

# Samling för skolan

Nationell strategi för kunskap och likvärdighet

*Slutbetänkande av 2015 års skolkommision*

*Stockholm 2017*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2017:35**

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@wolterskluwer.se  
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet  
Omslag: Elanders Sverige AB  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24601-6

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Med stöd av regeringens bemyndigande den 1 april 2015 har chefen för Utbildningsdepartementet, statsrådet Gustav Fridolin, tillkallat en kommitté med uppdraget att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (dir. 2015:35). Tilläggsdirektiv beslutades av regeringen den 17 december 2015 (dir. 2015:140) och den 13 oktober 2016 (dir. 2016:86).

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

som ordförande den 13 september 2016. Jan-Eric Gustafsson förordnades som ordförande den 16 september 2016.

Kommittén har antagit namnet 2015 års skolkommision.

Som sekreterare i kommittén anställdes Ulf Andersson (fr.o.m. den 13 april 2015), Ragnar Eliasson (fr.o.m. den 28 maj 2015) och Jenny Kallstenius (fr.o.m. den 9 juni 2015). Camilo von Greiff var anställd som sekreterare fr.o.m. den 15 november 2015 t.o.m. den 7 april 2016. Mikael Hellstadius anställdes som sekreterare fr.o.m. den 1 augusti 2016. Maria Götherström anställdes som sekreterare fr.o.m. den 14 november 2016. Amanda Eriksson har varit praktikant i sekretariatet fr.o.m. den 25 januari 2016 t.o.m. den 10 juni 2016. Ellen Röllgårdh har varit praktikant i sekretariatet fr.o.m. den 29 augusti 2016 t.o.m. den 13 januari 2017. Ulf Andersson har varit kommissionens huvudsekreterare.

Som kommitténs experter förordnades fr.o.m. den 27 april 2015 departementssekreteraren Maria Antonsson, ämnesrådet Anna Barklund, ämnesrådet Tarja Birkoff, kanslirådet Per Eriksson, ämnesrådet Annika Hellewell, departementssekreteraren Henrik Jonsson, departementssekreteraren Johan Linder, ämnesrådet Sverker Lönnerholm samt kanslirådet Annika Århammar. Sverker Lönnerholm entledigades som expert fr.o.m. den 10 november 2015, och ersattes av kanslirådet Anna Castberg. Maria Antonsson entledigades som expert fr.o.m. den 24 november 2015, och ersattes av rättssakkunnige Annika Rudestad. Johan Linder entledigades som expert fr.o.m. den 7 mars 2016, och ersattes av kanslirådet Gerd Mörck. Anna Castberg entledigades som expert fr.o.m. den 1 april 2016 och ersattes av departementssekreteraren Karin Moberg. Tarja Birkoff entledigades som expert fr.o.m. den 27 juni 2016. Josefine Gustafsson förordnades som expert fr.o.m. den 1 september 2016. Gerd Mörck entledigades som expert fr.o.m. den 9 september 2016, och ersattes av departementssekreteraren Johan Börjesson. Annika Hellewell entledigades som expert fr.o.m. den 14 november 2016, och ersattes av departementssekreteraren Veronica Bjurulf och departementssekreteraren Kristina Lundström.

Till betänkandet fogas tre reservationer och fem särskilda yttranden.

Kommittén har arbetat i dialog med en parlamentariskt sammansatt referensgrupp. Referensgruppen har bestått av följande personer: Ulrika Carlsson (C), Annika Eclund (KD), Lena Hallengren (S),

Stefan Jakobsson (SD), Christer Nylander (L), Karin Pleijel (MP), Hans-Åke Scherp (V) samt Maria Stockhaus (M).

Härmed överlämnar 2015 års skolkommision slutbetänkandet *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet* (SOU 2017:35).

Stockholm i april 2017

Jan-Eric Gustafsson

Lina Axelsson Kihlblom

Erik Blom

Lars Hallenberg

Johanna Jaara Åstrand

Tobias Krantz

Marika Markovits

Matz Nilsson

Pasi Sahlberg

Kerstin Sahlin

Katrin Stjernfeldt Jammeh

Mara Westling Allodi

Björn Åstrand

/Ulf Andersson

Ragnar Eliasson

Maria Götherström

Mikael Hellstadius

Jenny Kallstenius



# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>Summary .....</b>	<b>33</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>53</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	53
1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).....	57
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.....	59
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.....	66
1.5 Förslag till förordning (XXXX:XX) om statsbidrag till resursförstärkning av undervisning och elevhälsa.....	73
<b>2 Uppdraget, genomförandet och betänkandets disposition.....</b>	<b>77</b>
2.1 Kommissionens uppdrag.....	77
2.2 Uppdragets genomförande.....	78
2.3 Disposition.....	81

<b>3</b>	<b>Kommissionens utgångspunkter, samlade problembild och strategi.....</b>	<b>83</b>
3.1	Viktiga utgångspunkter för kommissionens arbete .....	83
3.1.1	Utbildningens syfte och skolans uppdrag .....	84
3.1.2	En likvärdig utbildning .....	85
3.1.3	Lika villkor för offentliga och enskilda huvudmän .....	85
3.1.4	Hänsyn till barnets bästa .....	86
3.2	En samlad problembild.....	87
3.2.1	Ett försvagat skolsystem.....	87
3.2.2	Nya kunskapsmätningar .....	90
3.3	Skolan och det omgivande samhället.....	93
3.3.1	Utbildning och demokrati.....	94
3.3.2	Globalisering och hållbar utveckling .....	94
3.3.3	Digitaliseringen och den teknologiska utvecklingens omvandling av samhälle och arbetsliv.....	96
3.3.4	Demografisk utveckling och migration .....	98
3.4	Utgångspunkter för en sammanhållen strategi.....	102
<b>4</b>	<b>Stärkt huvudmannaskap genom statligt stöd och samverkan .....</b>	<b>107</b>
4.1	En statlig skolmyndighet med närvaro på regional nivå för att stärka och stödja skolhuvudmännen.....	107
4.1.1	Inledning.....	108
4.1.2	Resultatdialoger och stödjande skolgranskningar .....	110
4.1.3	Systematiskt kvalitetsarbete .....	111
4.1.4	Regional kompetensförsörjning till skolan .....	112
4.1.5	Riktat stöd .....	114
4.1.6	Samarbete och erfarenhetsutbyte.....	114
4.1.7	Gymnasieskolans planering.....	115
4.1.8	De regionala myndighetskontoren och deras arbetssätt.....	115
4.1.9	Statlig reglering av skolchefens ansvar.....	117
4.1.10	Tillsyn och tillståndsprövning.....	120



4.2	Mer likvärdiga möjligheter till ingripande mot kommunala och enskilda huvudmän.....	121
4.2.1	Inledning.....	121
4.2.2	Gällande rätt avseende ingripanden inom tillsynen.....	122
4.2.3	Förslag, analys och överväganden .....	124
4.3	Utgångspunkter för en myndighetsöversyn .....	127
4.3.1	Bakgrund.....	128
4.3.2	Myndighetsuppgifter och elevresultat.....	130
4.3.3	Omprioritering av myndighetsuppgifter .....	132
<b>5</b>	<b>Kompetensförsörjning till skolväsendet .....</b>	<b>135</b>
5.1	Fortsatta insatser för att öka antalet behöriga lärare och skolledare.....	135
5.1.1	Inledning.....	135
5.1.2	Kommissionens bedömningar .....	136
5.1.3	Kommissionens samlade bedömning gällande fortsatta insatser för att säkra tillgången på behöriga lärare och skolledare .....	149
5.2	Förstärkt lärarutbildning.....	151
5.2.1	Inledning.....	151
5.2.2	Kommissionens bedömningar .....	153
5.3	Stärkt forskningskapacitet för att möta skolans och lärarutbildningarnas behov.....	171
5.3.1	Inledning.....	171
5.3.2	Kommissionens bedömningar .....	173
<b>6</b>	<b>Lärares och skolledares professionella utveckling.....</b>	<b>181</b>
6.1	Inrättande av en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling.....	182
6.1.1	Inledning.....	182
6.1.2	Kommissionens förslag.....	182
6.2	Professionsprogram för lärare och skolledare.....	184
6.2.1	Inledning.....	184
6.2.2	Kommissionens förslag och bedömningar.....	185

<b>7</b>	<b>Kärnuppgifterna undervisning och skolledarskap.....</b>	<b>203</b>
7.1	Övergripande om lärar- och skolledarrollen.....	203
7.2	Lärarnas tidsanvändning.....	204
7.3	Rektorernas tidsanvändning .....	206
7.4	Åtgärder för att möjliggöra koncentration på kärnuppgifterna för lärare och skolledare .....	208
<b>8</b>	<b>Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering .....</b>	<b>213</b>
8.1	Resursers betydelse för skolprestationer .....	213
8.1.1	Klasstorlekens och lärartäthetens betydelse för elevens resultat .....	214
8.1.2	Lärarkompetensen är central för elevens resultat .....	215
8.1.3	Lärarfortbildningens betydelse för elevens resultat .....	216
8.1.4	Undervisningstidens betydelse för elevens resultat .....	217
8.1.5	Svenska utbildningsutgifter i internationell jämförelse.....	217
8.1.6	Kostnader för förskoleklass och grundskola.....	218
8.1.7	Skolans finansiering .....	219
8.1.8	Kommunernas resursfördelning till skola och förskoleklass.....	221
8.2	Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering.....	223
8.2.1	Kommissionens förslag.....	223
8.2.2	Utfall av tilldelningen på kommunnivå .....	233
8.2.3	Ytterligare motivering till statsbidragets konstruktion.....	238
8.2.4	Statsbidragets finansiering.....	239
8.2.5	Möjligheterna med det av kommissionen föreslagna bidraget .....	241
8.3	Överväganden om gymnasieskolan .....	243
8.4	Garanterad undervisningstid.....	244

<b>9</b>	<b>En god miljö för lärande och utveckling .....</b>	<b>247</b>
9.1	Insatser för en trygg lärmiljö som främjar studiero.....	248
9.1.1	Inledning .....	248
9.1.2	Kommissionens bedömningar och förslag.....	249
9.2	Ökade inslag av stöd och stimulans .....	256
9.2.1	Inledning .....	256
9.2.2	Kommissionens bedömningar .....	259
9.3	En stärkt och mer tillgänglig elevhälsa .....	269
9.3.1	Inledning .....	269
9.3.2	Kommissionens bedömningar och förslag.....	271
9.4	Kommissionens samlade bedömning gällande främjandet av en god miljö för elevers lärande och utveckling .....	281
<b>10</b>	<b>Aktivt skolval och minskad skolsegregation .....</b>	<b>283</b>
10.1	Utvecklingen av likvärdigheten.....	283
10.2	Val av skola i landets kommuner .....	284
10.3	Internationell utblick gällande åtgärder för att motverka skolsegregation och stärka likvärdighet.....	286
10.4	Nuvarande bestämmelser .....	289
10.5	Utgångspunkter för kommissionens överväganden och förslag .....	291
10.6	Kommissionens förslag .....	294
10.6.1	Allsidig social sammansättning.....	294
10.6.2	Aktivt skolval.....	295
10.6.3	Förändrade regler för placering vid skolenheter med kommunal huvudman.....	297
10.6.4	Förändrade regler för mottagande vid skolenhet med enskild huvudman .....	299
10.6.5	Urval till skolenheter med gymnasieskolans nationella program.....	300

10.7	Gemensam antagning .....	301
10.7.1	Problemen med dagens system för antagning och mottagande av elever.....	302
10.7.2	Behov av fortsatt utredning om förutsättningarna för gemensam antagning och begränsningar av antalet tillfällen då skolval medges.....	303
10.7.3	Ytterligare utgångspunkter för utredningsarbetet .....	305
10.8	Skolkommissionens förslag bildar en helhet .....	307
<b>11</b>	<b>Läroplansutveckling och utvärderingssystem.....</b>	<b>309</b>
11.1	Kontinuerlig läroplansutveckling .....	309
11.2	Läroplansmål och kunskapskrav.....	310
11.3	Ett sammanhållet uppföljnings- och utvärderingssystem.....	311
<b>12</b>	<b>Ett robust skolsystem med utvecklingskraft och stärkt likvärdighet.....</b>	<b>313</b>
<b>13</b>	<b>Genomförande och ikraftträdande av kommissionens förslag .....</b>	<b>321</b>
<b>14</b>	<b>Konsekvensanalys .....</b>	<b>325</b>
14.1	Kraven för konsekvensanalys.....	325
14.2	Vilka berörs av Skolkommissionens förslag?.....	326
14.3	Problemet och vad som ska uppnås.....	326
14.4	Utredningens förslag i korthet .....	327
14.5	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	328
14.6	Ekonomiska konsekvenser för staten .....	330
14.7	Konsekvenser för Skolverket och övriga skolmyndigheter .....	331

14.8	Konsekvenser för lärosätena .....	331
14.9	Konsekvenser för statliga huvudmän.....	332
14.10	Konsekvenser för kommuner.....	332
14.10.1	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen .....	332
14.10.2	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna .....	334
14.11	Konsekvenser för enskilda huvudmän.....	335
14.12	Konsekvenser för företag .....	335
14.13	Konsekvenser för arbetsmarknadens parter.....	335
14.14	Konsekvenser för elever .....	336
14.14.1	Barnrättsperspektivet .....	336
14.14.2	Konsekvenser för elever med funktionsnedsättning .....	337
14.14.3	Konsekvenser för möjligheter att nå de integrationspolitiska målen.....	337
14.14.4	Konsekvenser för personlig integritet.....	338
14.15	Konsekvenser för lärare, rektorer och övrig skolpersonal.....	338
14.16	Konsekvenser för övriga skolväsendet .....	339
14.17	Konsekvenser för jämställdheten mellan könen .....	339
14.18	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet .....	340
14.19	Konsekvenser för regionerna .....	340
14.20	Konsekvenser för miljön .....	340
14.21	Konsekvenser för EU .....	341
<b>15</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>343</b>
15.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	343
	<b>Reservationer och särskilda yttranden .....</b>	<b>347</b>
	<b>Referenser .....</b>	<b>361</b>

**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:35.....	385
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:140.....	391
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2016:86.....	393
Bilaga 4	Nationella målsättningar för ett sammanhållet skolsystem .....	395
Bilaga 5	Resursfördelningsmodell för huvudmän .....	429
Bilaga 6	Definitioner och förklaringar av kostnadsberäkningar gällande förslaget till ökat nationellt ansvar för skolans finansiering .....	451
Bilaga 7	Tabell över indexvärden, andel obehöriga, faktiska belopp, och resultatet per kommun av ett statligt tillskott på 6 miljarder.....	455

# Sammanfattning

Skolkommissionen har till uppdrag att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (dir. 2015:35). I delbetänkandet redovisade kommissionen bland annat förslag till nationella målsättningar och en långsiktig plan med utvecklingsområden (SOU 2016:38). Detta slutbetänkande innehåller konkreta förslag inom de utvecklingsområden som identifierades i delbetänkandet och en tidsplan för genomförandet samt nödvändiga författningsändringar.

Kunskapsresultaten har sjunkit i den svenska grundskolan i flera årtionden enligt internationella undersökningar. Det är glädjande att både PISA 2015 och TIMSS 2015 visar på förbättrade kunskapsresultat i matematik och PISA 2015 även i läsförståelse och att därigenom en fallande resultatkurva brutits. I TIMSS Advanced 2015 förbättrades resultaten i matematik jämfört med 2008, men i fysik har försämringen mellan 1995 och 2008 fortsatt. Resultatet av de senaste internationella undersökningarna visar dessvärre en fortsatt negativ trend när det gäller likvärdigheten i grundskolan. Resultaten tyder på att elevernas familjebakgrund har fått större betydelse för studieresultaten.

Tidigare PISA-studier har visat att det är fullt möjligt att i ett land åstadkomma goda kunskapsresultat och samtidigt en hög grad av likvärdighet. Det har också påvisats evidens för att det föreligger kausalitet, dvs. att likvärdighet i termer av små skillnader i kunskaper mellan olika elevgrupper leder till högre nationella kunskapsresultat. Skolkommissionens förslag i detta betänkande syftar just till denna kombination av förbättringar.

## Skolan kännetecknas av allvarliga systemsvagheter

Skolan kännetecknas av allvarliga systemsvagheter. Det har lett till försämrade förutsättningar för en hög kvalitet i undervisningen. Det senare är avgörande för att eleverna ska kunna nå goda kunskapsresultat. Systemsvagheterna, som närmare beskrivits och analyserats i delbetänkandet, består enligt kommissionen framför allt i följande brister.

- Sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän.
- För svag kompensatorisk resursfördelning.
- Otillräcklig kompetensförsörjning till lärar- och skolledaryrkena och bristande förutsättningar för professionsutveckling.
- Brister i resultatinformation som försvårar kvalitetsarbetet.
- Skolsegregation som leder till kvalitetsskillnader mellan skolor.
- Problem i lärandemiljön.
- Splittrad och över tid oenig nationell styrning av skolan.

De brister som kommissionen identifierat har resulterat i ett försvagat och delvis fragmentiserat skolväsende med en låg grad av samverkan, samarbete och gemensamt förbättringsarbete mellan skolor och skolhuvudmän. Samma svagheter har också uppmärksamats i OECD:s granskning av den svenska skolan. Det gäller särskilt kapacitetsbrister, resursfördelning, läraryrkets attraktivitet, samverkan samt svagheter i utvärderingssystemet.

Även om situationen är allvarlig har skolan i Sverige också styrkor som måste framhållas. Skolsystemet är väl utbyggt från förskola till vuxenutbildning. Elever och vårdnadshavare har möjlighet att välja mellan offentligt finansierade, avgiftsfria skolor med olika huvudmän. Relationerna mellan elever och lärare är goda och de allra flesta elever trivs bra i skolan. I t.ex. engelska, medborgarkunskaper och demokratisk kompetens uppvisar svenska elever goda resultat.

I de kommande ansträngningarna att lyfta resultaten och förbättra likvärdigheten är det viktigt att bevara och bygga vidare på skolans starka sidor. Enligt kommissionen är det centralt att staten på olika sätt stödjer och stärker skolhuvudmännen i deras viktiga



uppdrag, samtidigt som staten utvecklar en mer sammanhållen och ändamålsenlig styrning. Det är likaså viktigt att involvera lärarna och skolledarna i det fortsatta arbetet med att utveckla och stärka skolsystemet. Det professionella inflytandet över skolutvecklingen liksom lärares och rektorers professionella autonomi ska stärkas. Långsiktighet och uthållighet i den nationella skolpolitiken är andra nödvändiga förutsättningar för att lyckas. De bedömningar och förslag som kommissionen lämnar bildar en samlad strategi för skolsystemet som helhet när det gäller de skolformer som uppdraget omfattar: förskoleklass, grundskola och gymnasieskola.

## **Kommissionens förslag och strategiska bedömningar**

Kommissionen lämnar i detta betänkande konkreta förslag till, lägger grunden till eller uttalar stöd för fortsatta processer inom ett antal utvecklingsområden enligt följande. Sammantaget innebär förslagen en samlad strategi för ett robust skolsystem med utvecklingskraft och stärkt likvärdighet.

### **Stärkt huvudmannaskap genom statligt stöd och samverkan**

#### **En statlig skolmyndighet med närvaro på regional nivå för att stärka och stödja skolhuvudmännen**

Alla skolhuvudmän måste ha tillräcklig kapacitet för sitt uppdrag. Ett stärkt huvudmannaskap ska åstadkommas genom statligt stöd och samverkan på regional nivå. En skolmyndighet ska genomföra resultatdialoger med skolhuvudmännen samt skolgranskningar med ett stödande och utvecklande syfte. Stöd ska ges till det systematiska kvalitetsarbetet och den regionala kompetensförsörjningen ska främjas. Myndigheten ska ge riktat stöd till skolor med stora utmaningar och främja samarbete och erfarenhetsutbyte mellan skolor, skolhuvudmän och lärosäten. Den regionala planeringen av gymnasieskolan ska stärkas. En statlig reglering införs av skolchefens ansvar att aktivt verka för att de nationella bestämmelserna efterlevs. Bestämmelserna om statliga åtgärder för rättelse gentemot en kommunal huvudman ska aktualiseras i motsvarande situationer som ett återkallande av ett godkännande för enskild huvudman.

## Utgångspunkter för en myndighetsöversyn

Kommissionen anser att de statliga skolmyndigheternas uppgifter bör omprioriteras så att resurser frigörs till vetenskapligt förankrat utvecklingsstöd och främjande arbete, som effektivt kan bidra till ökad kvalitet i undervisningen. Den statliga styrningen behöver förtydligas. Tillsynens roll bör vara att ur ett medborgarperspektiv hävda elevens rätt samt grundläggande statliga krav på skolhuvudmännen. En myndighetsöversyn bör skyndsamt genomföras.

## Kompetensförsörjning till skolväsendet

### Fortsatta insatser för att öka antalet behöriga lärare och skolledare

Det krävs fortsatta insatser för att säkra tillgången på behöriga lärare och skolledare till det svenska skolväsendet. Det är viktigt att de åtgärder som vidtas bidrar till en långsiktigt bibehållen eller stärkt kvalitet. Det kapacitetsbyggande som behövs uppnås inte genom temporära kortsiktiga lösningar, utan genom en långsiktig systemförstärkning. Den kapacitetsförstärkning och kvalitetsutveckling kommissionen ser som nödvändig kommer att medföra behov av resurser och riktade insatser.

Utöver satsningar på de reguljära lärarutbildningsprogrammen är det angeläget att skapa bättre tillgång till behörighetsgivande och behörighetskompletterande utbildningar. Det är även angeläget att skapa bättre tillgång till utbildningar som bidrar till utökad behörighet för lärare, samt goda villkor för deltagande.

Rektorer måste ges goda förutsättningar för sitt uppdrag. Befattningsutbildningen för rektorer är en betydelsefull del av detta. Det är angeläget att skolhuvudmännen värnar den tid rektor behöver för att tillgodogöra sig utbildningen.

Det är mycket viktigt att vidta åtgärder för att göra det attraktivt för behöriga lärare att vilja arbeta som lärare och som underlättar för behöriga lärare som lämnat yrket att åter bli verksamma som lärare.

## Förstärkt lärarutbildning

Det är viktigt att säkerställa att lärosätena tilldelas tillräckliga resurser för att driva lärarutbildningar med hög kvalitet. En ökad tilldelning av ekonomiska resurser per student är en förutsättning för att tillgodose det behov som finns av lärarledd undervisningstid, metodik- och praktiklektioner, tillämpningsövningar av olika slag, praktisk träning och gruppdiskussioner.

De resursförstärkningar regeringen tidigare beslutat om bör följas upp och utvärderas. Det kan behöva tillsättas ytterligare medel för att det ska vara möjligt att skapa en lärarutbildning av god kvalitet i den volym som krävs.

Lämplighetsbedömning för antagning till lärarutbildningarna kan övervägas, under förutsättning att resultatet av pågående försöksverksamhet tillstyrker detta. Frågan om ett införande av högre behörighetskrav för antagning behöver utredas i särskild ordning.

Lärostudenternas förberedelse inför sitt framtida yrkesutövande kan stärkas genom en mer omfattande praktisk och verksamhetsförlagd inriktning på lärarutbildningarna. Detta handlar t.ex. om möjligheten för lärarstuderande att under handledning av erfarna och skickliga lärare få möjligheter att utveckla sin undervisningsskicklighet och sitt ledarskap i klassrummet.

De teoretiska och de praktiska inslagen i lärarutbildningarna behöver knytas närmare varandra, både i de verksamhetsförlagda och i de lärosätesförlagda delarna av utbildningarna.

Ett starkt samarbete mellan lärosäten och skolhuvudmän är en förutsättning för en verksamhetsförlagd utbildning (VFU) av god kvalitet. En infrastruktur inom skolområdet, liknande de förhållanden som det s.k. ALF-avtalet<sup>1</sup> tillförsäkrar hälso- och sjukvårdsområdet, skulle kunna lägga en ny grund för kunskapsutvecklingen till stöd för kvalitetsutvecklingen inom lärarutbildningarna t.ex. gällande VFU.

