbygdsdepartementet

- Djurhållning och miljön
 - hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]

Näringsdepartementet

- Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
 - samordning och digital samverkan. [22]

Kulturdepartementet

- Mera glädje för pengarna. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Det svenska medborgarskapet. [29]