För att stärka lärarutbildningarnas vetenskapliga grund är det angeläget att andelen forskarutbildade lärare ökar inom utbildningarna.

Frågan om en statlig satsning på inrättande av s.k. excellenta centra eller starka utbildningsmiljöer för lärarutbildning bör utredas.

---

<sup>1</sup> Avtal mellan svenska staten och vissa landsting om samarbete om grundutbildning av läkare, medicinsk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården.

En sådan satsning kan bidra till såväl en stärkt kvalitet som en höjning av lärarutbildningsområdets status.

### **Stärkt forskningskapacitet för att möta skolans och lärarutbildningarnas behov**

Utveckling av den praktiktäna forskningen kan ske genom att lärosäten utvecklar miljöer som integrerar forskning och lärarutbildning, genom aktiv och nära samverkan sker mellan dessa miljöer och skolhuvudmännen samt med skolor som är intresserade av aktiv medverkan i forsknings- och utvecklingsarbete.

Ett sätt att föra samman forsknings- och erfarenhetsbaserad kunskap är att skolor utvecklas till att bli centra där även praktiktäna forsknings- och utvecklingsarbete bedrivs. Det är viktigt att möjliggöra för skolornas lektorer och övriga lärare att i sina anställningar samverka med universitet och högskolor genom att delta i och även leda forskning, liksom medverka i handledarutbildning, VFU och övrigt utvecklingsarbete.

Det är viktigt att anknytningen mellan forskning och skolans verksamhet är ömsesidig, så att forskningen och lärarutbildningarna utvecklar lärarnas och skolledarnas praktiska yrkesutövande, samtidigt som lärares och skolledares yrkesutövning utvecklar forskningen och lärarutbildningarna. Lärares och skolledares erfarenhet behöver utvecklas i den dagliga verksamheten, t.ex. genom kollegiala samtal, dokumentation, utvärdering, och kritisk granskning av yrkesutövningen.

Den generella forskningskapaciteten behöver stärkas för att kunna möta skolväsendets och lärarutbildningarnas behov. Detta innefattar en långsiktig satsning på uppbyggnad av grundforskning såväl som stöd för uppbyggnad av praktiktäna forskning.

Spridningen av forskning måste utvecklas så att relevant forskning i ökad utsträckning kan göras tillgänglig för skolledare, lärare och andra yrkesgrupper som är verksamma i skolan för att därmed bidra till skol- och undervisningsutveckling. Detta innefattar frågan om lärares och skolledares tillgång till universitets- och högskolebibliotek.

## Lärares och skolledares professionella utveckling

Kommissionen föreslår att en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling inrättas. Frågan om hur funktionen ska organiseras och ledas bör hanteras inom ramen för den myndighetsöversyn på skolans område som kommissionen föreslår. Till dess att utredningen tillsatts föreslås en interim arbetsgrupp påbörja beredningen av funktionens arbete.

Kommissionen föreslår att ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare inrättas. Programmets övergripande syfte ska vara att främja lärares och skolledares professionella utveckling samt skolutveckling, för att därmed skapa generella förutsättningar för kapacitetsbyggande i skolväsendet och en stärkt undervisning och bidra till positiva effekter på elevers kunskapsutveckling och skolors resultat

Genom programmet skapas en struktur för kapacitetsbyggande på system- och skolnivå och för lärares och skolledares professionella utveckling. Programmet åstadkommer ett tydligt, transparent och likvärdigt system för utveckling under en lärares yrkesliv, för skolledarförskriften samt för skolledares yrkesmässiga progression.

Programmet ska vara nationellt reglerat. Lärare, skolledare, skolvårdsmän och lärarutbildare ska vara delaktiga i utvecklandet och förvaltandet av programmet, genom den nationella funktion för lärar- och skolledarutveckling som kommissionen föreslår. På lokal nivå avgörs utformningen av innehållet utifrån de behov som där identifierats.

Inom ramen för programmet ska det etableras ett antal kvalifikationsnivåer som, baserat på beskrivningar för vad lärare och skolledare bör kunna och göra, tydligt och transparent definierar progression. Därutöver bör programmet omfatta olika utvecklingsspår för att möjliggöra ytterligare fördjupning. Progression i programmet ska baseras på specifika kvalifikationer och ska ha en tydlig koppling till kompetensutveckling.

Lönebildning för lärare och skolledare ska även fortsättningsvis vara en partsfråga. Det är viktigt att de behov som finns av att premiera utveckling och ökat ansvarstagande tillvaratas inom den reguljära lönebildningsprocessen.

## **Kärnuppgifterna undervisning och skolledarskap**

Kommissionen menar att det är angeläget att regeringen ger hög prioritet åt arbetet med att utveckla och digitalisera nationella prov samt att utveckla bedömningsstöd och kunskapsutvärderingar, i syfte att möjliggöra för lärarna att arbeta effektivare samt för att öka likvärdigheten och rättssäkerheten för eleverna.

Det är viktigt att skolan organiseras på så sätt att rektor kan prioritera det pedagogiska ledarskapet och vara ett stöd för lärarna.

Det är vidare av stor betydelse att legitimerade lärare kan fokusera på undervisningen genom att frigöras från administrativa och andra sysslor i den mån det är möjligt.

Huvudmännen bör beakta den administrativa bördan för lärare och rektorer och vara restriktiva med att belasta dem med egna mål, anvisningar och redovisningskrav vid sidan av de som anges i nationella styrdokument.

Det är också viktigt att de möjligheter till effektiviseringar i lärarens arbete i övrigt som digitaliseringen erbjuder tas tillvara.

## **Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering**

**Efter fortsatt utredning ska en miniminivå fastställas för undervisning och elevhälsa, och vidare ska förutsättningarna för sektorbidrag eller andra former av statlig finansiering utredas**

Kommissionen bedömer att det generellt sett fördelas medel till skolan med för liten hänsyn till socioekonomiskt betingade skillnader i elevunderlaget. Det finns heller inga garantier för att huvudmännen totalt sett avsätter tillräckliga resurser.

Kommissionen bedömer att resurserna för undervisning i förskoleklass och grundskola är viktiga att styra liksom även resurserna för elevhälsa.

Kommissionen förordar att staten efter fortsatt utredning ska ange en miniminivå för varje huvudmans resurser till undervisning och elevhälsa. Utredningen är angelägen och bör därför tillsättas så fort som möjligt. Det är angeläget att fortsatt analysera orsakerna till skillnader mellan huvudmännens avsatta resurser för undervisning och elevhälsa, och att utröna i vilken utsträckning dessa skillnader beror på skilda förutsättningar, skilda ambitioner eller på skill-

nader i effektivitet i skoluppdragets utförande. Efter en sådan analys finns förutsättningar att ytterligare utveckla grunderna för statens resursstyrning.

Vidare föreslår kommissionen att regeringen ska utreda förutsättningarna för ett sektorsbidrag eller andra former av nationell finansiering av skolan. Ett sektorsbidrag innebär att staten fördelar medel till hela eller stora delar av kommunernas skolverksamhet. Ett sektorsbidrag kan exempelvis utgå till undervisning och elevhälsa alternativt till hela skolverksamheten. Förutsättningarna för ett sektorsbidrag kan med fördel analyseras inom ramen för samma utredning som även hanterar frågan om miniminivåer, men dock med olika tidsplaner. Frågan om miniminivåer bör utredas först. En utredning om ett sektorsbidrag kommer med nödvändighet att beröra reglerna för finansiering av skolverksamhet hos såväl kommunala som enskilda huvudmän.

### **Ett villkorat statsbidrag till huvudmännen**

Kommissionen föreslår ett villkorat statsbidrag till huvudmännen för undervisning och elevhälsa. Bidraget baseras på socioekonomiskt betingade förutsättningar, med infasning över tre år. Bidraget avser förskoleklass och grundskola.

Kommissionen menar att 6 miljarder kronor är en avvägd nivå, i syfte att möjliggöra undervisning av hög kvalitet och kompensatoriska insatser för en likvärdig utbildning. Ett villkor för statsbidraget är att huvudmännen förbinder sig att inte reducera egna medel till undervisning och elevhälsa under den tid som de uppbär bidraget.

SCB får i uppdrag att årligen ta fram ett socioekonomiskt index till grund för fördelningen av statsbidraget.

Statsbidraget kan delvis finansieras genom att vissa riktade bidrag avvecklas.

### **Huvudmännens fördelning till skolenheter**

Kommissionen föreslår att SCB får i uppdrag att årligen ta fram indexvärden för varje skolenhet. Dessa indexvärden ska tjäna som vägledning vid kommunala respektive enskilda huvudmäns fördelning av medel till skolenheterna. Indexvärdena kommer att ge huvud-

männen ett starkare stöd för och hjälp till att fördela resurser med hänsyn till elevernas skilda behov av kompensatoriska insatser.

### **Utredning om gymnasieskolans finansiering, dimensionering och lokalisering**

Kommissionen anser att det är nödvändigt med ett starkare nationellt ansvar för gymnasieskolans finansiering, dimensionering och lokalisering i ett regionalt perspektiv.

Frågan om planering och dimensionering av program och skolor är central för resursutnyttjandet i gymnasieskolan. Många kommuner klarar inte att erbjuda sina elever ett fullständigt programutbud inom gymnasieskolan. Runt om i landet finns kommunalförbund och andra samarbetsformer för att så långt möjligt kunna erbjuda eleverna ett allsidigt programutbud inom ett rimligt avstånd. Samordningen fungerar dock inte optimalt.

Regeringen föreslås tillsätta en utredning i syfte att ta fram en ny regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan, med utgångspunkt från ett starkare nationellt ansvar.

### **Garanterad undervisningstid**

Kommissionen vill understryka att den tid som ägnas åt undervisning är en viktig faktor för elevernas kunskapsutveckling. Sverige har i internationell jämförelse färre undervisningstimmar i grundskolan än många andra länder. Undervisningstiden bör på sikt utökas.

Undervisningstiden ska utnyttjas effektivt. Omfattningen av olovlig frånvaro, sena ankomster och stök och oro i studiemiljön måste minska.

Den minsta garanterade undervisningstiden ska också i praktiken tillförsäkras varje elev. Redovisningen och kontrollen behöver förbättras. För grundskolan kommer införandet av en stadiindelad timplan att underlätta kontrollen. För gymnasieskolan, där problemet med bortfall av undervisningstid är större, behövs skärpningar. Gymnasieutredningens förslag till uppföljning och redovisning av undervisningstiden bör genomföras.



## En god miljö för lärande och utveckling

En god skolmiljö gynnar alla elevers lärande, främjar välbefinnande och bidrar till positiva hälsoeffekter. Faktorer som klassrumsmiljö och skolklimat, relationen mellan lärare och elev och mellan elever påverkar barns och ungas lärande och utveckling i hög grad. En undervisning som är anpassad efter elevers olika behov och förutsättningar och en god lärmiljö gynnar alla elevers lärande och välbefinnande. Detta gäller de elever som är i behov av stöd och anpassning, de elever som lättare lever upp till kunskapskraven och de högrepresterande elever som behöver ytterligare stimulans.

## Insatser för en trygg lärmiljö som främjar studiero

Trygghet och studiero i skolan är viktigt för att ge både elever och skolans personal rätt till en god arbetsmiljö och för att skapa en god lärandemiljö. Detta understryker kopplingen mellan trygghet och studiero, skolans breda demokrati- och värdegrundsarbete och skolans kunskapsuppdrag.

Det finns problem med lärandemiljöerna på många av landets skolor. Många elever känner sig inte trygga och uppger att de är rädda för andra elever i skolan och att de upplever att de blir kränkta av både andra elever och av lärare. Det framkommer också att många elever upplever bristande studiero och att andra elever stör ordningen på lektionerna.

Kommissionen föreslår att rektors ansvar gällande trygghet och studiero förtydligas i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet och läroplanen för gymnasieskolan. Läroplanerna ska också kompletteras så att de markerar att elever ska visa respekt och hänsyn för lärare och andra elever, samt betonar vikten av att eleven genom egen ansträngning och delaktighet tar ansvar för sitt lärande och för att bidra till en god skolmiljö.

Det är angeläget att de disciplinära åtgärdernas tillämpning i klassrummen utvärderas. Om utvärderingen visar problem med tillämpningen bör regelverket ändras för att säkerställa att lagstiftningen är tillräcklig på området. Skolledare och lärare måste känna sig säkra på vilka befogenheter de har.

Det finns ett stort behov av både kunskapsuppbyggnad och kunskapspridning gällande arbetssätt, metoder och strukturer som är

effektiva för att förebygga problem med otrygghet och oroliga studiemiljöer. Det är av stor betydelse att lärarstuderande ges möjlighet att, under handledning av erfarna och skickliga handledare, utveckla sitt ledarskap i klassrummet.

### Ökade inslag av stöd och stimulans

Det svenska skolsystemet präglas av tanken om inkludering och alla elevers rätt till utbildning. Det finns dock flera indikationer på att systemet inte är framgångsrikt när det gäller att genom stöd och stimulans ge alla barn och elever möjlighet att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina egna förutsättningar. Undervisningen inriktas många gånger mot en medelnivå, vilket får som konsekvens att den missar de elever som behöver mer stimulans och utmaningar, samtidigt som de elever som behöver extra anpassningar och stöd inte heller får det.

Det är av avgörande betydelse att tidigt upptäcka elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd, och att vidta åtgärder. Kvalificerade specialpedagogiska aktiviteter och insatser för elever som riskerar att få skolsvårigheter utgör en viktig del av uppdraget att skapa ett likvärdigt skolsystem. Det behövs uppföljning och utvärdering för att generera kunskap om vilka program och insatser som är effektiva när det gäller extra anpassningar och särskilt stöd.

Förslaget om obligatorisk kartläggning och en åtgärdsgaranti i förskoleklassen som ska ge elever rätt till extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram (SOU 2016:59) är ett steg i rätt riktning när det gäller att tidigt upptäcka de elever som är i behov av extra anpassningar och särskilt stöd. Kommissionen vill i sammanhanget betona vikten av vad som kan betecknas som individuell prevention, dvs. förebyggande individanpassade insatser. Utgångspunkten bör vara att i första hand förebygga skolsvårigheter, i stället för att senare under en elevs skolgång vidta åtgärder för att försöka reparera skadorna.

Dokumentation av elevernas kunskaper och behov av stöd är en förutsättning för att rätt åtgärder ska kunna vidtas, samt för att övergångar mellan årskurser och skolor och mellan skolformer ska fungera väl.

Elever har olika förutsättningar och behov. Det är skolans ansvar att tillhandahålla en utbildning som är likvärdig och som så långt

som möjligt är tillgänglig för alla elever. Kommissionens förslag och bedömningar om en stärkt finansiering, kompetensutveckling och bättre strukturer för tidiga insatser och tydligare dokumentation bör bidra till att alla elever ska kunna få den hjälp de behöver i ordinarie skolor. För de elever som har särskilt betydande problem kan en annan väg behövas i form av resursskolor.

Det är viktigt att elever som behöver mer stimulans och utmaningar i skolarbetet får det, och att lärare anpassar undervisningen även utifrån högpresterande och särbegåvade elevers behov och förutsättningar.

Kommissionen vill understryka vikten av kunskapsuppbyggnad och kunskapspridning gällande arbetsätt och metoder för att kunna anpassa undervisningen efter olika elevers olika behov och förutsättningar. Det handlar såväl om elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd, som särbegåvade eller högpresterande elever. Utan att frånga ambitionen om inkludering i det svenska skolsystemet kan Sverige inhämta inspiration ifrån andra länder som arbetar aktivt med dessa elevgrupper.

De kunskaper och erfarenheter som finns nationellt och internationellt när det gäller att främja olika elevgruppers lärande och kunskapsutveckling behöver sammanställas och spridas, och göras tillgängliga för rektorer, lärare och andra personalgrupper i skolan.

Kommissionen föreslår att en utredning tillsätts för att, i likheter med flera andra utbildningssystem, utveckla ett nationellt sammanhållet system med forskningsbaserade metoder och arbetsätt gällande insatser för elever i behov av särskilt stöd. I detta arbete ska nationella och internationella erfarenheter samlas in och beaktas.

## **En stärkt och mer tillgänglig elevhälsa**

En god hälsa är en viktig förutsättning för att klara skolan. Det ingår i elevhälsans generella arbete att främja elevers lärande, utveckling och hälsa, förebygga ohälsa och inlärningssvårigheter samt bidra till att skapa miljöer som främjar lärande, utveckling och hälsa. Elevhälsans individuellt riktade arbete innebär att bidra med stöd till elevernas utveckling mot utbildningens mål, undanröja hinder för lärande, utveckling och hälsa, uppmärksamma och på rektorns uppdrag utreda orsaker till inlärningsproblem, uppmärksamma och ut-

reda orsaker till ohälsa samt bidra med åtgärder och anpassning för varje enskild elev i behov av särskilt stöd.

Tillgången till elevhälsa är otillräcklig på många skolor och skolornas förebyggande och hälsofrämjande arbete innebär i mycket liten utsträckning en tydlig strategi och ett systematiskt utvecklingsarbete. Elevhälsan motsvarar inte fullt ut elevernas behov, t.ex. gällande stöd i att utveckla och bibehålla psykisk hälsa. Arbetet präglas många gånger av åtgärdsinriktning medan det främjande och förebyggande arbetet kommer i andra hand. Insatser sätts många gånger in för sent.

Det är angeläget att elevhälsan har de förutsättningar som behövs för att uppfylla lagstiftarens intentioner när det gäller generellt förebyggande insatser, samt för att tidigt upptäcka elever som behöver extra individanpassat stöd och ge dem de insatser de behöver i rimlig tid.

Kommissionen föreslår att skolans uppdrag att främja elevers hälsa och välbefinnande ska förtydligas i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet och läroplanen för gymnasieskolan.

Kommissionen noterar att det finns ett aktuellt förslag från en statlig utredning om att tillsätta en särskild utredare som ska föreslå hur elevhälsans främjande, förebyggande och åtgärdande arbete kan konkretiseras.

Berörda myndigheters ansvar och samverkan gällande elevhälsoområdet bör förtydligas och omfattas av den myndighetsöversyn som kommissionen föreslår.

Kunskapsuppbyggnaden och kunskapsspridningen gällande arbetsätt och metoder inom elevhälsoområdet behöver förbättras. Det handlar dels om hur skolors generella hälsofrämjande arbete kan utformas för att ha effekt och vara en integrerad del i skolans verksamhet, dels om att utarbeta evidensbaserade program för att motverka psykisk ohälsa.

### **Aktivt skolval och minskad skolsegregation**

Kommissionen menar att den bristande likvärdigheten är ett allvarligt problem i den svenska skolan. Mer precist uttryckt består problemen i bristande kvalitet i undervisningen i vissa skolor eller

skolklasser och i brister i utförandet av det kompensatoriska uppdraget. Den internationella bilden är att små resultatskillnader i ett land samvarierar med höga genomsnittliga resultat. Den finns även ett viktigt värde i att elever med olika bakgrund möts i skolan. Problemet med bristande likvärdighet synes dessutom öka, att döma av resultaten från de internationella mätningarna. Ambitionen måste vara att alla skolor ska vara bra skolor och att ingen vårdnadshavare eller elev ska behöva välja bort en skola på grund av att den uppfattas som mindre bra.

Det kompensatoriska uppdraget försvåras i segregerade miljöer. Det finns även stor risk för att förväntningarna sänks på elever i dessa skolmiljöer. Det är även svårare att rekrytera erfarna lärare och rektorer till skolor i socioekonomiskt utsatta områden.

### **Allsidig social sammansättning**

Kommissionen föreslår att det i skollagen anges att huvudmannen aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Rektorns ansvar för att inom skolenheten verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper ska skrivas in i läroplanerna.

Förslaget ger förutsättningar för huvudmän och rektorer att på sikt stärka likvärdigheten. Förslaget kan få större betydelse om det i övrigt i samhällsdebatten och politiken reses starkare krav på åtgärder i bostadsplaneringen eller i samhällsplaneringen i övrigt för att komma till rätta med segregationen.

### **Aktivt skolval**

Kommissionen föreslår en ny bestämmelse som innebär ett aktivt skolval. Placering av elever i förskoleklass och grundskola med kommunal huvudman ska göras utifrån en ansökan från vårdnadshavarna. Även om en ansökan inte görs så är hemkommunen, enligt regeringsformen samt skollagen, skyldig att erbjuda en skolplacering på rimligt avstånd från hemmet.

## Förändrade regler för placering vid skolenheter med kommunal huvudman

Kommissionen föreslår en ny bestämmelse om placering på kommunala skolenheter med innebörden att kommunerna ges en möjlighet att frångå närhetsprincipen vid beslut om skolplacering från årskurs 7 under förutsättning att antalet sökanden till en given skola överstiger antalet platser. Närhetsprincipen får i dessa fall ersättas av ett urval som sker genom lottning. En elev som på grund av särskilda skäl har behov av en skolplacering i skälig närhet till hemmet ska dock alltid ha rätt till en sådan placering. Vidare ska dagens bestämmelse om rätten att gå kvar i den skolenhet man börjat på inte ändras.

## Utredning om närhetsprincipen

Kommissionens förslag skapar förutsättningar för en minskad skolsegregation. Det är emellertid också kommissionens uppfattning att nuvarande utformning av närhetsprincipen skapar begränsningar för kommuner att tillräckligt effektivt arbeta för en allsidig social sammansättning av skolor och klasser. Därmed innebär närhetsprincipen också en begränsning i kommunernas möjlighet att minska skolsegregationen. Det finns i dag ett friutrymme inom skollagens ram i hur närhetsprincipen tillämpas. Av rättspraxis följer att närhetsprincipen innebär en relativ, inte en absolut, närhet. Detta innebär att en elev har rätt till en skolplacering på en skola nära hemmet, dock inte alltid den närmaste. Det finns dock också en stor osäkerhet kring vad skollagens närhetsprincip närmare i enskilda fall innebär för rättighet för elever, och därmed också vilka begränsningar den innebär för kommunens möjlighet att organisera sitt skolväsende i syfte att minska skolsegregationen. Kommissionen anser därför att det bör tillsättas en utredning med uppdrag att se över hur närhetsprincipen vid placering på kommunala skolor kan förändras, i syfte att möjliggöra en större flexibilitet för kommuner i hur de organiserar sitt skolväsende och därmed få ett mer effektivt verktyg att motverka skolsegregation.

## **Förändring i reglerna för mottagande av elever vid fristående skolor**

Kommissionen menar att huvudregeln liksom i dag ska vara att fristående skolor ska vara öppna för alla. Kötid ska inte längre kunna användas som urvalskriterium vid fler sökande än platser vid en skolenhet. Lottning ska kunna användas som urvalskriterium. I beslutet om godkännande ska anges vilka urvalskriterier som huvudmannen ska använda sig av när antalet sökande överstiger antalet platser på en skolenhet.

Att ersätta kötid med lottning enligt ovan innebär att elever som kommer sent till Sverige får samma chans som andra elever att få en placering på en skola där antalet sökanden överstiger antalet platser. Förslaget innebär också att fördelarna av ett informationsövertag som medför att vissa vårdnadshavare ställer barnet i kö till en fristående skola många år före skolstart neutraliseras. Förslaget ger därmed ökad legitimitet åt förslaget om aktivt skolval.

## **Utredning om gemensam antagning**

Regeringen bör tillsätta en utredning i syfte att ta fram ett system för gemensam antagning av elever till skolenheter inom förskoleklass och grundskola med kommunal respektive enskild huvudman.

De förslag om ändrade urvalsregler som kommissionen lämnar kan ge nya argument för gemensam antagning. Kommissionen bedömer att även frågan om möjligheterna att begränsa antalet tillfällen under skoltiden då skolval medges bör utredas. Det är viktigt med goda planeringsförutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande. I dag kan elever byta skola vid ett obegränsat antal tillfällen under läsåret. Detta får enligt kommissionens mening till följd att stora ekonomiska, lokalmässiga och personella resurser inte används fullt ut.

## **Läroplansutveckling och utvärderingssystem**

### **Kontinuerlig läroplansutveckling**

Utvecklingen av kursplaner, ämnesplaner och kunskapskrav bör ske i en kontinuerlig process med stark förankring hos lärosäten och bland lärare och rektorer. Det skulle ge förbättrade förutsättningar

för att hålla styrdokumentet relevanta och användbara och att de är baserade på aktuell vetenskap och beprövad erfarenhet.

### **Läroplansmål och kunskapskrav**

Kommissionen menar att det behöver undersökas om undervisningen styrs av kursplanernas och ämnesplanernas syften eller långsiktiga mål på det sätt som avsetts eller om kunskapskrav och s.k. kunskapsmatriser kommit att i för hög grad bli styrande.

### **Ett sammanhållet uppföljnings- och utvärderingssystem**

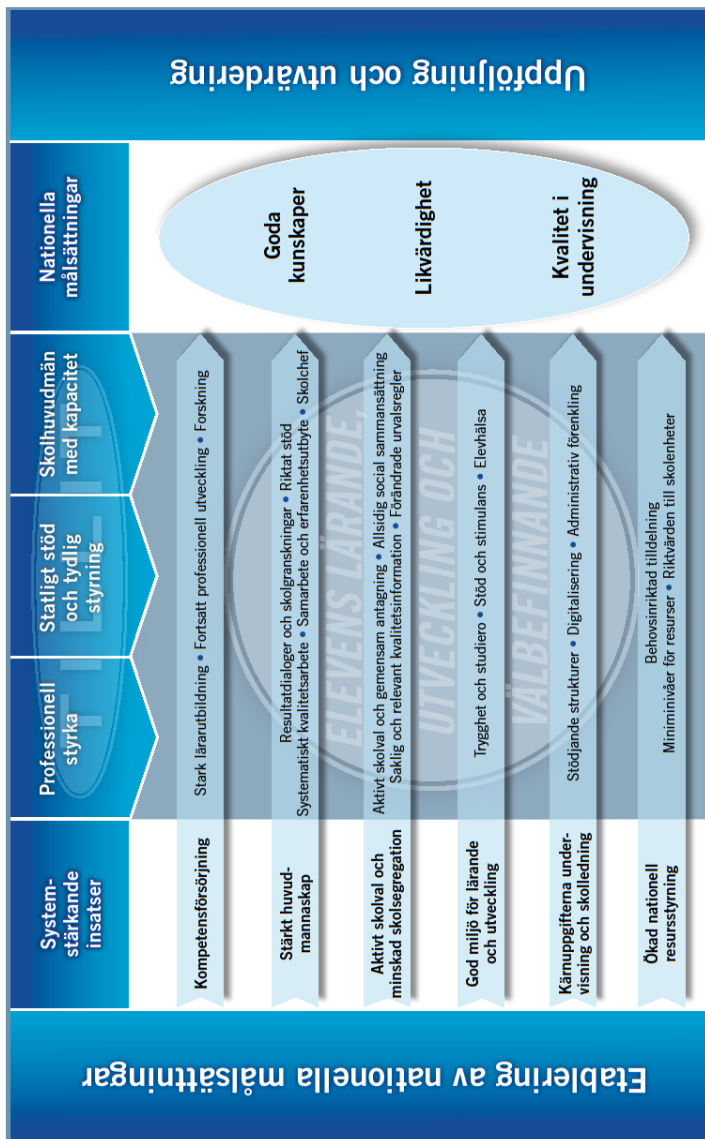
Det behövs mer tillförlitlig resultatinformation om elevernas kunskapsutveckling, på såväl nationell nivå som på huvudmannanivå och skolnivå, än den som ges av betyg och nationella prov. Det är inte minst viktigt för den lokala uppföljningen att det finns instrument som ger möjlighet att t.ex. bedöma effekter av undervisning och stödinsatser. För ett informerat skolval är det av största betydelse att det finns tillgång till uppgifter om en skolas bidrag till elevernas kunskapsutveckling genom s.k. value-added-mått. De kan ge mer rättvisande kvalitetsinformation än betyg och provresultat. Det saknas även uppgifter om hur många barn och elever i svensk skola som är i behov av och får någon form av extra anpassningar och särskilda stödinsatser, vilka insatser som görs och hur dessa fungerar. Det behövs kunskap om vilka program och insatser som är effektiva när det gäller extra anpassningar och särskilt stöd.

### **Ett robust skolsystem med utvecklingskraft och starkt likvärdighet**

Kommissionens förslag har utformats så att de är inbördes konsistenta och stärker varandra. Tillsammans utgör de en samlad nationell strategi för förbättrade skolresultat, högre kvalitet i undervisningen och starkt likvärdighet. Strategin sammanfattas i denna bild:



# Nationell strategi





# Summary

The Swedish School Commission (Skolkommissionen) is tasked with submitting proposals that aim to improve learning outcomes, the quality of teaching and equity in Swedish schools (dir. 2015:35). In its interim report, the Commission set out proposals for national targets and a long-term plan with areas for improvement (SOU 2016:38). This final report contains concrete proposals within the areas for improvement identified in the interim report and a schedule for their implementation, as well as for the necessary amendments to statutes.

According to international studies, learning outcomes in Swedish compulsory schools have been declining for several decades. It is heartening that both PISA 2015 and TIMSS 2015 show improved learning outcomes in mathematics and that PISA 2015 also shows improvement in reading comprehension, thus indicating that the downward trend has been broken. In TIMSS Advanced 2015, results in mathematics were improved compared with those in 2008, but the deterioration in physics seen between 1995 and 2008 continues. Unfortunately, the results of the latest international studies show a continued negative trend when it comes to the equity of compulsory schools. The results suggest that pupils' family background has gained a greater significance in terms of learning outcomes.

Previous PISA studies have shown that it is entirely possible for a country to achieve good learning outcomes at the same time as maintaining a high degree of equity. There is also evidence to suggest that there is causality, i.e. that equity in terms of there being only small differences between the knowledge of different groups of pupils leads to higher national learning outcomes. The Commission's proposals in this report are aiming specifically at this combination of improvements.

## **The Swedish school system is marked by serious systemic weaknesses**

The Swedish school system is marked by serious systemic weaknesses. This has impaired the chances of delivering high-quality teaching. The latter is vital if pupils are to be able to achieve good learning outcomes. According to the Commission, these systemic weaknesses, which are described and analysed in more detail in the interim report, consist primarily of the following deficiencies.

- Inadequate capacity and accountability among many education providers
- Shortcomings in resource allocation
- Inadequate skills supply to the teaching and school leadership professions and inadequate conditions for professional development
- Shortcomings in results information that hamper quality management
- School segregation that leads to differences in quality between schools
- Problems with the learning environment
- National governance of schools that is fragmented and has been inconsistent over time.

The shortcomings identified by the Commission have resulted in a weakened and partly fragmented school system in which there is a low degree of cooperation, collaboration and collective efforts to improve between different schools and education providers. The same weaknesses have also been noted in the OECD's review of the Swedish school system. This applies especially to capacity deficiencies, resource allocation, the attractiveness of the teaching profession, cooperation and weaknesses in the evaluation system.

Although the situation is serious, Swedish schools also have strengths that must be stressed. The school system is comprehensive, extending from preschool to adult education. Pupils and legal guardians have the opportunity to choose between publicly funded, fee-free schools run by a range of providers. Relationships

between pupils and teachers are good and the vast majority of pupils are happy at school. Swedish pupils perform well in, for example, English, social studies and democratic skills.

It is important that Swedish schools strengths are preserved and built on in future efforts to improve outcomes and equity. According to the Commission, central government has a central role to support and strengthen education providers in their important duty, at the same time as central government develops a more coherent and purposeful system of governance. It is also important to involve teachers and school leaders in future efforts to develop and strengthen the school system. The influence these professions have on the development of schools has to be strengthened, as does the professional autonomy of teachers and school heads. A long-term perspective and durability in national schools policy are other essential prerequisites for success. The assessments and proposals the Commission is submitting form an overall strategy for the school system as a whole in terms of the forms of school encompassed by the remit: preschool class, compulsory school and upper secondary school.

## **The Commission's proposals and strategic assessments**

In this report, the Commission is submitting concrete proposals for, laying the foundations for or expressing support for future processes within a range of areas for improvement as follows. These proposals combine to form an overall strategy for a robust school system with the power to develop and a high degree of equity.

### **Strengthening education providers through central government support and collaboration**

#### **A central school authority with a presence at the regional level in order to strengthen and support education providers**

All education providers must have sufficient capacity for their remit. Education providers will be strengthened through central government support and collaboration at the regional level. This includes dialogue concerning outcomes and supportive school inspections, systematic quality management, regional skills supply, targeted sup-

port to schools that are faced with major challenges, collaboration and sharing experiences, planning of upper secondary school and central government regulation of school heads' responsibility to work actively to ensure compliance with national regulations.

The Commission proposes that the provisions in the Education Act concerning central government rectification measures be amended so that it is made clear that such measures should become pertinent in situations equivalent to a withdrawal of approval for a private school authority. It is to be possible for central government rectification measures to become pertinent if an order from the supervisory authority is not complied with and the issue is serious.

The Commission's assessment is that the proposed amendments have the potential to make the application of sanctions more equitable within the supervision of municipal and private education providers.

### **Basic premises of government agency oversight**

The Commission believes that the central government school agencies' duties should be reprioritised so that resources are freed up for evidence-based development support and promotional efforts that are able to make an effective contribution to increased teaching quality. Central governance needs to be made clearer. The role of supervision should be to assert pupils' rights and basic central government requirements for education providers from a citizens' perspective. Government agency oversight should be implemented promptly.

### **Skills supply to the school system**

#### **Future initiatives to increase the number of qualified teachers and school leaders**

Further initiatives are required in order to ensure that the Swedish school system has access to qualified teachers and school leaders. It is important that the action taken contributes to long-term maintenance of or improvements in quality. The capacity building required is achieved not through temporary, short-term solutions, but through a long-term strengthening of the system. The strengthening

of capacity and improvement in quality the Commission deems necessary will require resources and targeted initiatives.

In addition to investments in the regular teacher training programmes, it is vital to create access to study programmes that provide eligibility or supplement qualifications. It is also vital to create better access to study programmes that contribute to expanding teachers' qualifications, as well as good terms and conditions for participants.

School heads must be given good conditions in which to undertake their duties. Position-specific training programmes for school heads are a significant aspect of this. It is vital that education providers safeguard the time school heads need to acquire the necessary training.

It is very important that action is taken to make it attractive for qualified teachers to want to work as teachers and to make it easier for qualified teachers who have left the profession to return.

### **Strengthened teacher training**

It is important to ensure that the higher education institutions are allocated sufficient resources to run teacher training programmes of a high quality. An increased allocation of financial resources per student is one prerequisite for ensuring that the requirement for teacher-led teaching time, methodology lessons, practical exercises of various types, practical training and group discussions is met.

The injections of additional resources the Government has decided on should be followed up and evaluated. Additional funds may be required so that it is possible to provide high-quality teacher training at the volumes required.

Assessment of suitability for admission to teacher training programmes may be considered, on condition that the results of ongoing research activities support this. The question of whether to introduce higher admissions requirements needs to be investigated separately.

Student teachers' preparedness for their future professional practice can be reinforced through teacher training programmes focusing more extensively on practical skills and school placements. For example, this involves providing opportunities for student teachers

to develop their teaching and leadership skills in the classroom under the supervision of experienced and skilled teachers.

The theoretical and practical elements of teacher training need to be tied more closely together in terms of both the school placement and institutionally based parts of these programmes.

A strong partnership between higher education institutions and education providers is necessary if school placements are to be of a good quality. An infrastructure within the field of schools, similar to that which is guaranteed through the ALF agreement within the field of healthcare, could form a new foundation for knowledge development as a support for the improvement to the quality of teacher training programmes, for example with regard to school placements.

It is vital that the proportion of teachers with third-cycle educations increases within teacher training programmes in order to make these programmes more strongly evidence based.

The question of whether central government should invest in the establishment of what are known as centres of excellence or strong educational environments for teacher training should be investigated. Such an investment may contribute to both reinforcing quality and an increase in the status of the field of teacher training.

### **Strengthened research capacity in order to meet the needs of schools and teacher training programmes**

The development of practice-centred research can take place through the higher education institutions developing environments that integrate research and teacher training and by these environments collaborating actively and closely with education providers and with schools that are interested taking an active part in research and development.

One way to bring evidence-based knowledge and that gained through experience is for schools to be developed into centres where practice-centres research and development is conducted. It is important for it to be made possible for schools' lecturers and other teachers to collaborate with higher education institutions as part of their jobs by participating in and also leading research, as well as



through participation in supervisor training, work placements and other development efforts.

General research capacity needs to be reinforced in order to enable it to meet the needs of the school system and teacher training programmes. This encompasses a long-term investment in building up a body of basic research that supports the creation of practice-centred research.

The way research is disseminated must be improved so that relevant research can be made more available to school leaders, teachers and other professionals working in schools. This will contribute to the development of schools and teaching. This encompasses the question of what access teachers and school leaders have to higher education institutions' libraries.

### **Teachers' and school leaders' professional development**

The Commission proposes that a national function for teachers' and school leaders' development be established. The question of how this function is to be organised and led should be managed within the scope of the government agency oversight of the schools area as proposed by the Commission. It is proposed that an interim working group begin preparing for the work of this function until such time as this inquiry has been set up.

The Commission proposes that a national professional programme for teachers and school leaders be established. The overall aim of this programme will be to promote teachers' and school leaders' professional development and school development in order to create general conditions for capacity building in the school system and improved teaching.

A structure for capacity building at the systemic and school level and for teachers' and school leaders' professional development is created through this programme. The programme achieves a clear, transparent and equitable system for development during a teacher's career, for supplying school leaders and for school leaders' career progression.

The programme is to be regulated nationally. Teachers, school leaders, education providers and teacher educators are to be involved in the development and administration of the programme through

the national function for teachers' and school leaders' development. The format of the content is to be determined locally on the basis of the needs that have been identified.

A number of qualification levels that clearly and transparently define progression on the basis of descriptions of what teachers and school leaders should know and do are to be established within this programme. In addition, the programme should encompass various development pathways in order to make further specialization possible. Progression through the programme is to be based on specific qualification and is to have a clear link to skills development.

How teachers' and school leaders' salaries are set shall also continue to be a matter for the social partners. The Commission is basing this on the requirements that exist to incentivise development and the taking on of greater responsibilities within the regular salary setting process.

### **The core duties teaching and school leadership**

The Commission argues that it is vital for the Government to give a high priority to work to develop and digitalise national tests and to develop assessment support and knowledge evaluations. The aim of this is to make it possible for teachers to work more efficiently and to increase the equity and legal certainty for pupils.

It is important that schools are organised in a way that allows school heads to prioritise educational leadership and to support their teachers.

Allowing registered teachers to focus on teaching and freeing them from administrative and other tasks to the extent possible is also of major significance.

Education providers should take into account the administrative burden for teachers and school heads and be restrictive in terms of weighing them down with targets, instructions and reporting requirements in addition to those listed in national governance documents.

It is also important that other opportunities offered by digitalisation to make teachers' work more efficient are taken advantage of.

## **Increased national responsibility for school funding**

### **Following a further inquiry, a minimum level is to be set for teaching and school health and welfare services**

The Commission's assessment is that funds are currently being allocated to schools with too little consideration being given to socio-economic differences in the pupil population. Nor are there any guarantees that the education providers are devoting sufficient resources overall.

The Commission's assessment is that it is important to direct resources for teaching in preschool class and compulsory school, as well as resources for School health and welfare services.

The Commission recommends that the central government stipulate a minimum level for each school authority's resources for teaching and School health and welfare services. This inquiry is vital and should therefore be set up as soon as possible. It is vital to continue analysing the causes of differences between the resources education providers devote to teaching and school health and welfare services and to determine the extent to which these differences are due to varying conditions, varying ambitions or differences in terms of how efficiently the schooling is delivered. Once such an analysis is complete, the prerequisites are in place to develop the basis on which central government directs resources.

Furthermore, the Commission proposes that the Government investigate the feasibility of a sector grant or other forms of national school funding. A sector grant involves central government allocating funds to the whole of or large parts of municipalities' school operations. For example, a sector grant can be issued for teaching and school health and welfare services or for the whole school. It can be beneficial to analyse the feasibility of a sector grant within the scope of the same inquiry that is also dealing with the issue of minimum levels, but with a different schedule. The issue of minimum levels should be investigated first. It is necessary for an inquiry into a sector grant to address the rules for funding the school operations of both municipal and private education providers.

## **A conditional central government grant to education providers**

The Commission proposes a conditional central government grant to education providers for teaching and school health and welfare services. This grant is based on socio-economic conditions and is to be phased in over three years. The grant applies to preschool class and compulsory school.

The Commission's opinion is that SEK 6 billion is a balanced level for the purpose of making high-quality teaching and compensatory initiatives for equitable education possible. One condition for this central government grant is that the education providers agree not to reduce their own funding for teaching and school health and welfare services during the period in which they are in receipt of the grant.

Statistics Sweden is tasked with drawing up an annual socio-economic index on which the allocation of the central government grant is based.

The central government grant can be partly financed through certain targeted grants being discontinued.

## **Education providers' allocation to school units**

The Commission proposes that Statistics Sweden be tasked with drawing up annual index values for each school unit. These index values are to serve as a guide for municipal or private education providers' allocation of funds to school units. The index values will provide education providers with a stronger support in order to assist in the allocation of resources with respect to pupils' varying requirements for compensatory initiatives.

## **Inquiry into the funding, size and location of upper secondary schools**

The Commission believes that stronger national responsibility for the funding, size and location of upper secondary schools in a regional perspective is necessary.

The issue of planning and size of programmes and schools is central to the utilisation of resources in upper secondary schools. Many

municipalities are not able to offer their pupils a complete range of upper secondary school programmes. All around the country, there are municipal alliances and other forms of cooperation that make it possible to offer pupils a comprehensive range of programmes within a reasonable distance. However, these are not coordinated in an optimal way.

It is proposed that the Government set up an inquiry for the purpose of drawing up a regional model for the funding and governance of upper secondary schools on the basis of stronger national responsibility.

### **Guaranteed teaching time**

The Commission would like to highlight the fact that the time devoted to teaching is a factor in pupils' knowledge development. In international comparisons, pupils in Swedish compulsory schools receive fewer hours of teaching than those in many other countries. Teaching time should be extended over the long term.

Teaching time has to be utilised effectively. The extent of truancy, late arrivals and unruly behaviour in the study environment must be reduced.

It has to be ensured in practice that each pupil receives the minimum guaranteed teaching time. Reporting and inspections need to be improved. Inspections will be made easier in compulsory schools by the introduction of a timetable broken down into stages. In upper secondary school, where the problem of lost teaching time is greater, more stringency is required. The Upper Secondary Education Inquiry's proposal for the monitoring and reporting of teaching time should be implemented.

### **A good environment for learning and development**

A good school environment is beneficial to all pupils' learning, promotes well-being and has a positive impact on health. Factors such as classroom environment and school climate, the relationship between teacher and pupil and between pupils has a significant impact on children and adolescents' learning and development. Teaching that is adapted to the varying needs and prerequisites of pupils and a good

learning environment is beneficial to all pupils' learning and well-being. This applies to those pupils who are in need of support and adaptation, those pupils who find it easier to live up to the knowledge requirements and the high achieving pupils who need additional stimulation.

### **Initiatives for a secure learning environment that promotes peaceful study**

The issue of security and a peaceful study environment in schools is important in order to provide both pupils and staff with the right to a good working environment and to create a good learning environment. This underlines the link between security and a peaceful study environment, schools' broad efforts to promote democracy and values and schools' educational remit.

There are problems with the learning environment in many of the country's schools. Many pupils do not feel secure and state that they are afraid of other pupils in school and that they feel their rights are being violated by other pupils and by teachers. It also appears that many pupils feel the study environment is not sufficiently peaceful and that other pupils are disruptive to lessons.

The Commission proposes that school heads' responsibility with respect to security and a peaceful study environment be set out clearly in the curriculum for compulsory school, preschool class and leisure-time centres and the curriculum for upper secondary school. The curricula are also to be supplemented so that they note that pupils are to show respect and consideration for teachers and other pupils, as well as emphasising the importance of pupils taking responsibility for their learning and contributing to a good school environment through their own effort and participation.

It is vital that the application of disciplinary measures in the classroom is evaluated. If this evaluation indicates there are problems in this respect, an amendment to the regulations should be conducted in order to ensure that there is sufficient legislation in this area.

There is a great need to both build up and disseminate knowledge in terms of working practices, methods and structures that are effective means of preventing problems pertaining to insecurity and unsettled study environments. It is of great importance that student

teachers are given the opportunity to develop their classroom leadership skills under the supervision of experienced and capable supervisors.

### **Increase support and stimulation**

The Swedish school system is characterised by the notions of inclusion and the right of all pupils to education. However, there are many indications that the system is not successful in terms of providing the support and stimulation that gives all children and pupils the opportunity to develop to the greatest possible extent on the basis of their own circumstances. Teaching is often directed at an average level, which means that it misses those pupils who need greater stimulation and challenges at the same time as those pupils who require additional adaptations and support do not receive them.

It is vital that pupils who are in need of additional adaptations and specific support are detected at an early stage and that action is taken. Advanced special education activities and initiatives for pupils who are at risk of having difficulties in school are an important aspect of the task of creating an equitable school system. There needs to be follow-up and evaluation in order to generate evidence concerning which programmes and initiatives are effective in terms of additional adaptations and specific support.

The proposal concerning obligatory identification and a guarantee that action is taken in the preschool class that will give pupils the right to additional adaptations, specific support and action programmes (SOU 2016:59) is one step in the right direction in terms of detecting those pupils in need of additional adaptations and specific support at an early stage. In this context, the Commission would like to emphasise the importance of what can be characterised as individual prevention, i.e. preventive individually adapted initiatives. The basic premise of these should be primarily to prevent difficulties in school, rather than having to take action at a later stage of a pupil's schooling in order to repair the damage.

Documentation of pupils' knowledge and support requirements is one prerequisite for enabling the correct action to be taken, and for allowing transitions between school years and, where applicable, between school forms to function well.

Pupils have varying circumstances and needs. It is the responsibility of the school to provide an education that is equitable and is, to the greatest possible extent, accessible to all pupils. The Commission's proposals and assessments concerning stronger funding, skills development and better structures for early interventions and clearer documentation should contribute to enabling all pupils to receive the assistance they require in ordinary schools. For those pupils who have especially significant problems, another route may be required in the form of resource schools.

It is important that pupils who need more stimulation and challenges in their school work are given these and that teachers also adapt their teaching on the basis of the needs and circumstances of high achieving and gifted pupils' needs and circumstances.

The Commission would like to underline the importance of the accumulation and dissemination of knowledge about working practices and methods of adapting teaching to the varying needs and circumstances of different pupils. This applies to both those pupils who are in need of additional adaptations and specific support and to those who are gifted and high achieving. Sweden can take inspiration from other countries that are actively working with these groups of pupils without relinquishing the ambition of an inclusive school system.

The knowledge and experience there is nationally and internationally in terms of promoting the knowledge development of different groups of pupils needs to be compiled, disseminated and made available to school heads, teachers and other groups of school staff.

The Commission proposes that an inquiry be set up in order to develop, similarly to many other education systems, a coherent national system for research-based methods and working practices pertaining to initiative for pupils in need of specific support. Experiences both domestically and internationally are to be collected and studied as part of this work.



## Stronger and more accessible school health and welfare services

Good health is an important prerequisite for coping with school. It is part of the general work of school health and welfare services to promote pupils' learning, development and health, to prevent ill-health and learning difficulties and to contribute to create environments that promote learning development and health. School health and welfare services' individually focused efforts involve providing support for pupils' development towards educational goals; removing barriers to learning, development and health; detecting and investigation at the school head's behest causes of learning problems; detecting and investigating causes of ill-health and contributing with measures and adaptation for each individual pupil in need of special support.

Access to school health and welfare services is insufficient in many schools and schools' preventive and health promotion efforts all too infrequently involve a clear strategy and systematic development work. School health and welfare services do not completely meet the needs of pupils, e.g. with regard to supporting the improvement and maintenance of mental health. The work is often marked by a focus on dealing with problems, with health promotion and preventive efforts taking a back seat. Interventions are often implemented too late.

It is vital that school health and welfare services have the prerequisites they need to comply with the intentions of the legislator in terms of general preventive interventions, and for detecting at an early stage those pupils who need additional individually adapted support and providing them with the interventions they need within a reasonable time.

The Commission proposes that schools' duty to promote pupil's health and well-being be set out clearly in the curriculum for compulsory school, preschool class and after-school recreation centres and the curriculum for upper secondary school. The question of how school health and welfare services can be made more purposeful, accessible and equitable should be investigated. The responsibility and cooperation of the government agencies concerned with respect to the field of school health and welfare services should be made clearer and should be encompassed by the government agency oversight proposed by the Commission.

The accumulation and dissemination of knowledge concerning working practices and methods in the field of school health and welfare services needs to be improved. This relates partly to how schools' general health promotion efforts can be structured in order to have an impact and be an integrated aspect of school activities and partly to drawing up an evidence-based programme for preventing mental ill-health.

### **Active school choice and reduced school segregation**

The Commission is of the opinion that deficient equity is a serious problem in the Swedish school system. More specifically, this problem involves a lack of quality in the teaching in certain schools or school classes and shortcomings in the performance of the compensatory assignment. The international picture is that there is covariance between small differences in results in one country and high average results. It is also important that pupils with different backgrounds meet in schools. In addition, the problem of a lack of equity appears to be increasing, judging by the results of international measurements. The ambition must be for all schools to be good schools and for no legal guardian or pupils to need to not choose a certain school because it is perceived to be less good.

The compensatory assignment is made more difficult in segregated environments. There is also a major risk that less is expected of pupils in these school environments. It is also more difficult to recruit experienced teachers and school heads to schools in socio-economically vulnerable areas.

### **Broad social composition**

The Commission proposes that it be stipulated in the Swedish Education Act that education providers have to work actively to ensure that the social composition of pupils in their school units is broad. The school head's responsibility for working to ensure there is a broad social composition of classes within their school unit is to be written into the curricula.

This proposal creates the conditions in which education providers and school heads will be able to improve equity in the long

term. This proposal may also have greater significance if stronger demands are raised in the public debate and politics for action in the area of residential planning or social planning in general in order to tackle segregation.

### **Active school choice**

The Commission proposes a new provision concerning active school choice. The placement of pupils in preschool classes and compulsory schools with a municipal authority is to be done on the basis of an application from the pupil's legal guardians. Even if no application is made, the home municipality is obliged under the Instrument of Government and the Education Act to offer a school place that is within a reasonable distance of the pupil's home.

### **Altered rules concerning placement in school units with municipal authorities**

The Commission proposes a new provision concerning placement in municipal school units that involves municipalities being given an opportunity to set aside the proximity principle when deciding on school placements from year 7, provided that the number of applicants to any given school exceeds the number of places. In such cases, the proximity principle may be replaced by a selection process that aims to promote a broad social composition and that involves taking into account the pupil's registered address or a lottery. However, a pupil who for specific reasons requires a place in a school that is reasonably close to their home shall always have the right to such a place. Furthermore, the current provision concerning the right to remain in the school unit in which you began is not to be changed.

### **Inquiry into the proximity principle**

The Commission's proposal creates the conditions for reducing school segregation. However, it is also the Commission's understanding that the current format of the proximity principle places restrictions on the effectiveness of municipalities' work to ensure a

broad social composition in schools and classes. Consequently, the proximity principle also restricts municipalities' chances of reducing school segregation. There is currently room for manoeuvre within the scope of the Education Act in terms of how the proximity principle is applied. Legal practice implies that the proximity principle means relative, not absolute proximity. This means that a pupil has the right to a place at a school close to their home, but not always the school that is closest. However, there is also great uncertainty about the more detailed implications of the Education Act's proximity principle for the rights of pupils and thus also what restriction this placed on the municipality's chances of organising its school system in a manner that aims to reduce school segregation. The Commission is therefore of the opinion that an inquiry should be set up with the task of reviewing how the proximity principle for placements in municipal schools can be changed. The aim of this being to make it possible to give municipalities greater flexibility in terms of how they organise their school system and thus giving them a more effective tool with which to tackle segregation.

### **Change in the rules for admission of pupils at independent schools**

The Commission is of the opinion that the principal rule that independent schools are open for all is to remain. Waiting lists are no longer to be used as selection criteria when there are more applicants than places in a school unit. It will be possible to use a lottery as a selection criterion. The decision concerning approval shall state which selection criteria the school authority is to use when the number of applicants exceeds the number of places at a school unit.

Replacing waiting lists with a lottery system as above means that those pupils who have come to Sweden recently have the same chance as other pupils of obtaining a place at a school where the number of applicants exceeds the number of places. This proposal also neutralises an informational advantage that results in some legal guardians placing their child on a waiting list for an independent school many years prior to the start of school. Accordingly, the proposal gives greater legitimacy to the proposal concerning active school choice.

## **Inquiry into a common admissions system**

The Government should set up an inquiry with the aim of producing a common system for municipal and private education providers for the admission of pupils to school units in preschool class and compulsory school.

The proposals for altered selection rules submitted by the Commission may provide new arguments in favour of a common admissions system. The Commission's assessment is also that the question of the feasibility of limiting the number of occasions during schooling when school choice is allowed should be investigated. It is important to have good planning conditions in order to make efficient use of resources. Currently, children can change schools an unlimited number of times throughout the year. According to the Commission, this results in a substantial amount of financial, premises and staff resources not being utilised fully.

## **Curriculum development and evaluation systems**

### **Continuous curriculum development**

The development of syllabuses, subject plans and knowledge requirements should take place as part of a continuous process that is firmly rooted in higher education institutions and among teachers and school heads. This would improve the chances of keeping governance documents relevant and useful and of ensuring that these are based on current research and proven experience.

### **Curriculum goals and knowledge requirements**

The Commission is of the opinion that there needs to be an investigation to determine whether teaching is guided by the aims of syllabuses and subject plans or long-term goals in the manner intended or whether knowledge requirements and what are known as knowledge matrices have gained too much influence.

### **A coherent follow-up and evaluation system**

There needs to be more reliable results information about pupils' knowledge development at the national level, school authority level and school level than that which is provided by grades and national tests. It is particularly important for local follow-up for there to be instruments that provide the opportunity to, for example, assess the impact of teaching and support measures. If school choice is to be informed, it is of the utmost importance that there is access to information about a school's contribution to pupils' knowledge development through what are known as value-added measures. These can provide fairer information about quality than grades and test results. There is also a lack of information about how many children and pupils in Swedish schools are in need of and are receiving some form of additional adaptation or specific support intervention, what interventions are being used and how these work. There needs to be evidence concerning which programmes and interventions are effective in terms of additional adaptations and specific support.

### **A robust school system with the power to develop and greater equity**

The Commission's proposals have been structured so that they are mutually consistent and reinforce one another. Together, they constitute an overall national strategy for improving learning outcomes, the quality of teaching and equity in Swedish schools.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) dels att 1 kap. 9 §, 9 kap. 18 §, 10 kap. 36 § och 26 kap. 17 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas 4 nya paragrafer, 2 kap 8 b §, 9 kap. 15 a §, 10 kap. 30 a och 30 b §§, samt närmast före 2 kap. 8 b § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 9 §

Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.

Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. *Huvudmännen ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning av eleverna på skolenheter.*

### 2 kap.

#### Skolchef

#### 8 b §

*Den som huvudmannen utsett som ansvarig för hela eller delar av skolväsendet ska benämnas skolchef. Skolchefen ska aktivt verka för*

*att bestämmelserna i denna lag, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar följs.*

## 9 kap.

### 15 a §

*Placering enligt 15 § ska grundas på en ansökan från elevens vårdnadshavare*

## 18 §<sup>1</sup>

Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med förskoleklass, ska urvalet göras på grunder som är förenliga med 17 § första stycket och som Statens skolinspektion godkänner, om inte annat följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a §.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med förskoleklass, ska urvalet göras på grunder som är förenliga med 17 § första stycket, om inte annat följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a §.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever samt föreskrifter om vilka grunder för urval som får användas.

## 10 kap.

### 30 a §

*För elever i årskurs 7–9 får kommunen besluta att inte använda närhet till hemmet som grund för urval när det finns fler sökande än platser till en skol-*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2016:911.



*enhet. I syfte att främja en allsidig social sammansättning får kommunen i sådana fall grunda urvalet på lottning. En elev som på grund av sina personliga förhållanden har särskilda skäl att tas emot på en skolenhet i skälig närhet till hemmet ska dock alltid ha rätt till en sådan placering.*

### 30 b §

*Placering enligt 30–30 a §§ ska grunda sig på en ansökan från elevens vårdnadshavare.*

### 36 §<sup>2</sup>

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på grunder som är förenliga med 35 § första stycket och som Statens skolinspektion godkänner, om inte annat följer av

1. föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket,
2. andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar, eller
3. ett beslut som har fattats med stöd av 9 a §.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på grunder som är förenliga med 35 § första stycket, om inte annat följer av

1. föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket,
2. andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar, eller
3. ett beslut som har fattats med stöd av 9 a §.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever samt föreskrifter om vilka grunder för urval som får användas.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2016:911.

## 26 kap.

## 17 §

Statens skolinspektion får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting besluta att staten på kommunens eller landstingets bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om kommunen eller landstinget

1. inte har följt ett föreläggande enligt 10 §, och

2. grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt detta lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Har staten haft kostnader för en åtgärd som vidtagits med stöd av denna paragraf, får denna kostnad kvittas mot belopp som staten annars skulle ha betalt ut till kommunen eller landstinget.

Statens skolinspektion får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting besluta att staten på kommunens eller landstingets bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om kommunen eller landstinget

1. inte har följt ett föreläggande enligt 10 §, och

2. *missförhållandet är allvarligt. Åtgärder enligt första stycket får endast vidtas om åtgärderna är proportionella i förhållande till sitt syfte och övriga omständigheter.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## 1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185) att det ska införas två nya paragrafer, 8 kap. 2 § och 9 kap. 24 a §, samt närmast före 8 kap. 2 § och 9 kap. 24 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 8 kap.

#### Grunder för urval

##### 2 §

*Som grunder för urval när det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med enskild huvudman får huvudmannen använda*

- 1. syskonförtur,*
- 2. geografisk närhet,*
- 3. verksamhetsmässigt samband,*

*eller*

- 4. lottning*

*Statens skolinspektion får besluta hur de olika grunderna för urval i första stycket ska tillämpas. I beslut om godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen ska framgå vilka grunder för urval som ska användas. Om en skolenhet med enskild huvudman vill ändra urvalsgrunder måste detta först godkännas av Skolinspektionen.*

**9 kap.**Grunder för urval

## 24 a §

*Som grunder för urval när det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med enskild huvudman får huvudmannen använda*

- 1. syskonförtur,*
- 2. plats i förskoleklass,*
- 3. geografisk närhet,*
- 4. verksamhetsmässigt samband,*

*eller*

- 5. lottning*

*Statens skolinspektion får besluta hur de olika grunderna för urval i första stycket får tillämpas. I beslut om godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen ska framgå vilka grunder för urval som ska användas. Om en skolenhet med enskild huvudman vill ändra urvalsgrunder måste detta först godkännas av Skolinspektionen.*

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

2. Denna förordning ska tillämpas även för enskilda huvudmän där beslut om godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) fattats före den 1 juli 2018. Dessa huvudmän ska senast den 31 december 2018 lämna in en anmälan till Statens skolinspektion om vilka urvalsgrunder som huvudmannen avser tillämpa.

3. Anmälningdatum får inte användas som grund för urval efter den 1 juli 2020.

### **1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet**

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:37) ska ha följande lydelse.

- 
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
  2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2018.

*Nuvarande lydelse*

*Bilaga*

---

## **1. Skolans värdegrund och uppdrag**

---

### **Skolans uppdrag**

---

Skapande arbete och lek är väsentliga delar i det aktiva lärandet. Särskilt under de tidiga skolåren har leken stor betydelse för att eleverna ska tillägna sig kunskaper. Skolan ska sträva efter att erbjuda alla elever daglig fysisk aktivitet inom ramen för hela skoldagen.

---

*Föreslagen lydelse*

*Bilaga 1*

---

## **1. Skolans värdegrund och uppdrag**

---

### **Skolans uppdrag**

---

Skapande arbete och lek är väsentliga delar i det aktiva lärandet. Särskilt under de tidiga skolåren har leken stor betydelse för att eleverna ska tillägna sig kunskaper. Skolan ska sträva efter att erbjuda alla elever daglig fysisk aktivitet inom ramen för hela skoldagen. *Skolan ska bedriva ett aktivt hälsofrämjande arbete för att understödja elevers hälsa och välbefinnande.*

---

*Nuvarande lydelse*

*Bilaga*

---

## 2. Övergripande mål och riktlinjer

---

### 2.3 Elevernas ansvar och inflytande

---

#### Mål

---

##### **Skolans mål är att varje elev**

- *tar ett personligt ansvar för sina studier och sin arbetsmiljö,*
  - *successivt utövar ett allt större inflytande över sin utbildning och det inre arbetet i skolan, och*
  - *har kunskap om demokratins principer och utvecklar sin förmåga att arbeta i demokratiska former.*
-



*Föreslagen lydelse*

*Bilaga 1*

---

## 2. Övergripande mål och riktlinjer

---

### 2.3 Elevernas ansvar och inflytande

---

#### Mål

---

##### **Skolans mål är att varje elev**

- *genom egen ansträngning och delaktighet tar ansvar för sitt lärande och för att bidra till en god skolmiljö.*
  - *visar respekt och hänsyn för skolans personal och andra elever som en del av det gemensamma ansvaret för arbetsmiljön på skolan*
  - *successivt utövar ett allt större inflytande över sin utbildning och det inre arbetet i skolan, och*
  - *har kunskap om demokratins principer och utvecklar sin förmåga att arbeta i demokratiska former.*
-

*Nuvarande lydelse*

*Bilaga*

---

## 2. Övergripande mål och riktlinjer

---

### 2.8 Rektorns ansvar

---

- skolans arbetsmiljö utformas så att eleverna får tillgång till handledning, läromedel av god kvalitet och annat stöd för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, t.ex. bibliotek, datorer och andra hjälpmedel,
  - undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får det särskilda stöd och den hjälp de behöver,
  - kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
  - resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,
  - undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet.
-

*Föreslagen lydelse**Bilaga 1*

---

**2. Övergripande mål och riktlinjer**

---

**2.8 Rektorns ansvar**

---

- skolans arbetsmiljö utformas så att eleverna får tillgång till handledning, läromedel av god kvalitet och annat stöd för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, t.ex. bibliotek, datorer och andra hjälpmedel,
  - *alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.*
  - undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får det särskilda stöd och den hjälp de behöver,
  - kontakt upprättas mellan skola och hem, om det uppstår problem och svårigheter för eleven i skolan,
  - resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör,
  - *aktivt verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper,*
  - undervisningen i olika ämnesområden samordnas så att eleverna får möjlighet att uppfatta större kunskapsområden som en helhet,
-

#### **1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan**

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2011:144) ska ha följande lydelse.

- 
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
  2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2018.

*Nuvarande lydelse*

*Bilaga*

---

## 1. Skolans värdegrund och uppgifter

---

### Skolans uppdrag

---

Genom studierna ska eleverna stärka grunden för det livslånga lärandet. Förändringar i arbetslivet, ny teknologi, internationaliseringen och miljöfrågornas komplexitet ställer nya krav på människors kunskaper och sätt att arbeta. Skolan ska stimulera elevernas kreativitet, nyfikenhet och självförtroende samt vilja att pröva och omsätta nya idéer i handling och att lösa problem. Eleverna ska i skolan få utveckla sin förmåga att ta initiativ och ansvar och att arbeta både självständigt och tillsammans med andra. Skolan ska bidra till att eleverna utvecklar kunskaper och förhållningssätt som främjar entreprenörskap, företagande och innovationstänkande. Därigenom ökar elevernas möjligheter att kunna starta och driva företag. Entreprenöriella förmågor är värdefulla för arbetslivet, samhällslivet och vidare studier. Vidare ska skolan utveckla elevernas kommunikativa och sociala kompetens samt uppmärksamma hälso-, livsstils- och konsumentfrågor. Skolan ska även sträva efter att ge eleverna förutsättningar att regelbundet bedriva fysiska aktiviteter.

---

*Föreslagen lydelse**Bilaga 1*

---

**1. Skolans värdegrund och uppdrag**

---

**Skolans uppdrag**

---

Genom studierna ska eleverna stärka grunden för det livslånga lärandet. Förändringar i arbetslivet, ny teknologi, internationaliseringen och miljöfrågornas komplexitet ställer nya krav på människors kunskaper och sätt att arbeta. Skolan ska stimulera elevernas kreativitet, nyfikenhet och självförtroende samt vilja att pröva och omsätta nya idéer i handling och att lösa problem. Eleverna ska i skolan få utveckla sin förmåga att ta initiativ och ansvar och att arbeta både självständigt och tillsammans med andra. Skolan ska bidra till att eleverna utvecklar kunskaper och förhållningssätt som främjar entreprenörskap, företagande och innovationstänkande. Därigenom ökar elevernas möjligheter att kunna starta och driva företag. Entreprenöriella förmågor är värdefulla för arbetslivet, samhällslivet och vidare studier. Vidare ska skolan utveckla elevernas kommunikativa och sociala kompetens samt uppmärksamma hälso-, livsstils- och konsumentfrågor. Skolan ska även sträva efter att ge eleverna förutsättningar att regelbundet bedriva fysiska aktiviteter. *Skolan ska bedriva ett aktivt hälsofrämjande arbete för att understödja elevers hälsa och välbefinnande.*

---

*Nuvarande lydelse*

*Bilaga*

---

## 2. Övergripande mål och riktlinjer

---

### 2.3 Elevernas ansvar och inflytande

---

#### Mål

---

##### **Skolans mål är att varje elev**

- *tar personligt ansvar för sina studier och sin arbetsmiljö,*
  - *aktivt utövar inflytande över sin utbildning och det inre arbetet i skolan,*
  - *utifrån kunskap om demokratins principer vidareutvecklar sin förmåga att arbeta*
  - *i demokratiska former,*
  - *utvecklar sin vilja att aktivt bidra till en fördjupad demokrati i arbetsliv och samhällsliv, och*
  - *stärker sin tilltro till den egna förmågan att själv och tillsammans med andra ta initiativ, ta ansvar och påverka sina villkor.*
-

*Föreslagen lydelse**Bilaga 1*

---

**2. Övergripande mål och riktlinjer**

---

**2.3 Elevernas ansvar och inflytande**

---

**Mål**

---

**Skolans mål är att varje elev**

- *genom egen ansträngning och delaktighet tar ansvar för sitt lärande och för att bidra till en god skolmiljö.*
  - *visar respekt och hänsyn för lärare och andra elever som en del av det gemensamma ansvaret för arbetsmiljön på skolan*
  - *aktivt utövar inflytande över sin utbildning och det inre arbetet i skolan,*
  - *utifrån kunskap om demokratins principer vidareutvecklar sin förmåga att arbeta i demokratiska former,*
  - *utvecklar sin vilja att aktivt bidra till en fördjupad demokrati i arbetsliv och samhällsliv, och*
  - *stärker sin tilltro till den egna förmågan att själv och tillsammans med andra ta initiativ, ta ansvar och påverka sina villkor.*
-



*Nuvarande lydelse*

*Bilaga*

---

## 2. Övergripande mål och riktlinjer

---

### 2.6 Rektorns ansvar

---

- lärarna anpassar undervisningens uppläggning, innehåll och arbetsformer efter elevernas skiftande behov och förutsättningar,
  - skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
-

*Föreslagen lydelse*

*Bilaga 1*

---

## 2. Övergripande mål och riktlinjer

---

### 2.6 Rektorns ansvar

---

- lärarna anpassar undervisningens uppläggning, innehåll och arbetsformer efter elevernas skiftande behov och förutsättningar,
  - *aktivt verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper,*
  - skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
  - *alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.*
-

## **1.5 Förslag till förordning (XXXX:XX) om statsbidrag till resursförstärkning av undervisning och elevhälsa**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Inledande bestämmelser**

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till resursförstärkning av undervisning och elevhälsa i förskoleklass samt i grundskola.

2 § Statsbidrag får lämnas i mån av tillgång på medel och för ett kalenderår i sänder.

3 § I denna förordning avses med begreppen undervisning och elevhälsa detsamma som i Statistiska centralbyråns räkenskapssammandrag (RS).

### **Förutsättningar för statsbidrag**

4 § Statsbidrag enligt 1 § får lämnas till kommuner och enskilda huvudmän för förskoleklass eller grundskola.

Statsbidraget ges under förutsättning att huvudmannen inte under bidragsåret minskar övriga resurser till undervisning och elevhälsa per elev i förhållande till det kalenderår som föregick bidragsåret.

5 § Statsbidrag ska beslutas utifrån ett av Statistiska centralbyrån årligen fastställt socioekonomiskt index som omfattar alla huvudmän. Statens skolverk ska fastställa statsbidraget proportionellt till varje huvudman utifrån huvudmannens indexvärde.

## **Ansökan och beslut**

### *Ansökan om statsbidrag*

6 § Ansökan om statsbidrag ges in till Skolverket. Ansökan får överföras elektroniskt.

### *Beslut om statsbidrag*

7 § Skolverket beslutar om och betalar ut statsbidraget en gång per kalenderår. Av beslutet ska sista dag för redovisning enligt 10 § framgå.

Beslutet får förenas med villkor.

## **Fördelning av statsbidrag**

8 § Skolverket ska besluta om fördelningen av medlen i så god tid som möjligt inför det bidragsår som resurserna avser.

## **Uppföljning och redovisning**

9 § Skolverket ska följa upp hur statsbidraget har använts.

10 § Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning ska lämna sådan ekonomisk och annan redovisning till Skolverket som myndigheten begär.

## **Återbetalning och återkrav**

11 § Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt förorsakat att statsbidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,
2. statsbidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,
3. statsbidraget inte har använts för avsett ändamål, eller

4. mottagaren inte har lämnat sådan redovisning som avses i 10 §.

Skolverket ska besluta att kräva tillbaka ett bidrag om en huvudman är återbetalningsskyldig enligt första stycket. Om det finns särskilda skäl för det, får myndigheten helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning.

### **Bemyndigande**

12 § Skolverket får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

### **Överklagandeförbud**

13 § Skolverkets beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018 och ska tillämpas för första gången på beslut om bidrag för bidragsåret 2018.

2. Med bidragsåret 2018 avses perioden 1 juli–31 december 2018.



## 2 Uppdraget, genomförandet och betänkandets disposition

### 2.1 Kommissionens uppdrag

I april 2015 beslutade regeringen att tillsätta en kommission med uppdrag att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (dir. 2015:35). Förslagen ska enligt direktivet fokusera på förskoleklassen, grundskolan, och gymnasieskolan. Utredningstiden för delbetänkandet förlängdes genom tilläggsdirektiv som beslutades av regeringen den 17 december 2015 (dir. 2015:140). Regeringen beslutade den 13 oktober 2016 att uppdraget ska slutredovisas senast den 20 april 2017 (dir. 2016:86). Direktiv och tilläggsdirektiv återfinns som bilagor 1–3.

Enligt kommissionens direktiv (dir. 2015:35) ska kommissionens arbete bl.a. utgå från OECD:s rekommendationer i *Improving Schools in Sweden – An OECD Perspective* (OECD 2015a). OECD menar att det behövs sammanhängande och konsistenta insatser på både nationell och lokal nivå för att skapa en likvärdig skola med hög kvalitet för alla elever.

Kommissionen överlämnade delbetänkandet *Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet* (SOU 2016:35) i maj 2016. I delbetänkandet redovisades, i enlighet med direktiv (dir. 2015:35) en analys av orsakerna till de fallande kunskapsresultaten, en samlad problembild, nationella målsättningar för ett sammanhållet skolsystem, förslag till en långsiktig plan med utvecklingsområden samt en plan för kommissionens fortsatta arbete. I detta slutbetänkande redovisas kommissionens bedömningar och förslag inom de identifierade utvecklingsområdena, konsekvensanalyser och kostnadsberäkningar samt förslag till författningsändringar.

Av bilaga 4, som är ett uppdaterat utdrag ur delbetänkandet, framgår kommissionens förslag till nationella målsättningar.

## 2.2 Uppdragets genomförande

Kommissionen samlades för ett första sammanträde i maj 2015 och har sedan dess haft 21 sammanträden inom ramen för arbetet med del- och slutbetänkandet. Vid flera av dessa sammanträden har forskare och utredare, företrädare från pågående utredningar eller representanter från myndigheter bjudits in.

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

Under arbetet med del- och slutbetänkandet har kommissionen arbetat i dialog med en parlamentariskt sammansatt referensgrupp. Kommissionens ordförande hade ett inledande sammanträde med den parlamentariska referensgruppen för att diskutera kommissionens direktiv. Vid fem tillfällen under uppdragets genomförande har referensgruppen bjudits in till diskussioner med samtliga kommissionsledamöter. Referensgruppen har även bjudits in till anordnade studiebesök och seminarier. Därutöver har möten hållits mellan kommissionens ordförande och enskilda ledamöter i referensgruppen.

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

Vidare har kommissionens sekretariat haft möten med Autism & Aspergerförbundet, Friskolornas riksförbund, Huvudmännens expertgrupp för skolutveckling, Hörselskadades riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Nätverket för en likvärdig skola, Riksförbundet Attention, Svenska läromedel och Sveriges kommuner och Landsting. Vid en del av dessa möten har även kommissionens ordförande medverkat.

I samarbete med Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd och Sveriges elevråd – SVEA har elevdialoger genomförts på grund- och gymnasieskolor i landet. I samarbete med Lärarförbundet Student, Lärarnas



Riksförbundet Student och Sveriges Förenade Studentkårer har en webbenkät genomförts riktad till studerande vid landets lärarutbildningar.

På uppdrag av kommissionen har SCB tagit fram underlag för fördelning av tillkommande resurser till skolan, som har legat till grund för delar av de förslag som presenteras i kapitel 8. Vidare har kommissionen lagt ut några konsultuppdrag. Ett uppdrag har avsett en kartläggning av hur regelverket kring val av skola och placering/mottagande av elev tillämpas i praktiken i landets kommuner. Uppdraget genomfördes av SWECO. Ett annat uppdrag har avsett en granskning av hur frågan om val av skola och åtgärder mot skolsegregation hanteras av utbildningssystem inom OECD. Uppdraget utfördes av fil.dr. Anders Trumberg. Dessa underlag har utgjort del av det material som kommissionen diskuterat inför kapitel 10.

Det pågår, eller har under kommissionens utredningstid pågått, ett flertal statliga utredningar som på olika sätt har betydelse för kommissionens uppdrag. Kommissionens ordförande och/eller sekretariat har träffat företrädare för Utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (U 2013:02), Yrkesprogramsutredningen (U 2014:01), Grundskoleutredningen (U 2014:05), Delegationen för arbetsplatslärande vid yrkesintroduktionsanställningar (U 2014:07), Offentlighetsprincipen i fristående skolor (U 2014:12), Skolkostnadsutredningen (U 2014:14), Gymnasieutredningen (U 2015:01), Utredningen om nationella prov (U 2015:02), Utredningen om en läsa-skriva-räkna-garanti (U 2015:04), Utredningen Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06), Att vända frånvaro till närvaro (U 2015:11), Kommissionen för jämlik hälsa (S 2015:02), Utredningen om nationell samordnare för utveckling och samordning av insatser inom området psykisk hälsa (S 2015:09), Valfärdsutredningen (Fi 2015:01), Utredningen om ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning på grundnivå (U 2016:01), Tillitsdelegationen (U 2016:03), Utredningen om elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser (U 2016:05) och Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner (U 2016:06).

I samband med framtagandet av förslag till nationella målsättningar har underlag inhämtats från jämförbara länder, bl.a. från Danmark, Estland, Kanada (Ontario), Storbritannien (Nordirland) och Tyskland gällande hur de formulerat motsvarande målsättningar.

Ett seminarium med temat Making School Reforms Happen genomfördes den 25–26 november 2015 tillsammans med EU-kommissionen, med stöd av OECD. Till seminariet inbjöds representanter från Danmark, Irland, Nederländerna, Skottland och Österrike samt EU-kommissionen och OECD för att dela med sig av erfarenheter från senare års reformarbete. Vid seminariet medverkade utbildningsminister Gustav Fridolin samt gymnasie- och kunskapslyftsminister Aida Hadzialic. Därutöver medverkade representanter och företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Friskolornas riksförbund, Huvudmännens expertgrupp för skolutveckling, Idéburna skolors riksförbund, Lunds universitet, Lärarförbundet student, Lärarnas Riksförbunds studerandeförening, Mynligheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Nordiska rådet, Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens institutionsstyrelse, Stockholms universitet, Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd, Sveriges Kommuner och Landsting, Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet och Utbildningsdepartementet.

Den 16 december 2015 anordnades ett tvärvetenskapligt forskarseminarium med följande teman: Kompetensförsörjning och professionsutveckling, Styrning och ansvarstagande samt Kvalitet och likvärdighet. Forskare medverkade från Förvaltningsakademien Södertörns högskola, Göteborgs universitet, IFAU, Linnéuniversitetet, Stockholms universitet och Uppsala universitet.

Den 22 augusti 2016 anordnades ett nationellt symposium för en stärkt lärarutbildning med temat Hur kan vi öka antalet utbildade lärare och samtidigt utveckla lärarprogrammen för framtidens skola? Vid symposiet medverkade minister för högre utbildning och forskning Helene Hellmark Knutsson och Linda Darling-Hammond, Professor of Education, Stanford University. Vidare medverkade företrädare och representanter för Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Lärarförbundet Student, Lärarnas Riksförbunds Studerandeförening, Lärarutbildningskonventet, Friskolornas Riksförbund, Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Sveriges förerade studentkårer, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Teach for Sweden, Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet, Utbildningsdepartementet och Vetenskapsrådets utbildningsvetenskapliga kommitté.

Kommissionen har vidare genomfört ett studiebesök till Harvard University (Cambridge, Massachusetts, USA) samt till Toronto, Ontario (Kanada). Kommissionen har också genomfört studiebesök till kommuner, enskilda huvudmän och skolor.

En del av de områden som kommissionen behandlat är väl beforskade såväl internationellt som nationellt, medan andra inte är det. Under arbetsprocessen har kommissionen tagit del av nationella och internationella forskningsrön och erfarenheter, och har eftersträvat att integrera forskningsbaserad evidens och beprövad erfarenhet med professionella bedömningar. Kommissionen vill dock betona att den forskningsbild som redovisas i betänkandet inte gör anspråk på att vara heltäckande.

Kommissionens uppdrag omfattar skolformerna förskoleklass, grundskola och gymnasieskola (dir. 2015:35). I viss utsträckning kommer de bedömningar och förslag som redovisas i detta slutbetänkande att ha betydelse även för övriga skolformer.

I skolan arbetar olika personalkategorier, t.ex. förskollärare, fritidspedagoger, grundlärare, ämneslärare och specialpedagoger. Dessa personalkategorier har examina från olika utbildningsprogram. I slutbetänkandet använder kommissionen "lärare", "lärarstudent" och "lärarutbildning" som samlingsbegrepp för dessa personalkategorier och utbildningsprogram riktade mot skolans verksamhet. När det är motiverat givet kommissionens bedömningar och förslag specificeras vilken personalkategori eller vilket utbildningsprogram som avses.

## 2.3 Disposition

Betänkandets första kapitel utgörs av författningsförslag. Därefter kommer detta kapitel inledande redogörelse för kommissionens uppdrag och genomförande, varefter betänkandet är disponerat på följande vis.

I *kapitel 3* redovisas kommissionens utgångspunkter, samlade problembild och strategi. Kapitlet omfattar en sammanfattning av den problembild kommissionen redovisade i delbetänkandet samt en utblick avseende pågående samhällsförändringar och dessas betydelse för skolan.

Kommissionens förslag och bedömningar redovisas i *kapitlen 4–11*. Dessa kapitel har utformats för att tillsammans bilda en samlad

strategi. Förutom att vara ändamålsenliga i förhållande till kommissionens uppdrag ska strategins olika delar vara konsistenta och förstärka varandra.

I *kapitel 12* sammanfattas kommissionens strategi och förslag för förbättrade resultat, ökad kvalitet i undervisningen och stärkt likvärdighet. I kapitlet understryks vikten av en nationell samling runt skolans viktiga uppdrag och vikten av uthållighet och konsekvens i den förda politiken.

*Kapitel 13* behandlar genomförandet och ikraftträdandet av kommissionens förslag.

*Kapitel 14* utgörs av en konsekvensanalys.

Slutligen utgörs *kapitel 15* av författningskommentarer.

### 3 Kommissionens utgångspunkter, samlade problembild och strategi

#### 3.1 Viktiga utgångspunkter för kommissionens arbete

Skolkommissionen har en bred sammansättning där ledamöterna representerar olika kompetenser och erfarenheter. I kommissionen finns skilda ståndpunkter företrädde i frågor som på olika sätt har betydelse för skolans utveckling. Trots delvis skilda utgångspunkter kunde kommissionen i sitt delbetänkande enas om viktiga nationella målsättningar för skolan och om en långsiktig plan med utvecklingsområden som är centrala för skolans utveckling. Kommissionen lade därmed en grund för de bedömningar och konkreta förslag som nu presenteras i slutbetänkandet.

Det övergripande syftet med kommissionens förslag är att stärka kunskapsutvecklingen och likvärdigheten i skolsystemet så att skolan bidrar till ett samhälle kännetecknat av likvärdiga möjligheter och social sammanhållning. Det handlar dels om att värna de kvaliteter i rådande system som bidrar till en sådan utveckling, dels om att utveckla och i en del fall även förändra faktorer som motverkar detta övergripande syfte.

Det finns ett antal centrala utgångspunkter för kommissionen som präglar arbetet samt de bedömningar och förslag som redovisas.

### 3.1.1 Utbildningens syfte och skolans uppdrag

Skollagens (2010:800) portalparagraf om utbildningens syfte inleds med följande formulering: Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden (1 kap. 4 §). Bestämmelsen anger skolans breda uppdrag: kunskaps- respektive värdegrundsuppdraget.

I skolans kunskapsuppdrag ligger att alla barn och elever ska ges möjlighet att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar (3 kap. 3 §). En del elever kan behöva extra anpassningar och särskilt stöd för att nå grundläggande kunskaper, medan andra elever kan behöva stimulans och ytterligare utmaningar för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling. Varje huvudman, offentlig och enskild, är skyldig att utforma och anpassa verksamheten till varje elevs förutsättningar och behov.

Skolans värdegrundsuppdrag innebär att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på (1 kap. 4 §).

I de globala mål för hållbar utveckling som FN antog 2015 fångas skolans breda uppdrag under målet God utbildning för alla. Där slås bl.a. fast att alla flickor och pojkar ska fullborda likvärdig grundskole- och gymnasieutbildning av god kvalitet som leder till relevanta och ändamålsenliga kunskaper. Alla studerande ska få de kunskaper och färdigheter som behövs för att främja en hållbar utveckling, bland annat genom utbildning för hållbar utveckling och hållbara livsstilar, mänskliga rättigheter, jämställdhet, främjande av en kultur av fred, icke-våld och globalt medborgarskap samt värdesättande av kulturell mångfald och kulturens bidrag till hållbar utveckling.

Alla elever ska ges goda möjligheter till personlig utveckling genom skolans inriktning mot kunskapsfördjupning och demokratiska värderingar. Dessa möjligheter skapas genom skolans höga förväntningar på alla elever, stöd och stimulans och genom att uppmuntra elevernas egna ansträngningar. Kommissionen vill betona skolans centrala betydelse för att vårt samhälle ska kännetecknas av kunskap, demokratiska värderingar och likvärdighet och därmed också för internationell konkurrenskraft och välfärd. Det råder ingen motsättning mellan de båda uppdragen. Kunskapsuppdraget och skolans uppdrag att förankra en solid värdegrund hos alla elever förstärker

varandra (Skolverket 2010). Kommissionens förslag i detta slutbetänkande ska stärka det svenska skolsystemet som helhet. Det kommer att förbättra förutsättningarna för skolorna att lyckas väl med sitt breda uppdrag.

### 3.1.2 En likvärdig utbildning

Skollagen är tydlig med att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag (1 kap. 4 §), att alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning (1 kap. 8 §) och att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §).

Kommissionen vill betona att ett likvärdigt skolsystem inte innebär att utbildningen behöver utformas på samma sätt överallt, eller att undervisningen ska vara likadan för alla elever. Likvärdighet innebär inte likformighet eller att alla elever ska få lika mycket resurser (prop. 2009/10:165, s. 229).

Utbildningen och undervisningen ska dock vara av likvärdig kvalitet. Varje elev ska få möjlighet att utvecklas så långt som möjligt oberoende av sin bakgrund och av i vilken skola eleven går i. Likvärdighet innebär vidare att de nationellt fastställda målen ska prägla all skolverksamhet. För att skolsystemet ska bli likvärdigt är det dock av betydelse att målen kan nås på olika sätt beroende på lokala behov och förutsättningar, samt att undervisningen anpassas till varje elevs förutsättningar.

### 3.1.3 Lika villkor för offentliga och enskilda huvudmän

I det svenska skolsystemet ansvarar huvudmannen för att utbildningen genomförs i enlighet med lagar och föreskrifter (2 kap. 8 § skollagen). Skollagen medger både offentliga (kommun, stat och landsting) och enskilda huvudmän (2 kap. 2–5 §§). Det finns skillnader bl.a. i ansvarsområdenas omfattning mellan offentliga och enskilda huvudmän, men för att främja kvalitet, likvärdighet och rätts-säkerhet ska skolor, oavsett huvudman, i så stor utsträckning som möjligt ha samma villkor och skyldigheter. En bärande princip i skollagen är därför att alla verksamheter ska ha en i så stor utsträckning som möjligt gemensam reglering.

Kommissionen har strävat efter att i sina förslag beakta denna viktiga princip om lika villkor för offentliga och enskilda huvudmän.

### 3.1.4 Hänsyn till barnets bästa

Barnets bästa ska, enligt skollagen (1 kap. 10 §) vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet inom skolväsendet. Denna bestämmelse har sin utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter. Med barn avses i denna barnkonvention varje människa under 18 år. För att kunna bedöma barnets bästa behöver ett barnperspektiv anläggas. I detta ligger att en bedömning ska göras av vilka konsekvenser ett visst beslut eller åtgärd får för ett barn eller för en grupp av barn. Utifrån denna bedömning ska avgöras vad som är bäst för barnet eller barnen. Att ta hänsyn till barnets bästa i frågor som rör utbildning innebär att utbildningen ska vara utformad för att ge barnet bästa möjliga förutsättningar för utveckling (prop. 2009/10:165, s. 230). Bestämmelsen om barnets bästa ska tillämpas i relation till relevanta bestämmelser i skollagen, t.ex. åtgärder för trygghet och studiero och åtgärder kopplade till kvalitet och inflytande (prop. 2009/10:165, s. 231).

Kommissionen vill slå vakt om barnkonventionens artiklar om barns rätt till utbildning (artikel 28) samt att barnets utbildning ska syfta till att utveckla barnets fulla möjligheter (artikel 29). I sistnämnda artikel framhålls också bl.a. respekt för barnets egen kulturella identitet, eget språk och egna värden, för vistelselandets och för ursprungslandets nationella värden och för kulturer som skiljer sig från barnets egen. Skolan ska förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämlikhet mellan könen och vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper och personer som tillhör urbefolkningar. Kommissionen finner här stöd för de nationella målsättningar om likvärdighet som föreslogs i delbetänkandet, t.ex. att grundskolorna ska ha en jämnare elevsammansättning med avseende på familjebakgrund.



## 3.2 En samlad problembild

### 3.2.1 Ett försvagat skolsystem

Under en lång tid har resultaten i grundskolan försämrats kraftigt inom centrala kunskapsområden såsom matematik och läsförståelse. Nedgången gäller både svag- och högpresterande elevgrupper. Det finns skäl att anta att kunskapsförsämringar även skett i gymnasieskolan. De senaste internationella jämförande kunskapsutvärderingarna PISA 2015, TIMSS 2015 och TIMSS Advanced 2015 innebär dock i väsentliga delar ett trendbrott, men resultaten ligger fortfarande långt under de som tidigare har uppnåtts. Det finns vidare tydliga tecken på att likvärdigheten i skolan försvagats.

Skolan kännetecknas av allvarliga systemsvagheter. Det har lett till försämrade förutsättningar för en hög kvalitet i undervisningen, vilket är avgörande för att eleverna ska kunna nå goda kunskapsresultat. I delbetänkandet (SOU 2016:38) bedömde kommissionen att dessa försämringar uppstått som en konsekvens av utformningen och genomförandet av 1990-talets decentralisering och avreglering på skolområdet. Systemsvagheter som närmare beskrivits och analyserats i delbetänkandet består enligt kommissionen framför allt i följande brister.

- *Sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän*

Staten har underskattat de krav som ställs på ett mål- och resultatstyrt skolsystem när det gäller bl.a. huvudmännens kapacitet att följa upp, utvärdera och analysera sina resultat. Staten tillförsäkrade inte heller skolsystemet den tillgång till resultatinformation som krävs. Det statliga stödet till huvudmännen har varit och är splittrat och otillräckligt. Skolverket och Skolinspektionen har återkommande konstaterat att många skolhuvudmän saknar kapacitet och nödvändigt underlag för att kunna analysera och åtgärda brister och problem i skolverksamheten.

- *För svag kompensatorisk resursfördelning*

Det finns stora skillnader, som bara delvis är strukturellt betingade, mellan kommuner i den totala resurstilldelningen till skolan och även stora skillnader i fördelningen av resurser mellan skolor. Det kompensatoriska inslaget i resursfördelningen är svagt.

- *Otillräcklig kompetensförsörjning till lärar- och skolledaryrkena och bristande förutsättningar för professionsutveckling*

En redan allvarlig lärarbrist riskerar att förvärras ytterligare. Rekryteringen till rektorsbefattningar är svag och omsättningen av rektorer hög. Kompetensutvecklingen för lärare och skolledare har stora brister. Skolor med stora utmaningar behöver de mest erfarna lärarna och rektorerna men förhållandet i Sverige är det motsatta.

- *Brister i resultatinformation som försvårar kvalitetsarbetet*

Det nationella uppföljnings- och utvärderingssystemet ger inte tillförlitlig information som speglar elevernas kunskapsutveckling. Detta, som är ett statligt ansvar, skapar problem för det lokala kvalitetsarbetet. Avsaknaden av mått som visar skolornas bidrag till elevernas kunskapsutveckling på ett mer rättvisande sätt än betyg och provresultat (s.k. value-added-mått) försvårar starkt jämförelser av skolors kvalitet.

- *Skolsegregation som leder till kvalitetsskillnader mellan skolor*

Resultatskillnaderna mellan grundskolor ökar starkt och ökningen förklaras av att skillnaderna mellan skolors elevsammansättning utifrån familje- och migrationsbakgrund ökar. Denna ökade uppdelning av skolor riskerar att leda till försämrad likvärdighet i form av ökade kvalitetsskillnader mellan skolor. Den innebär också att det viktiga värde som ligger i att elever med olika bakgrund möts i skolan urholkas.

- *Problem i lärandemiljön*

Både nationella och internationella undersökningar visar på problem i arbetsmiljön i skolan. Det gäller sen ankomst, ogiltig frånvaro och bristande studiero under lektionerna. I den senaste TIMSS-undersökningen (Skolverket 2016a) upplever de svenska lärarna och rektorerna att det finns mer problem med trygghet

och ordning i skolan än genomsnittet i EU- och OECD-länderna. Det gäller bland annat problem med ordningen och arbetsron i klassrummen.

- *Splittrad och över tid oenig nationell styrning av skolan*

Det är naturligt att skolan, liksom andra samhällssektorer, är föremål för meningsskiljaktigheter och politisk debatt. Samtidigt finns ett ansvar från statsmakternas sida att ge de verk samma i skolan rimligt stabila förutsättningar. Det gäller särskilt när, som i dag, skolsystemet är i stort behov av förstärkning. Ett exempel på en problematisk nationell styrning är det stora antalet specialdestinerade statsbidrag som kan ha bidragit till att splittra upp den kraft och engagemang för skolutveckling, som borde koncentreras på färre och mer långsiktiga målsättningar. Skolkommissionen ser som en av sina viktigaste uppgifter att skapa en grund för en långsiktig nationell skolpolitik.

De brister som kommissionen identifierat har resulterat i ett försvagat och delvis fragmentiserat skolväsende med en låg grad av samverkan, samarbete och gemensamt förbättringsarbete mellan skolor och skolhuvudmän. Samma svagheter har också uppmärksammats i OECD:s granskning (2015a) av den svenska skolan. Det gäller särskilt kapacitetsbrister, resursfördelning, läraryrkets attraktivitet, samverkan samt svagheter i utvärderingssystemet.

Även om situationen är allvarlig har skolan i Sverige också styrkor som måste framhållas. Skolsystemet är väl utbyggt från förskola till vuxenutbildning och har, i likhet med många länder med goda utbildningsresultat, en sen organisatorisk differentiering. Elever och vårdnadshavare har möjlighet att välja mellan offentligt finansierade, avgiftsfria skolor med olika huvudmän. I skolans styrdokument finns en stark betoning på rätten till stöd, modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk. Relationerna mellan elever och lärare är goda och de allra flesta elever trivs bra i skolan. I t.ex. engelska, medborgarkunskaper och demokratisk kompetens uppvisar svenska elever goda resultat.

I de kommande ansträngningarna att lyfta resultaten och förbättra likvärdigheten är det viktigt att bevara och bygga vidare på skolans starka sidor. Enligt kommissionen är det centralt att staten på olika sätt stödjer och stärker skolhuvudmännen i deras viktiga

uppdrag, samtidigt som staten utvecklar en mer sammanhållen och ändamålsenlig styrning. Det är likaså viktigt att involvera lärarna och skolledarna i det fortsatta arbetet med att utveckla och stärka skolsystemet. Det professionella inflytandet över skolutvecklingen liksom lärares och rektorers professionella autonomi ska stärkas. Långsiktighet och uthållighet i den nationella skolpolitiken är andra nödvändiga förutsättningar för att lyckas.

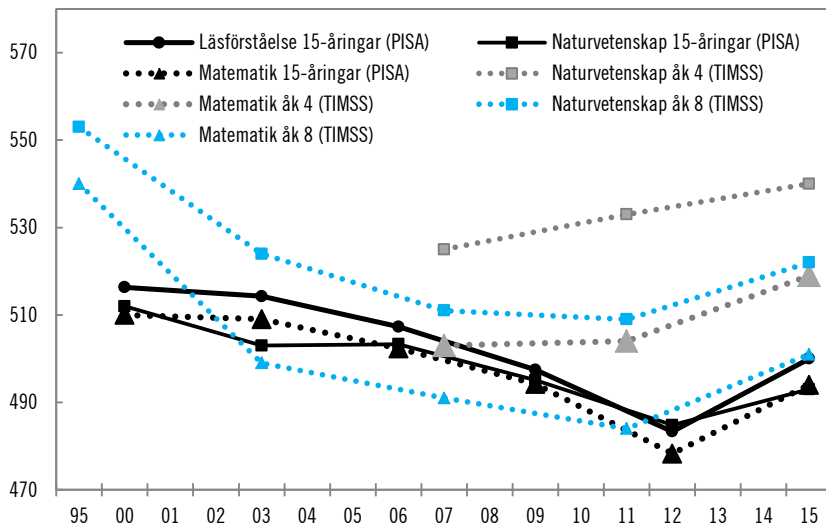
De förslag och bedömningar som kommissionen lämnar i kapitlen 4–11 bildar en samlad strategi för skolsystemet som helhet när det gäller de skolformer som uppdraget omfattar: förskoleklass, grundskola och gymnasieskola. Som framgått av inledningen i detta avsnitt är resultatförsämringarna klarast belagda för grundskolan och OECD:s granskning var också främst inriktad på denna skolform. Det är enligt kommissionen avgörande att få till stånd förbättringar i den obligatoriska skolan. Det kommer att förbättra förutsättningarna för elevernas fortsatta kunskapsutveckling också i gymnasieskolan. Gymnasieutredningen (SOU 2016:77) har nyligen lämnat en rad förslag för att alla ungdomar ska påbörja och nå målen för en gymnasieutbildning. Mot denna bakgrund har några av kommissionens bedömningar och förslag, t.ex. när det gäller förebyggande av skolsvårigheter och åtgärder mot skolsegregation, sin tyngdpunkt på förskoleklass och grundskola.

### 3.2.2 Nya kunskapsmätningar

Sedan Skolkommissionen lämnade sitt delbetänkande har resultat från tre internationella jämförande kunskapsmätningar presenterats: PISA 2015 (Skolverket 2016b) som avser 15-åringar, TIMSS 2015 (Skolverket 2016a) som gäller elever i grundskolans årskurs 4 och 8, samt TIMSS Advanced 2015 (Skolverket 2016c) gällande gymnasieelever på naturvetenskaps- eller teknikprogrammet som läst minst kurserna Matematik 4 eller Fysik 2.

Figur 3.1 Resultaten i PISA och TIMSS 1995–2015

Svenska grundskoleelevers genomsnittliga poäng



Källa: OECD och IEA.

## Kunskapsresultat

I figur 3.1 illustreras resultatutvecklingen för svenska elever i PISA och TIMSS. Det är glädjande att både PISA 2015 och TIMSS 2015 visar på förbättrade kunskapsresultat i matematik och PISA 2015 även i läsförståelse och att därigenom en fallande resultatkurva brutits. Det är dock långt kvar till de resultat som svenska elever nådde i PISA i början av 2000-talet, men det är viktigt att förbättringen gäller såväl de lågpresterande som de högpresterande elevgrupperna och att förbättringarna i TIMSS 2015 gäller både elever i årskurs 4 och 8. Förbättringarna ligger därmed helt i linje med de nationella målsättningar för kunskapsresultaten i grundskolan som kommissionen föreslog i delbetänkandet. I TIMSS Advanced 2015 förbättrades resultaten i matematik jämfört med 2008, men i fysik har försämringen mellan 1995 och 2008 dessvärre fortsatt.

Skolkommissionen bedömer att de förbättrade resultaten i TIMSS 2015 och PISA 2015 stärker förutsättningarna för att framgångsrikt genomföra de förslag som kommissionen lämnar i detta betänkande. Att den nedåtgående kurvan brutits bör kunna ge energi

och stärka självförtroendet hos alla som arbetar i skolan, så att resultatförbättringarna fortsätter.

## Likvärdighet

Medan kunskapsresultaten i TIMSS 2015 och PISA 2015 alltså har förbättrats visar undersökningarna dessvärre en fortsatt negativ trend när det gäller likvärdigheten i grundskolan.

Skollagens bestämmelser om likvärdighet innebär att varje elev ska få möjlighet att utvecklas så långt som möjligt oberoende av sin bakgrund och oberoende av i vilken skola eleven går i (1 kap. 4, 8–9 §§ skollagen). Hur likvärdigt ett skolsystem är låter sig inte fångas i något enkelt mått utan det behövs olika indikatorer som belyser skilda aspekter av likvärdighetsbegreppet.

I delbetänkandet konstaterade Skolkommissionen att tillgängliga indikatorer på likvärdighet i skolan visat på en negativ utveckling som måste brytas. Kommissionen föreslog nationella målsättningar för förbättrad likvärdighet: en jämnare elevsammansättning i grundskolorna med avseende på familjebakgrund, minskade skillnader i kunskapsresultat mellan grundskolorna (genom att de lägst presterande skolorna förbättrar sina resultat mest) samt att sambandet mellan elevernas familjebakgrund och kunskapsresultat ska minska.

I sin analys av PISA 2015 sammanfattar Skolverket (2016b) de förändringar i likvärdigheten som kan konstateras mellan 2006 och 2015 baserat på elevresultaten i naturvetenskap. Det framgår att Sverige har genomgått en försämring sedan PISA 2006, både i absoluta mått och utifrån en relativ jämförelse med OECD-länderna i genomsnitt. I PISA 2012 gjordes motsvarande analys avseende resultaten i matematik mellan 2003 och 2012 och då kunde inte några signifikanta försämringar påvisas. I PISA 2009 däremot, utifrån en analys av läsförståelse mellan 2000 och 2009, syntes klara försämringar i fyra av de fem likvärdighetsindikatorer som då analyserades.

I motsvarande analys av TIMSS 2015 konstaterar Skolverket (2016a) att elevernas socioekonomiska bakgrund, mätt i grad av hemresurser för lärande, har fortsatt stor betydelse för hur de presterar i matematik och naturvetenskap. Skillnaden mellan elevers resultat beroende på socioekonomisk bakgrund har dessutom ökat för års-

kurs 8 jämfört med TIMSS 2011. För årskurs 4 är förhållandet oförändrat.

Sammantaget tyder resultaten från PISA 2015 och TIMSS 2015 på att den negativa utvecklingen av likvärdigheten i grundskolan fortsätter. Bl.a. tidigare PISA-studier (OECD 2010) har visat att det är fullt möjligt att i ett land åstadkomma goda kunskapsresultat och samtidigt en hög grad av likvärdighet. Det har också påvisats evidens för att det föreligger kausalitet, dvs. att likvärdighet i termer av små skillnader i kunskaper mellan olika elevgrupper leder till högre nationella kunskapsresultat (Jakobsson 2013, Gustafsson 2017). Skolkommissionen förslag i detta betänkande syftar just till denna kombination av förbättringar.

### 3.3 Skolan och det omgivande samhället

Skolan är en spegelbild av det omgivande samhället och bidrar till samhällets utveckling. Samhället har förändrats på ett genomgripande sätt de senaste decennierna som en följd av bland annat globalisering, digitalisering och demografiska förändringar. Skolan ska rusta barn och unga med de kunskaper och färdigheter de behöver inför dagens och framtidens samhälle. Skolan ska ge eleverna kapacitet att fungera som samhällsmedlemmar och har därmed vital betydelse för demokratin, näringslivet och välfärden.

Kommissionens reformstrategi sträcker sig över de kommande tio åren. Det betyder att strategin måste beakta delar av samhällsutvecklingen såväl nationellt som internationellt, som har betydelse för utbildningssystem och samhällsekonomi. Reformstrategin beaktar vidare att skolan bidrar till samhällets utveckling lokalt och globalt. FN:s hållbarhetsmål har redan omnämnts. Hållbarhetsmålen pekar på vikten av att skolan och eleverna både kan följa med i och bidra till samhällets utveckling. De globala målen betonar samtidigt samtliga tre dimensioner av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga. Nedan ges en översikt över några aspekter av samhällsutvecklingen av vikt för skolväsendet och dess utveckling, utan anspråk på att ge en uttömmande redovisning av det ömsesidiga beroendet mellan skola och samhälle. Samtidigt vill kommissionen, mot bakgrund av det långsiktiga perspektiv som genomsyrat kommissionens arbete, påminna om att många av morgondagens sam-

hällsutmaningar och samhällsförändringar inte är kända i dag. Om tio år kommer skolan och dess elever att verka i ett samhälle som på många sätt kommer att vara annorlunda. Skolan och eleverna måste därför rustas med en kapacitet och kompetens att utvecklas och förändras i takt med det föränderliga samhället.

### 3.3.1 Utbildning och demokrati

Redan 1946 års skolkommision betonade, mot bakgrund av krig och auktoritära samhällssystem, skolans uppgift att fostra demokratiska medborgare (SOU 1948:27). Demokratin måste ständigt vinnas på nytt. Demokrati bygger på tillit till varandra, till institutioner och till vårt gemensamma samhälle. Utbildning ger kunskap och har potential att skapa respekt och tolerans för medmänniskor. Skolan fyller en särskild roll i detta avseende och vad gäller upprätthållandet av det gemensamma samhället. I vår tid är det särskilt viktigt att skolan ger eleverna förmåga att hantera kunskap och information, och förmåga att värdera fakta, påståenden och resonemang. Det internationella och det svenska samhället är i snabb förändring och utveckling. Skol-systemet behöver vara robust, ha adaptiva förmågor och en självutvecklande kapacitet.

### 3.3.2 Globalisering och hållbar utveckling

I slutrapporten från det tidigare Globaliseringsrådet, Utvecklingskraft och omställningsförmåga – En globaliserad svensk ekonomi, beskrivs globalisering som en ekonomisk, kulturell och politisk process som innebär att världens länder knyts närmare varandra (Braunerhjelm m.fl. 2009). Begreppet globalisering syftar i vid mening på handel, gränsöverskridande investeringar och kapitalflöden samt utbyte av information och teknologi mellan länder. Även mjukare begrepp såsom kultur, miljö, attityder och livsåskådning kan omfattas av begreppet. I en underlagsrapport till Globaliseringsrådet, Kunskap vidgar världen – Globaliseringens inverkan på skola och lärande, diskuteras kopplingen mellan globalisering och för skolan centrala frågor om mänskliga relationer, samexistens trots olikheter, möjlighet att kunna och vilja kommunicera på djupet, förmågan att leda och arbeta i interkulturella verksamheter (Nihlfors



2008). Skolan beskrivs som en central arena för formandet av värden, för dialog och lärande samt för utveckling av medborgarkompetens.

Dessa perspektiv återspeglas i läroplanerna för grundskolan och gymnasieskolan. I läroplanerna betonas betydelsen av det svenska samhällets internationalisering och den växande rörligheten över nationsgränserna. Skolan ska stärka elevers förmåga att förstå och leva sig in i andra människors villkor och värderingar, och lärande om och förhållningssätt till internationella frågor ska integreras i olika ämnen och vara ämnesövergripande. I läroplanen för gymnasieskolan formuleras att internationella kontakter, utbildningsutbyten med utlandet och praktik i andra länder ska främjas.

Globaliseringen innebär en hårdare internationell konkurrens och en högre grad av specialisering mellan länder (Ds 2009:21). Det finns ett nära samband mellan ett lands levnadsstandard och graden av kunskapsinnehåll i produktionen. Begreppet kunskapsinnehåll inkluderar sådant som kreativitet, förmåga att tänka i system, entreprenörskap och även kulturskapande. När andra länder tar över massproduktionen blir Sveriges roll i världsekonomin att producera varor och tjänster med mer unika kunskapsrelaterade kvaliteter. I en analys av de nordiska ländernas strategier för att möta globaliseringen konstateras att en av de mest framträdande åtgärderna har varit satsningar på utbildning (Korpi m.fl. 2015). Det råder en stor enighet bland de nordiska länderna, liksom inom EU, om att inte konkurrera med låga löner utan med kunskap. Att utbilda dagens unga för en kunskapsbaserad arbetsmarknad ses därför som avgörande för hur de nordiska länderna ska kunna bibehålla sitt välstånd och sin levnadsnivå.

I ett betänkande från Entreprenörskapsutredningen, Entreprenörskap i det tjugoförsta århundrandet (SOU 2016:72), konstateras att de globala utmaningarna är större än någonsin tidigare och sammanfaller med globala trender som teknikutveckling, urbanisering och migration. Ny teknik, särskilt digitaliseringen kombinerad med andra tekniker, har förutsättningar att utgöra ett medel för att möta dessa utmaningar. I betänkandet betonas vikten av att diskutera hur vinsterna av globaliseringen kan komma flertalet till godo. Under senare tid har en motreaktion mot globaliseringen kunnat avläsas i flera länder, bland annat tendenser till ökad protektionism och nationalism. Globaliseringen riskerar att skapa, eller upplevs

skapa, vinnare och förlorare på ett sätt som kan ge upphov till motsättningar.

Oavsett takten i och riktningen på globaliseringen de närmast följande åren kommer Sverige fortsatt att vara del av ett globalt sammanhang och beroende av att kunna konkurrera med varor och tjänster på andra marknader än den svenska. Vikten av en bra skola för att värna Sveriges framtida ekonomiska utveckling, demokrati och välbefinnande kan inte nog understrykas.

### **3.3.3 Digitaliseringen och den teknologiska utvecklingens omvandling av samhälle och arbetsliv**

Den digitala tekniken finns överallt i dagens samhälle och den har förändrat samhället på ett genomgripande sätt. Digitaliseringskommissionen konstaterar i sitt slutbetänkande För digitalisering i tiden (SOU 2016:89) att vi befinner oss mitt i utvecklingen från ett industrisamhälle till ett digitalt samhälle. Digitaliseringen har stora effekter på individer och samhälle. Den digitala utvecklingen förändrar bland annat arbetsmarknaden i grunden och leder till att många yrken försvinner, medan andra yrken förändras och nya tillkommer. Utvecklingen medför nya möjligheter och utmaningar för individer och för samhället i stort. Det är därför viktigt att skolan ges förutsättningar att utveckla elevers förmåga att hantera digital teknik, både som en del av kunskapsinhämtningen och för att kunna verka och fungera i dagens och framtidens samhälle. Detta handlar dels om en utvecklad och för skolans ändamål lämplig teknisk infrastruktur, dels om skolpersonalens digitala kompetens och möjligheter att utveckla digitaliseringen i skolan.

Av budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:01) framgår att Skolverkets senaste uppföljning av it-användning och it-kompetens i förskola, skola och vuxenutbildning visar att tillgången till it i form av datorer och surfplattor förbättrats för såväl barn och elever som lärare (se Skolverket 2016d). It används också allt oftare i skolan, både av elever och av lärare. Användningen av it på lektionerna har ökat i alla ämnen men är dock fortsatt sällan förekommande i exempelvis matematik.

En majoritet av lärare i skolan och personal i förskolan upplever att de har en bra it-kompetens men uttrycker generellt ett fortsatt stort kompetensutvecklingsbehov inom flera it-relaterade områden,

framför allt när det gäller förebyggande av kränkningar på internet, it som pedagogiskt verktyg, att hantera ljud och bild, säker användning av internet, programmering samt lag och rätt på internet. Andelen rektorer som uppger att de har tillräcklig kompetens för att leda skolans it-strategiska arbete har ökat något men fortfarande är det en stor andel som uppger att de inte har tillräcklig kompetens för detta arbete, detsamma gäller för förskolechefer. Skolverket framför också att det finns ett stort behov av it-support och ett pedagogiskt it-stöd.

Skolverket har på regeringens uppdrag lämnat ett förslag till nationell strategi för skolans digitalisering till regeringen. Strategin avser dels förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet och den obligatoriska skolan, dels gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och skolväsendet för vuxna (Skolverket 2016e). Strategin innehåller förslag till insatser som syftar till att alla elever och personal ska utveckla en digital kompetens som de behöver. Dessutom ska tillgången till digitala verktyg vara likvärdig och digitaliseringen ska bidra till att resultaten förbättras och verksamheten effektiviseras. Strategin anger enligt Skolverket de förutsättningar och insatser som krävs för detta. Skolverket har som ett led i strategin tagit fram ett förslag för hur skolans uppdrag att stärka elevers digitala kompetens ska tydliggöras i läroplanerna (Skolverket 2016f).

Regeringen har beslutat om förtydliganden och förstärkningar i styrdokument, bl.a. i läroplaner för grundskolan och gymnasieskolan, för att tydliggöra skolans uppdrag att stärka elevernas digitala kompetens (Regeringsbeslut 2017-03-09). Ändringarna rör rektors och lärares uppdrag, skolbibliotekets roll och undervisningen i enskilda ämnen. Sammanfattningsvis avser ändringarna att programmering införs som ett tydligt inslag i flera olika ämnen i grundskolan, att stärka elevernas källkritiska förmåga, att eleverna ska kunna lösa problem och omsätta idéer i handling på ett kreativt sätt med användning av digital teknik, att arbeta med digitala texter, medier och verktyg att använda och förstå digitala system och tjänster samt att utveckla en förståelse för digitaliseringens påverkan på individ och samhälle. Ändringarna ska tillämpas senast från och med den 1 juli 2018.

I budgetpropositionen (prop. 2016/17:1) framhåller regeringen att målet för regeringens it-politik är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Skolväsendet

behöver säkerställa att elever och personal har den digitala kompetens som behövs för att möta ett allt mer digitaliserat samhälle. En central frågeställning är hur den strategiska potential som it kan ha för skolutvecklingen kan tillvaratas som ett pedagogiskt verktyg i undervisningen och för en effektivare administration, vilket bl.a. kan bidra positivt till lärares arbetsmiljö.

Kommissionen instämmer i detta och vill också betona vikten av uppföljning och utvärdering av it-strategierna och de olika insatser som planeras.

### 3.3.4 Demografisk utveckling och migration

SCB:s befolkningsstatistik redovisar att befolkningen i Sverige har genomgått stora förändringar på relativt kort tid som en följd av en förändrad åldersstruktur och migration. Födelse- och dödsstatistiken är jämförelsevis höga och i januari 2017 uppgick invånarantalet i Sverige för första gången till över 10 miljoner. En tydlig förändring i befolkningsstrukturen är också en ökning av antalet invånare i de äldre åldrarna. De senaste åren har invandringen ökat och under förra året var den historiskt hög.

Den demografiska utvecklingen har stor påverkan på landets kommuner. Enligt SCB:s statistik gällande folkmängd och befolkningsförändringar ökade befolkningen i 271 av landets 290 kommuner under 2016. Den antalsmässigt största ökningen skedde i de tre storstadskommunerna Stockholm (+12 103 invånare), Göteborg (+8 450 invånare) och Malmö (+5 920 invånare). Den största procentuella befolkningsökningen skedde dock i Hultsfred (+4,9 procent), Hylte (+4,2 procent) och Lilla Edet (+4,2 procent). Det finns även kommuner där folkmängden minskade. Den största procentuella minskningen redovisar Övertorneå (-1,5 procent), Pajala (-1,2 procent) och Norsjö (-1,2 procent). Den främsta anledningen till att så många kommuner har ökat sin folkmängd är invandringen. Invandringen är spridd över hela landet. Flest antal invandrare har bosatt sig i någon av de tre storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö. Ljusnarsbergs kommun är dock den kommun som under 2015 tog emot flest invandrare i förhållande till sin folkmängd, 384 personer vilket motsvarar 7,8 procent av befolkningen. Norberg (345 personer) och Uppvidinge (550 personer) kommer därefter med

en invandring som motsvarar 5,9 procent av befolkningen för var och en av kommunerna.

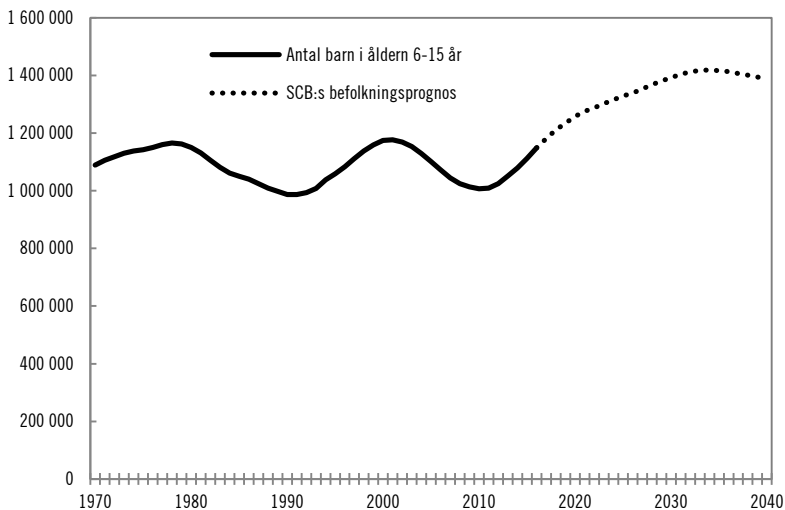
Kommunernas finanser är till stor del beroende av den samhälls-ekonomiska utvecklingen och av statens finanser. I finansplanen till budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) framhåller regeringen att den svenska tillväxten är hög i ett internationellt perspektiv, och väntas vara stark även under 2017. Samtidigt betonar regeringen att det råder stor osäkerhet om den ekonomiska utvecklingen i omvärlden och därmed också om utvecklingen i Sverige.

Sveriges Kommuner och Landsting (2016) har framhållit att kommunsektorn står inför stora verksamhetsmässiga och ekonomiska utmaningar de närmast följande åren. Utvecklingen går nu in i ett skede som innebär att kostnaderna för de demografiska förändringarna ökar snabbare än intäkterna. Den kraftiga ökningen av det demografiska trycket har tidigare förväntats komma efter 2020, och framför allt till följd av många fler äldre, vilket främst skulle påverka äldreomsorgen och hälso- och sjukvården. Utmaningarna till följd av den demografiska utvecklingen har dock kommit till uttryck tidigare på grund av den starka befolkningsökningen, som främst har att göra med den historiskt stora flyktinginvandringen, men också är en följd av ett ökat barnafödande.

Riksrevisionen beräknar att 50 miljarder kronor måste tillföras kommunsektorn till 2020 för att sektorn ska kunna möta det demografiskt betingade behovet av vård, skola och omsorg inom ramen för det kommunala balanskravet, om kommunerna inte ska behöva dra ned på kvaliteten i välfärden (Riksrevisionen 2016a). Kommunsektorns resurser kan stärkas antingen via ökade statsbidrag eller genom kommunala skattehöjningar.

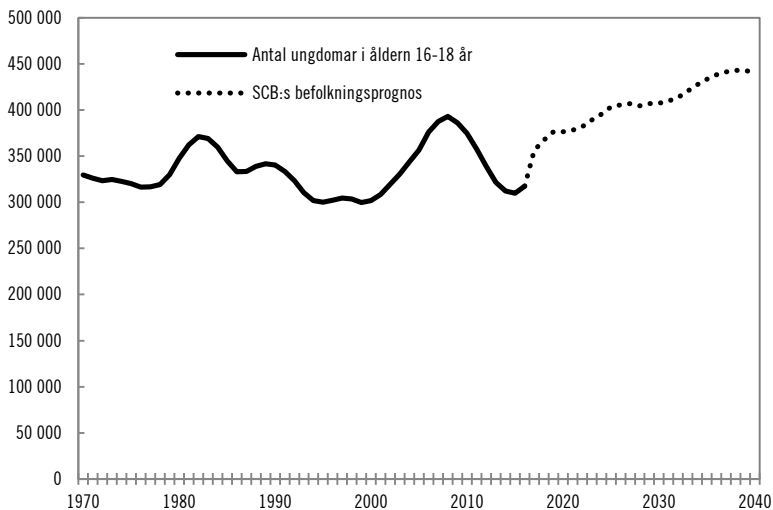
Av budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:01) framgår att kostnaderna för förskoleklass, grundskola och gymnasieskola 2015 uppgick till 140 miljarder kronor. SCB:s befolkningsprognoser visar att elevantalet i förskoleklass, grundskola och gymnasieskola kommer att fortsätta att stiga under lång tid framöver (se figur 3.2 och 3.3). Kostnaderna för grundskolan förväntas av demografiska skäl fortsätta att öka under de närmast kommande åren. Enligt SCB:s befolkningsprognos förutses dessutom antalet personer i gymnasial ålder att öka kraftigt inom de närmaste fyra åren. Även kostnaden för gymnasieskolan förväntas därmed att öka.

**Figur 3.2** Antal barn i åldern 6–15 år 1970–2016  
SCB:s befolkningsprognos 2017–2040



Källa: Statistiska centralbyrån.

**Figur 3.3** Antal ungdomar i åldern 16–18 år 1970–2016  
SCB:s befolkningsprognos 2017–2040



Källa: Statistiska centralbyrån.

Migrationen av barn och ungdomar i skolåldern är en utmaning för samhället och skolan. Enligt Skolverket anlände cirka 40 000 unga i åldrarna 13–18 år till Sverige år 2015 (Skolverket 2016g). Hälften av dem var i gymnasieåldern när de anlände till Sverige, och övriga kommer fortfarande att enligt skollagen definieras som nyanlända när de ska börja i gymnasieskolan. Av de nyanlända eleverna i gymnasieåldern var en betydande andel ensamkommande, dvs. asylsökande under 18 år utan vårdnadshavare. En majoritet av dessa elever var pojkar. När det gäller grundskolan visar Skolverkets statistik att antalet nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund<sup>1</sup> ökat över tid (Skolverket 2016h). Hösten 2008 fanns det drygt 30 200 nyinvandrade elever i grundskolan, vilket motsvarade 3,4 procent av eleverna. Hösten 2015 uppgick antalet till över 49 500 nyinvandrade elever och andelen var 5,1 procent. Detta innebär att antalet nyinvandrade elever har ökat med nästan 64 procent på sju år. Den största enskilda ökningen skedde mellan läsåren 2014/2015 och 2015/2016 då andelen ökade med drygt 18 procent, från 41 800 till över 49 500 elever. Av Migrationsverkets statistik framgår att fördelningen av nyanlända barn och unga är ojämn mellan landets kommuner (Skolverket 2016g). Detta avser både antalet nyanlända elever och hur stor andel av elevunderlaget som utgörs av nyanlända elever. I Borgholms kommun motsvarar de nyanlända t.ex. över 40 procent av de folkbokförda 6-åringarna, och drygt 20 procent av de folkbokförda barnen i åldersgruppen 10–12 år. Detta ska jämföras med genomsnittet för riket på 2,3 respektive 2,0 procent, samt att andelen nyanlända elever i dessa åldersgrupper motsvarar mindre än 2 procent i över 120 av landets kommuner.

I budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) framhåller regeringen att den stora ökningen av antalet nyanlända elever innebär stora utmaningar för många skolor i arbetet med att ge alla elever en utbildning av hög och likvärdig kvalitet. Till följd av att mottagandet har varit ojämnt fördelat mellan landets kommuner finns det stora skillnader mellan såväl kommuner som skolor. En generell utmaning är bristen på lärare och annan personal inom skolväsendet. En särskild utmaning för många skolhuvudmän och skolor

---

<sup>1</sup> Elever med okänd bakgrund avser elever som saknar personnummer i registren, vilket innefattar de elever som nyligen kommit till Sverige och inte hunnit bli folkbokförda. I kategorin ingår även andra elever utöver de elever som nyligen kommit till Sverige, bland annat elever med skyddade personuppgifter.

är bristen på behöriga lärare i svenska som andraspråk, modersmåls-  
lärare och studiehandledare på modersmålet samt utbyggnaden av  
gymnasieskolans språkintröduktion i samma takt som elevunderlaget  
ökat.

Samhällets och skolans demografiska utveckling avseende den  
ökade andelen elever med utländsk bakgrund har pågått under flera  
decennier. Under tidsperioden 1994–2015 ökade andelen elever  
med utländsk bakgrund i Sverige från cirka 12 till närmare 23 pro-  
cent, och andelen utlandsfödda elever från drygt 7 till närmare  
13 procent av alla elever. Den största ökningen skedde under perio-  
den 2006–2015 och statistiken visar att det under denna tidsperiod  
var en betydande ökning av andelen elever i årskurs 9 som  
invandrat efter sju års ålder (Skolverket 2016i). Denna utveckling  
innebär en särskild utmaning för skolväsendet. Statistik från SCB  
visar att elever som invandrar till Sverige efter 12 års ålder har nästan  
70 procent lägre sannolikhet att bli behöriga till gymnasieskolan än  
genomsnittet för alla elever i riket (SCB 2016a).

Kommissionen konstaterar sammanfattningsvis att staten och  
kommunsektorn står inför en svår utmaning de närmast följande  
åren vad gäller skolväsendets finansiering. Den demografiska ut-  
vecklingen kommer i många kommuner att ställa krav på utökade  
resurser till skolan samtidigt som motsvarande krav aktualiseras  
inom vård och omsorg. Den demografiska utmaningen är inte jämnt  
fördelad mellan kommunerna. Inte minst ur ett likvärdighetsperspek-  
tiv är det angeläget att staten noga följer utvecklingen vad gäller  
kommunernas förutsättningar att finansiera skoluppdraget.

### **3.4 Utgångspunkter för en sammanhållen strategi**

OECD (2015a) kritiserade i sin granskning av den svenska skolan  
bristen på en övergripande strategi för hur skolan ska förbättras.  
Reformer och andra stora förändringar har genomförts utan att  
tydligt hänga ihop och det råder brist på systematik i arbetet med  
att förbättra skolorna. Utan en sådan strategi, som systematiskt  
och över tid kan hantera de olika komponenterna i ett system som  
behöver förbättras, kommer Sverige enligt OECD att sakna den  
starka reformkraft som krävs för att vända utvecklingen.



I delbetänkandet betonade Skolkommissionen betydelsen av en sammanhållen reformstrategi för att komma till rätta med skolans systemsvagheter. Strategins olika delar behöver utformas så att de är konsistenta och ömsesidigt förstärker varandra.

Kommissionen slog också fast att staten framöver måste ta ett större ansvar för att stärka skolsystemet. Det gäller finansiering och resursfördelning, skolhuvudmännens kapacitet, nationell skolutveckling samt lärarnas och rektorernas professionsutveckling och autonomi. I delbetänkandet deklarerade kommissionen också, som nämnts, att det inom kommissionen finns skilda ståndpunkter företrädna i bl.a. synen på var huvudmannaskapet på lång sikt bör ligga, men att kommissionen ändå kunnat enas om en långsiktig plan med för skolan centrala utvecklingsområden. I detta slutbetänkande utvecklas planen till en sammanhållen strategi med konkreta förslag. Ett ökat statligt engagemang är en central del i strategin.

Som OECD påpekat behöver komponenterna i strategin utformas så att staten över tid kan hantera och justera dem. Skolsystemet i Sverige har, med en under lång tid tillbakadragen stat och ett stort antal skolhuvudmän med bristande kapacitet, länge kännetecknats av att delvis framstå som utan styrning. Kommissionen anser att statens styrförmåga behöver öka utan att staten alltid ska behöva genomföra en nationell reform varje gång en förändring behöver göras. I det följande presenteras förslag som ökar möjligheterna till påverkan och tydlighet i styrningen inom t.ex. finansiering och resursfördelning, professionsutveckling, huvudmännens kapacitet att fullgöra sitt ansvar för skolan och när det gäller strävan mot förbättrad likvärdighet. En mer löpande läroplansutveckling, i samspel med lärarprofessionen och forskningen, är ett annat exempel på en mer ändamålsenligt utformad styrmodell än dagens.

Ett starkare statligt engagemang kan leda tankarna till minskat utrymme för lokala initiativ och mindre professionell frihet. Kommissionens förslag går inte i den riktningen. Det kommissionen vill åstadkomma är att statens styrning ska gälla de områden och ha den kraften som ger de bästa förutsättningarna för skolhuvudmän och skolor att skapa hög kvalitet i undervisningen och en likvärdig utbildning. Inte minst behövs en ökad tydlighet och systematik i hur skolsystemet styrs och vilka roller som olika ansvarsnivåer och aktörer ska ha. Med tydlighet i såväl roller som ramar för ansvar och

befogenheter kan skolhuvudmän, rektorer och lärare agera säkrare och använda sitt handlingsutrymme effektivt. Riksdagen har bl.a. genom beslutet 2010 om ny skollag och nya läroplaner på olika sätt förtydligat dessa ramar och därmed den nationella styrningen. Kommissionen ser strävan efter tydlighet i styrningen som en naturlig och fortgående process som inte behöver rubba balansen mellan ansvar och befogenheter vare sig för skolhuvudmän eller professionella.

Skolhuvudmännen har en viktig roll i skolsystemet. De är ansvariga för att utbildningen genomförs i enlighet med de nationella bestämmelserna. Huvudmännen har frihet att, inom de ramar staten sätter upp, organisera och genomföra verksamheten. De är alltså inte i någon förenklad mening utförare av statliga instruktioner utan ska utforma verksamheten utifrån lokala behov och förutsättningar. Planering, uppföljning och utvärdering som grund för förbättring och utveckling är nödvändiga verktyg för huvudmannaskapet. Att alla huvudmän har tillräcklig kapacitet för uppdraget är av största betydelse. I strategin ska därför ingå hur staten kan bidra till detta.

Det är lärarna och rektorerna, tillsammans med andra anställda i skolan, som är avgörande för att skolans kunskaps- och värdegrundsuppdrag ska förverkligas. De professionellt verksamma ska ha en stark ställning som vilar på gedigen utbildning, goda utvecklingsmöjligheter och bra arbetsvillkor. I strategin redovisar kommissionen hur kompetensförsörjningen till skolan och professionsutvecklingen ska stärkas.

Om ett skolsystem där olika aktörer har olika ansvarsområden ska fungera väl är det väsentligt både med tydliga ramar och med ömsesidig tillit mellan de ansvariga. Tillit är ett viktigt värde för att styrning och ansvarstagande ska fungera väl, i skolan liksom i andra samhällssektorer. Tillit utvecklas om aktörerna respekterar varandras ansvarsområden och kompetens och där alla kan utgå ifrån att man agerar utifrån legitima utgångspunkter. En grundläggande tillit behöver inte rubbas av meningsskiljaktigheter eller av att förväntningar inte alltid infrias och inte heller av det ansvarsutkrävande som också är en viktig del av styrningen. Kommissionen ser det som väsentligt att samspelet mellan staten, huvudmännen och de professionellt verksamma i skolan utvecklas. Då kan insikten om varandras uppdrag, ansvar och villkor öka och tilliten därigenom stärkas. I kommissionens strategi ingår att staten, genom sitt agerande och ökade engagemang, ska främja den ömsesidiga tilliten i skolsystemet.

Staten, tillsammans med huvudmännen och företrädare för professionen, måste nu ta ansvar för den nationella samling bakom skolan som kommer att behövas i samband med att kommissionens förslag bereds och genomförs. Internationella erfarenheter pekar på behovet av ett gemensamt ansvarstagande för att uthålligt förbättra skolans kvalitet. Långsiktighet och uthållighet måste känneteckna arbetet (Fullan 2010). En nationell samling bör, som framhölls i delbetänkandet, innefatta en strategisk och riktad information och implementeringsprocess för att skapa kännedom och förtroende för skolans uppdrag samt en bred uppslutning bakom de åtgärder som blir resultatet av Skolkommissionens förslag.

De nationella målsättningar som kommissionen föreslagit behöver, i linje med det sagda, förankras brett. Målsättningarna är en viktig del i kommissionens strategi. De har det dubbla syftet att dels slå fast ambitiösa men realistiska strävanden, dels genom uppföljning ge besked om i vilken utsträckning skolsystemet och dess prestationer förbättras inom avgörande områden. För den lokala uppföljningen behöver staten utforma stödmaterial.

I de följande kapitlen presenteras Skolkommissionens olika förslag och bedömningar. I kapitel 12 sammanfattas hur förslagen som helhet bildar en samlad strategi, där delarna kompletterar och ömsesidigt stärker varandra.



## 4 Stärkt huvudmannaskap genom statligt stöd och samverkan

### 4.1 En statlig skolmyndighet med närvaro på regional nivå för att stärka och stödja skolhuvudmännen

**Kommissionens bedömning:** Alla skolhuvudmän måste ha tillräcklig kapacitet för sitt uppdrag. En nationell skolmyndighet ska ha till uppgift att stödja och stärka huvudmännen. Myndigheten ska ha regional närvaro genom myndighetskontor i olika delar av landet. Utifrån bl.a. de nationella målsättningarna ska resultatdialoger genomföras med huvudmännen. Myndigheten ska också genomföra stödjande skolgranskningar i enlighet med OECD:s rekommendationer samt främja en vetenskapligt förankrad kompetensutveckling. Genom samverkan mellan skolmyndigheten, huvudmän, lärosäten och arbetsliv ska starka utvecklingsmiljöer för kompetens och undervisningskvalitet skapas. Stödet ska omfatta såväl generella som riktade insatser. Samarbete och samverkan mellan skolhuvudmän och skolor ska främjas liksom med näringslivet. Den regionala planeringen av gymnasieskolan ska stödjas.

**Kommissionens förslag:** En statlig reglering av skolchefens ansvar införs. Statens möjligheter till ingripande mot offentliga respektive enskilda skolhuvudmän görs mer likvärdiga.

### 4.1.1 Inledning

För att en förstärkning av skolsystemet ska komma till stånd krävs att alla skolhuvudmän har nödvändiga förutsättningar för uppdraget. I kapitel 3 har konstaterats att detta krav inte är uppfyllt på grund av brister hos såväl staten som hos huvudmän. I delbetänkandet anförde kommissionen att staten bör bygga upp en kapacitet för att genom en myndighet på regional nivå stödja och stärka de kommunala och enskilda skolhuvudmännen i skoluppdraget. Ett antal områden identifierades som viktiga uppgifter för regionala kontor inom en skolmyndighet. Områdena beskrivs närmare i avsnitt 4.1.2–4.1.8.

Skolmyndigheten bör ha en central del samt regionala enheter. Det är alltså inte fråga om regionala självständiga skolmyndigheter. Myndighetens organisation, bemanning, övriga uppgifter osv. bör bestämmas efter den myndighetsöversyn som kommissionen förordar, se avsnitt 4.3.

Ett överordnat uppdrag för skolmyndigheten och dess regionala kontor ska vara att främja förutsättningarna för goda kunskapsresultat i skolorna samt att följa och stödja arbetet med att förbättra likvärdigheten i skolsystemet. De nationella målsättningar för kunskapsresultat, kvalitet i undervisningen och likvärdighet, som kommissionen föreslagit, bör vara en viktig utgångspunkt för myndighetens verksamhet och samarbetet med huvudmännen.

I arbetet med att främja förutsättningarna för goda kunskapsresultat bör myndigheten vägledas av, och hålla fast vid, vad forskning visat vara centralt nämligen kvaliteten i undervisningen. Det innebär att lärarnas kompetens och hur den kan stärkas och utvecklas ska stå i centrum för myndigheten, men även bevakningen av de förutsättningar som huvudman och rektor skapar för lärarna att arbeta under.

Som betonades i delbetänkandet bör staten vägledas av en strävan till en starkare professionsstyrning av undervisningen. Skolans vetenskapliga bas och forskningsanknytning bör stärkas och ge evidensbaserade underlag för att utveckla undervisningen. Staten bör dock inte marknadsföra någon viss pedagogik eller metodik. Vad staten däremot bör söka åstadkomma är att skapa och stimulera en nationellt gemensam systematik för successiv utveckling av lärarnas kompetens.

Åman (2011) föreslog, efter en omfattande genomgång av internationell skolforskning om faktorer som gynnar goda kunskapsresultat och hur sådana faktorer kan stärkas, att staten ska ställa vissa grundläggande krav på skolhuvudmännens arbete med frågor som rör undervisningskvalitet och lärares kompetensutveckling. Forskningsgenomgången, bl.a. av metastudier av Hattie (2009) och Timperley m.fl. (2007), visar att lärarutvecklingsprogram som förenar kollegial samverkan med externt expertstöd är det som ger störst effekt.

För att driva fram den förändring som krävs visar internationella erfarenheter, t.ex. från Ontario och Alberta, Kanada, att det behövs tydliga mål och ambitioner på nationell nivå, t.ex. för utbildningsresultat och skolutveckling, som följs upp systematiskt i hela landet (Fullan 2010, Alberta Initiative for School Improvement). På de enskilda skolorna krävs på samma vis höga och gemensamma ambitioner för kunskapsresultaten och arbetsmiljön och en tydlig uppföljning.

I kapitel 6 redovisar kommissionen sina bedömningar och förslag för att stärka lärares och rektorers professionella utveckling. En central bakomliggande idé med statens regionala närvaro är att regionalt och lokalt få till stånd ett fungerande kompetensutvecklingsarbete genom att till huvudmän och skolor erbjuda eller underlätta olika former av externt expertstöd för sådant arbete samt att se till att det finns tillgång till ett rikt utbud av kompetensutveckling av hög kvalitet. Staten bör alltså se till att innehållet i kompetensutvecklingen svarar mot de lokala och regionala behoven. Med en utökning av den praktikinära forskningen (se kapitel 5) förbättras tillgången till relevant innehåll. Genom sin närvaro kommer staten också att utöva det tryck, i form av höga förväntningar och krav på resultat, som krävs för att ett fungerande kompetensutvecklingsarbete ska komma till stånd.

I delbetänkandet bedömde kommissionen att det bör övervägas om ett utökat statligt ansvar för stöd till skolhuvudmännen bör lagregleras. De statliga kontrollfunktionerna tillsyn, statlig kvalitetsgranskning samt nationell uppföljning och utvärdering regleras sedan 2011 i skollagen (26 kap.). För att markera tyngden i de statliga främjande och stödjande verksamheterna skulle motsvarande reglering kunna införas för dessa myndighetsuppgifter. Man kan också, som Åman diskuterar, överväga att staten, med stöd i forskningen om effektiva lärarutvecklingsprogram, föreskriver att lärarnas kompetensutveckling både ska ha inslag av externt expertstöd och en

kollegial samverkan som syftar till att lärare tillsammans ska tillämpa det de lärt sig.

#### 4.1.2 Resultatdialoger och stödjande skolgranskningar

De regionala kontoren bör ha i uppdrag att, som en del av den nationella uppföljningen av skolan, regelbundet genomföra resultatdialoger med varje skolhuvudman samt huvudmannens rektorer avseende huvudmannens samtliga skolor. De nationella målsättningarna, som kommissionen föreslog i delbetänkandet, ska ligga till grund för dialogerna, där resultatutveckling samt vidtagna och planerade åtgärder diskuteras. Som framhölls i delbetänkandet behövs ett stödmaterial för denna lokala uppföljning. I uppföljningen kan även behandlas hur huvudmannen styr, följer upp och utvärderar sin resursfördelning (se avsnitt 8.1.8) samt hur huvudmannen strävar efter en allsidig social sammansättning av sina skolor (se kap. 10). Resultatuppföljningen kan läggas till grund för eventuell samverkan mellan staten och huvudmannen i utvecklingssyfte. Dialogerna ska genomföras med hänsyn till hur huvudmannen organiserar sin egen resultatuppföljning.

I enlighet med OECD:s rekommendation (2015a) bör de granskningar av skolor som i dag sker inom ramen för Skolinspektionens regelbundna tillsyn förändras, från att huvudsakligen bedöma regel efterlevnad till att aktivt bidra till skolornas kapacitetsbyggande. OECD menar att granskningarna bör inriktas mot förbättringsområden utifrån skolornas styrkor, identifiera och sprida ”good practice”, främja nätverksbyggande och självvärdering samt innefatta riktat stöd till skolor.

För att gynnsamt påverka kvalitetsutvecklingen bör granskningarna av skolor således ha ett stödjande och utvecklande syfte och tydligt inriktas mot kvaliteten i undervisningen och de villkor som styr denna. Stödjande skolgranskningar är därför, enligt kommissionen, en naturlig uppgift för de regionala kontoren. Viktiga förutsättningar för undervisningens kvalitet är rektorns möjligheter och förmåga att leda och organisera verksamheten så att lärarna får goda förutsättningar att bedriva och kontinuerligt utveckla sitt arbete. Att säkra goda villkor för undervisningen handlar också om hur man på skolan identifierar och analyserar verksamhetens utvecklingsbehov och därefter vidtar förbättringsåtgärder, t.ex. kompetens-



utveckling, förankring av en gemensam syn på skolans mål, översyn av resursfördelning m.m. Att bedöma dessa frågor kräver ämneskompetens, pedagogisk kompetens och skolledningskompetens. Myndigheten behöver därför i viss utsträckning engagera extern expertis, t.ex. lärare och rektorer från närliggande kommunala och fristående skolor och från lärosäten. Skolgranskningen bör involvera skolans rektor och lärare, t.ex. genom självvärdering av starka och svaga sidor hos skolan, samt följas upp och där det behövs integreras med ett anpassat utvecklingsstöd i samråd med huvudmannen.

En ökad betoning på stöd ska balanseras mot behovet av en ändamålsenlig kontroll. Kommissionen anser att det är mycket viktigt att staten hävdar nationella krav och bestämmelser genom tillsyn av skolhuvudmännens ansvarstagande, tillsyn efter anmälningar och andra signaler m.m. Kommissionen återkommer i avsnitt 4.3 till de statliga myndighetsuppgifterna styrning, stöd och utveckling, uppföljning och utvärdering, forskning samt tillsyn.

#### **4.1.3 Systematiskt kvalitetsarbete**

Kapacitet och kompetens för att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete är fundamentalt för huvudmannens ansvarstagande och för rektorernas och lärarnas möjligheter att utveckla undervisningens kvalitet. Som betonats i delbetänkandet har Skolinspektionen och dessförinnan Skolverket sedan mycket lång tid konstaterat att många skolhuvudmän och skolor brister i detta avseende. Det bör här finnas en stor potential för att åstadkomma resultatförbättringar i den svenska skolan, men många huvudmän behöver ett aktivt stöd. Ett strukturerat arbete för att fånga upp såväl styrkor som utvecklingsbehov utifrån de nationella målen och kraven kan också bidra till att tydliggöra den roll- och ansvarsfördelning mellan huvudman, rektor och lärare som skollagstiftningen föreskriver och som är nödvändig för ett fungerande huvudmannaskap.

Exempel på kritiska områden där huvudmän och skolor genom uppföljning och analyser behöver inhämta och säkerställa sin kunskap om den egna verksamheten är olika elevgruppers kunskapsutveckling i olika ämnen, resursfördelningssystemet, tryggheten och studieron, lärares och rektorers kompetensutvecklingsbehov, den inre organisationens ändamålsenlighet, allokering av resurser såsom

lärarresurser m.m. Ett aktuellt och viktigt område är också att stärka huvudmännens kapacitet att organisera lärmiljön så att den stödjer nyanlända elevernas kunskapsutveckling. Inom dessa områden bör en skolmyndighet ha goda möjligheter att stödja huvudmän och skolor genom sin egen expertkunskap och genom att förmedla sådan genom samarbete med andra huvudmän och skolor. Även den expertis inom lärande och skolutveckling som finns hos universitet och högskolor inom regionen är viktig. Det handlar till exempel om kunskaper om enkla och ändamålsenliga system för uppföljning, om analys av olika data, om hur självvärdering kan användas och om hur samspelet mellan huvudman, rektor och lärare kan utvecklas. Genom kvalitetsarbetet tydliggörs vilka åtgärder som för huvudmannen eller skolan i fråga är mest väsentliga för att långsiktigt höja kvaliteten i utbildningen.

#### **4.1.4 Regional kompetensförsörjning till skolan**

I kapitel 5 och 6 behandlar kommissionen kompetensförsörjningen till skolan. Det är en fråga som bör ges hög prioritet inte bara nationellt utan också regionalt. Staten bör ta ansvar för att det på regional nivå skapas starka och uthålliga miljöer för kompetensförsörjning, liksom för skolutveckling med inriktning mot kvalitet i undervisningen och likvärdighet (se avsnitt 6.2.2). Detta bör ske genom ett organiserat och stabilt samarbete mellan skolmyndigheten på regional nivå, skolhuvudmännen och berörda lärosäten. Detta samarbete kan stärkas genom de olika modeller för samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmännen som diskuteras i avsnitt 5.2.2. Skolmyndigheten och lärosätena bör ha i uppdrag från regeringen att samverka med varandra inom områdena som följer.

#### **Behovet av utbildade lärare**

Skolkommissionen behandlar i kapitel 5 nationella insatser för att på sikt komma till rätta med den alarmerande bristen på lärare. Också på regional nivå behövs åtgärder. Lärosäten, skolhuvudmän och skolmyndighet kan samarbeta för att på olika sätt stärka läraryrkets attraktivitet och locka studenter till lärarutbildning.

Även utveckling och dimensionering av behörighetsgivande utbildningar vid sidan av de reguljära lärarprogrammen kan underlättas genom sådan regional samverkan.

## Kompetensutveckling

Inledningsvis i detta kapitel betonades kompetensutvecklingens betydelse för kvaliteten i undervisningen och därmed för kunskapsresultaten. För att åstadkomma denna påverkanskedja krävs, enligt forskning, att kompetensutvecklingen utformas som lärarutvecklingsprogram som ges tillräckligt med tid, innefattar kollegialt samarbete och systematisk återkoppling från eleverna samt ges stöd av extern expertis. En effektiv kompetensutveckling är ett långsiktigt arbete som behöver bli en reguljär del av skolans självutvecklande verksamhet. För att få till stånd en sådan systematik som en del av skolans kultur fordras ett yttre tryck i form av höga förväntningar och krav på resultat.

Skolkommissionen konstaterade i delbetänkandet att det finns systematiska skillnader mellan huvudmän och skolor i fråga om att tillhandahålla kompetensutveckling för lärare och rektorer. Det förslag till ökat nationellt ansvar för skolans finansiering som kommissionen lämnar i kapitel 8 innebär för många skolhuvudmän en förstärkning av resurserna till undervisning inklusive lärarnas tid för kompetensutveckling.

Det professionsprogram som föreslås i kapitel 6 förutsätter att det finns tillgång till den kompetensutveckling som kopplas till programmets progression med dess olika kvalifikationsnivåer och utvecklingsspår. En skolmyndighet med regionala kontor har här en viktig uppgift att genom upphandling från lärosäten säkra tillgången till sådan kompetensutveckling som utifrån professionsprogrammet efterfrågas av huvudmännen i regionerna. Myndigheten bör också, i samverkan med lärosäten, bistå huvudmännen med att kartlägga och analysera behoven av både generella kompetensutvecklande insatser och fortbildning inom skolämnen. Genom en god nationell överblick kan skolmyndigheten också bidra till likvärdiga förhållanden över landet.

En framgångsfaktor i kompetensutvecklingsinsatser har visat sig vara att de är starkt förankrade i lokala behov (Skolverket 2012a).

I en utvärdering av det s.k. Förskolelyftet, ett kompetensutvecklingsprogram för förskollärare, förskolechefer och barnskötare, redovisas mycket goda erfarenheter av kommunförlagda kurser (Skolverket 2016). Resultatet visade att möjligheten att anpassa kursen till de lokala förhållandena och att kunna påverka planeringen av kursen ansågs som viktig av många huvudmän.

De nationella skolutvecklingsprogram som pågår sedan 2015 består av kompetensutvecklings- och stödinsatser inom områden där det finns ett nationellt utvecklingsbehov. Exempel på pågående och planerade program är Läs- och Matematiklyften, Naturvetenskaps- och tekniksatsningen, program för att stärka den digitala kompetensen i skolan och program för att stödja lärare i arbetet med elever i behov av särskilt stöd. En väsentlig uppgift för en skolmyndighet på regional nivå är att, i samverkan med lärare och rektorer, anpassa nationella skolutvecklingsprogram till lokala och regionala behov och förutsättningar och att bistå med extern expertis.

#### **4.1.5 Riktat stöd**

Skolkommisionen anser i likhet med OECD (2015a) att staten behöver fortsätta att erbjuda riktat stöd till skolor och skolhuvudmän med stora utmaningar. Genom det resursfördelningssystem som föreslås i kapitel 8 får sådana huvudmän och skolor bättre finansiella förutsättningar och tillgången till riktat stöd stärker ytterligare möjligheterna att skapa bättre skolmiljöer och kunskapsresultat. Det är naturligt att det regionala myndighetskontoret ansvarar för de riktade stödinsatserna inom sitt geografiska område.

#### **4.1.6 Samarbete och erfarenhetsutbyte**

I delbetänkandet bedömde kommissionen att staten kan stödja eller underlätta frivilliga överenskommelser om exempelvis kommunalförbund eller andra samverkansformer i syfte att få till stånd enheter eller samverkansmodeller som gör huvudmännen bättre rustade att bära huvudmannskapet. De regionala kontoren kan också genom själva utformningen av främjande åtgärder stimulera samarbete mellan huvudmän och skolor, såväl kommunala som fristående skolor, något som OECD (2015a) framhåller som mycket betydelsefullt för att ut-

veckla lärares och rektorers professionella kunnande. Kollegialt samarbete kan också främjas genom t.ex. samarbete kring fortbildning och annan kompetensutveckling.

#### **4.1.7 Gymnasieskolans planering**

Gymnasieutredningen (SOU 2016:77) har föreslagit att staten bör ge stöd till regional samverkan kring gymnasieskolans utbildningsutbud, genom att bl.a. synliggöra modeller för sådan samverkan. Skolkommissionen stödjer förslaget som kan innebära stödsatser från regionkontoren i form av expertis eller finansiellt stöd i arbetet med regionala planeringsunderlag för utbud och dimensionering eller med att utforma bra samverkansavtal, stöd till utvecklingsprojekt och till arbetet med att synliggöra ett gemensamt utbildningsutbud etc. Samverkan med det regionala och lokala arbetslivet är av stor betydelse för gymnasieskolans planering.

Liksom Gymnasieutredningen vill kommissionen understryka att frågorna om samverkan kring utbud av gymnasieutbildningar har koppling till vuxenutbildningen. Regeringens initiativ till regional yrkesinriktad vuxenutbildning (SFS 2016:937), som bygger på regeringens överenskommelse med Moderata samlingspartiet, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna om fler insatser med anledning av flyktingkrisen, bör kunna ge viktiga generella erfarenheter för regional utbildningssamverkan.

Som framgår av avsnitt 8.3 anser kommissionen dock att det behövs en mer genomgripande översyn av gymnasieskolans lokalisering, dimensionering och finansiering i ett regionalt perspektiv.

#### **4.1.8 De regionala myndighetskontoren och deras arbetssätt**

Ett kortare geografiskt avstånd mellan den statliga skolmyndigheten och de kommunala och enskilda skolhuvudmännen förutsätter ett tillräckligt antal regionkontor. Organisationen behöver utredas närmare inom myndighetsöversynen.

De regionala kontoren bör, som tidigare framhållits, bygga upp ett stabilt samarbete med lärosätena inom regionen samt skolhuvudmännen och därmed skapa en stark utvecklingsmiljö för skolväsendet som helhet. Befintliga samverkansstrukturer, t.ex. de som

etablerats kring regionala utvecklingscentra eller motsvarande, bör naturligtvis tas tillvara och vidareutvecklas. Arbetslivet i regionen är en annan viktig samverkanspart och resurs för skolorna. I en sådan miljö kan, tillsammans med det nationella, ofta nätbaserade stödet från nuvarande Skolverket samt stödet från olika nationella centra och nuvarande Specialpedagogiska skolmyndigheten, resurser av olika slag synliggöras och utvecklas till stöd för såväl lärare som skolledare. I dag saknas i hög grad en sådan infrastruktur för utveckling av kompetens och kvalitet. Skolmyndigheten och lärosätena bör, som nämnts, ha i uppdrag från regeringen att samverka med varandra.

Skolhuvudmännens och skolornas behov av stödinsatser utifrån de nationella målen och kraven ska vara utgångspunkten för arbetet. De regionala myndighetskontoren bör arbeta dels generellt för alla skolhuvudmän i regionen, dels genom särskilda överenskommelser med en eller flera skolhuvudmän.

De generella insatserna bör gälla resultatdialoger och stödjande skolgranskningar, kompetensutveckling, samarbete och erfarenhetsutbyte samt gymnasieskolans planering. Särskilda överenskommelser bör ingås om t.ex. insatser inom systematiskt kvalitetsarbete eller riktat stöd till skolor med stora utmaningar. I fokus bör, som redan betonats, vara de nationella målsättningar som fastställts utifrån de förslag Skolkommissionen lämnat i sitt delbetänkande. Ett särskilt viktigt område gäller grundskolans undervisning i läsning och läsförståelse samt matematik och hur skolsvårigheter ska förebyggas genom att elever tidigt får ett specialpedagogiskt stöd av hög kvalitet.

En skolmyndighet med ett uttalat uppdrag att stärka och stödja skolhuvudmännen genom en regional närvaro måste vägledas av såväl kraven på nationell kvalitetshöjning och likvärdighet som skiftande regionala och lokala behov och förutsättningar. Av det skälet och för att säkra att myndigheten arbetar effektivt och att det stöd som erbjuds är likvärdigt över landet behövs en ändamålsenlig styrning och samordning från den nationella nivån. Det är också viktigt att det finns en flexibilitet i hela myndighetens stödjande arbete. Spetskompetens på vissa områden kan behöva koncentreras inom myndigheten och stå till förfogande för flera regionkontor.

Förutom de regionala kontorens grundbemanning bör de ha resurser för att engagera verksamma i regionens skolväsende och lärosäten för särskilda uppgifter. Det kan t.ex. gälla att delta i stödjande skolgranskningar liksom i förbättringsteam som engageras i

riktat stöd till huvudmän och skolor. Erfarenheter bör hämtas från andra länder som med framgång prövat dessa metoder (se t.ex. Norge, Institutt for laererutdanning og skoleforskning, Ramböll 2013 och England, Challenge Partners). Detta arbetssätt främjar i sig samarbete mellan huvudmän och skolor och bör vara prioriterat i kontorens verksamhet.

#### 4.1.9 Statlig reglering av skolchefens ansvar

##### Inledning

De åtgärder för stärkt huvudmannaskap genom stöd och samverkan som föreslås i detta kapitel skapar förutsättningar för att stärka hela skolsystemet. Enligt kommissionens uppfattning behövs dock, som ett komplement till dessa åtgärder, även insatser för att tydliggöra ansvarsfördelningen inom huvudmannens organisation. En tydlig ansvarsfördelning är ett viktigt verktyg för att kunna stärka huvudmannaskapet. Det är också väsentligt att det finns en tydlig kontaktyta mellan varje skolhuvudman och den statliga myndigheten på regional nivå.

I delbetänkandet konstaterade kommissionen att Skolverket (2009a) påvisat risker för att kommuner i vissa fall tolkar nationella krav och mål mer som ambitiösa visioner än som direkt styrande förutsättningar för sin skolverksamhet. I praktisk handling riskerar de statliga kraven då att underordnas den kommunala prioriteringen. Det kan även finnas oklarheter kring var i kommunens hierarki som ansvaret för huvudmannaskapet ligger. För rektorer kan det finnas en risk att deras författningsreglerade ansvar för verksamhetens kvalitet inte åtföljs av tillräckligt stora ekonomiska befogenheter. Lärare kan uppleva att deras ansvar för kärnuppgiften undervisning kringskärs bl.a. av olika administrativa uppgifter. Kommissionen anförde vidare att även OECD (2015a) konstaterat att det finns en otydlighet i ansvars- och rollfördelning i den svenska skolan och att detta sammantaget innebär att ansvars- och rollfördelningen mellan huvudman, rektor och lärare kan behöva tydliggöras (avsnitt 5.2, s. 58).

Mot denna bakgrund anser kommissionen att det ska förtydligas att det i huvudmannens organisation alltid ska finnas en skolchef

som aktivt ska verka för att de nationella bestämmelserna för verksamheten uppfylls.

## Nuvarande bestämmelser

### *Ansvarsnivåer enligt skollagen*

2010 års skollag riktar sig till tre ansvarsnivåer i skolväsendet. Huvudmannen har det övergripande ansvaret för att verksamheten bedrivs i enlighet med skollagen och de andra föreskrifter som gäller för verksamheten (2 kap. 8 §). Rektorn ska enligt 2 kap. 10 § besluta om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn fattar också i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller andra författningar. Som exempel har beslut om åtgärdsprogram (3 kap. 9 §), avstängning i de obligatoriska skolformerna (5 kap. 14 §) samt ledighet (7 kap. 18 §) lagts direkt på rektorn. Lärare har enligt skollagen ett ansvar för den undervisning han eller hon bedriver (2 kap. 15 §) och ansvarar för betygssättning (3 kap. 16 §).

### *Skolchef*

Alla kommuner får i dag förutsättas ha någon form av skolchefsfunktion även om den funktionen inte är författningsreglerad. Sannolikt fullgörs denna funktion oftast av den som utsetts till förvaltningschef för den eller de nämnder som av kommunfullmäktige fått ansvar för aktuella delar av skolväsendet. Det förekommer också att t.ex. kommundirektören har denna funktion.

Den som har skolchefsfunktion har i regel en omfattande delegation, bl.a. avseende beslut enligt skollag, från ansvarig politisk nämnd med stöd av bestämmelserna i 6 kap. 33–38 §§ kommunallagen. Av dessa följer bl.a. att en nämnd kan uppdra åt en tjänsteman att fatta beslut på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden. Delegation får dock inte ske i ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet och inte heller i ett antal andra ärendeslag av principiell karaktär. På skolans område innebär dessa regler att en skolchef kan ges omfattande delegation att be-



sluta i olika ärenden enligt skollagen och andra författningar. Av rättspraxis följer dock att beslut om att placera en elev i grundskolan mot vårdnadshavarnas vilja (7 kap. 5 § skollagen) samt beslut om längre avstängningar i gymnasieskolan (5 kap. 18 §) anses vara av så stor principiell beskaffenhet för den enskilde att de inte kan delegeras från ansvarig nämnd.

Det ovan sagda innebär enligt kommissionens uppfattning att förvaltningschefen, eller annan person som har en skolchefsfunktion, i dag i praktiken har ett kommunalt uppdrag att värna de nationella målen. Genom delegation från huvudmannen (ansvarig politisk nämnd) har denna person ansvar för att skollagen och andra relevanta författningar uppfylls.

### *Förslag*

Skolkommissionen föreslår att den som av kommunen eller enskild huvudman utsetts som ansvarig för aktuell del av skolväsendet ska ha en författningsreglerad funktion som skolchef. I skollagen ska anges att skolchefen aktivt ska verka för att bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar uppfylls.

Förslaget syftar till att tydliggöra att det ska finnas en tydligt reglerad funktion med ett statligt reglerat ansvar att bevaka och arbeta för att regler i skollagen och andra statliga styrdokument uppfylls. Syftet med förslaget är inte att införa en ny ansvarsnivå vilket skulle kunna medföra en ökad otydlighet i ansvarsfördelningen.

Förslaget är utformat främst mot bakgrund av hur kommuner styr och organiserar sin verksamhet. Fristående skolor drivs i ett flertal olika associationsformer som direkt eller indirekt kan påverka hur huvudmannens organisation utformas. Principen om lika villkor talar också för att den föreslagna regleringen även bör gälla för enskilda huvudmän. Inte heller för fristående skolor ska förslaget innebära att det behöver inrättas någon ny tjänst för att leva upp till regleringen. Den enskilde huvudmannen ska själv kunna avgöra vem i organisationen som ska ha rollen som skolchef. Merparten av alla enskilda huvudmän driver bara en skola. Där kan

förslaget innebära att samma person kan vara både rektor och skolchef, eller till och med rektor, skolchef och huvudman.

Förslaget innebär ett tydligt lagstöd för skolchefens ansvar och kan därmed anses stärka skolchefens ställning i organisationen. Särskilt i kommunerna markeras också med förslaget skolans ställning och betydelse. Det tydliggör att de nationella målen och kraven ska värnas. Det kan t.ex. handla om kraven på det systematiska kvalitetsarbetet eller den ansvarsfördelning, t.ex. mellan huvudman och rektor, som gäller enligt skollagen.

Regleringen av skolchefens uppdrag tar dock inte sikte enbart på förhållandet till ansvarig politisk nämnd. I skolchefsuppdraget ska även, liksom i praktiken redan måste anses gälla i dag, ingå att gentemot verksamhetsnivån värna den ansvarsfördelning som beslutats av riksdag och regering. Det kan t.ex. handla om att se till att lärares suveränitet vid betygssättning upprätthålls.

Det är viktigt att betona att skolchefen har att ta ansvar för en helhet. Andra områden som skolchefen har ansvar för gentemot sina underställda är till exempel arbetsmiljölagstiftningen, lagen om anställningsskydd, arbetstidslagen och gällande kollektivavtal.

#### **4.1.10 Tillsyn och tillståndsprövning**

Om en sådan skolgranskning som beskrivs i avsnitt 4.1.2 pekar på brister i förhållande till nationella krav och bestämmelser bör skolan och dess huvudman erbjudas stöd för att undanröja bristerna. Skulle erbjudandet inte accepteras och huvudmannen själv inte åtgärdar bristerna bör den statliga tillsynen ta vid.

Frågan om organiseringen av tillsynen av skolväsendet behöver behandlas inom ramen för den myndighetsöversyn som kommissionen förordat i delbetänkandet, se avsnitt 4.3. När det gäller tillståndsprövning för fristående skolor kan de regionala kontoren bidra med ett breddat och fördjupat underlag. Tillståndsbesluten ska dock fattas centralt på nationell nivå för att säkra likvärdiga och rättssäkra bedömningar.

## 4.2 Mer likvärdiga möjligheter till ingripande mot kommunala och enskilda huvudmän

### 4.2.1 Inledning

I delbetänkandet anfördes i avsnitt 5.2.1 att kommissionen övervägde att föreslå åtgärder som öppnar för ett bredare samt mer kraftfullt och långvarigt ingripande mot kommuner som inte förmår fullgöra sina skyldigheter som skolhuvudman. Det är viktigt att slå fast att ett statligt ingripande i sig inte har något egenvärde. I linje med den övergripande ansats om statligt stöd och samverkan som kommissionen beskriver i detta kapitel ska åtgärderna vara utvecklingsinriktade och syfta till att kommunen förbättrar sin egen förmåga att bedriva en skolverksamhet med hög kvalitet.

2010 års skollag bygger på principen om lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän. Principen om lika villkor kan sägas ha två sidor. Dels innebär den lika rättigheter, t.ex. i form av de regler om kommunala bidrag till enskilda huvudmän som infördes 1 juli 2009 och som syftar till att säkerställa att fristående skolor tillförsäkras resurser på motsvarande grunder som kommunala skolor. Dels innebär principen om lika villkor lika skyldigheter, vilket tydligast kommer till uttryck genom att samma regler enligt 2010 års skollag gäller för kommunal och enskild verksamhet i mycket större utsträckning än tidigare. Ett område där detta är tydligt är sanktioner inom ramen för Skolinspektionens tillsyn av utbildningen. Enligt 2010 års skollag så kan både kommunala och enskilda huvudmän ges vitesförelägganden, som beroende på bl.a. bristernas allvar kan uppgå till belopp på flera miljoner kronor. Skolinspektionen har också numera möjlighet att både för kommunala och fristående skolor besluta om ett tillfälligt verksamhetsförbud i upp till sex månader vid mycket allvarliga och akuta brister.

När det gäller den mest ingripande sanktionen mot en enskild huvudman, att huvudmannen får sitt godkännande att bedriva utbildningen vid den aktuella skolenheten återkallat, finns dock ingen direkt motsvarighet för kommunala huvudmän. Detta är en konsekvens av att kommuner har det övergripande ansvaret för att elever får sin rätt till utbildning enligt skollagen tillgodosedd samt att skolplikten fullgörs. Ett sådant uppdrag har inte fristående skolor. Mot denna bakgrund anser kommissionen inte att det för närvarande är möjligt, eller ändamålsenligt, att överväga en möjlighet att

på ett övergripande plan ta ifrån en kommun rätten att driva skola. Det förekommer dock att kommuner allvarligt och under längre tid brister i sitt ansvar enligt skollagen utan att förmås att rätta till bristerna. I dessa situationer används inte nuvarande bestämmelser om statliga åtgärder för rättelse på ett tillfredsställande sätt och kommissionen anser därför att bestämmelserna bör justeras så att sanktionen faktiskt används mot kommuner som uppvisar allvarliga brister i sin verksamhet. Principen om lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän talar också för att kriterierna för statliga åtgärder för rättelse mot kommuner är så lika som möjligt kriterierna för återkallande av godkännande för enskilda huvudmän.

#### 4.2.2 Gällande rätt avseende ingripanden inom tillsynen

Genom 2010 års skollag fick Skolinspektionens tillsyn ett betydligt starkare lagstöd jämfört med tidigare vilket bl.a. ytrar sig i form av utökade sanktionsmöjligheter. Möjligheterna till ingripande inom ramen för tillsyn i 2010 års skollag brukar beskrivas i form av en sanktionstrappa.

I sammanhanget är det viktigt notera att sanktionsmöjligheterna bara kan användas inom ramen för tillsyn. Tillsyn definieras i skollagen som kontroll av om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Tillsyn kan således beskrivas som författningskontroll. Detta innebär att sanktioner inte är möjliga inom ramen för Skolinspektionens nuvarande kvalitetsgranskning, som handlar om en bredare lämplighetsgranskning av olika verksamheter.

Sanktionstrappan kan beskrivas enligt följande. I samtliga fall kan sanktionerna riktas mot såväl kommunala som enskilda huvudmän om inte annat anges.

Om Skolinspektionen vid en tillsyn konstaterar mindre allvarliga brister kan myndigheten under vissa förutsättningar välja att i stället för ett föreläggande meddela en anmärkning eller helt avstå från att ingripa.

Bassanktionen vid en konstaterad brist vid tillsynen är ett föreläggande. Ett föreläggande kan kombineras med vite och efter en lagändring 2015 ska vite användas vid allvarligare brister. Från 1 januari 2015 till 23 juni 2016 har Skolinspektionen använt vitesföreläggande i

cirka 160 fall. De högsta viten som förelagts är 3 000 000 kronor (Praktiska Sverige AB) och 2 500 000 kronor (Stockholms kommun). Den genomsnittliga nivån i vitesbesluten är cirka 495 000 kronor (källa Skolinspektionen).

En ny, mycket ingripande, sanktion som infördes genom 2010 års skollag är tillfälligt verksamhetsförbud. Om det är sannolikt att tillsynsmyndigheten kommer att fatta ett beslut om återkallelse av en enskild huvudmans godkännande eller rätt till bidrag eller ett beslut om statliga åtgärder för rättelse för en kommun eller ett landsting, och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av annan särskild anledning, ska tillsynsmyndigheten få förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare. Ett sådant beslut ska gälla omedelbart om inte annat beslutas och får gälla i högst sex månader. I praktiken innebär det att Skolinspektionen, ifall förutsättningarna är uppfyllda kan besluta om omedelbar stängning av såväl en kommunal som en fristående skola. Fram till och med december 2016 har Skolinspektionen beslutat om tillfälligt verksamhetsförbud i fem ärenden, samtliga avseende huvudmän för fristående skolor.

För enskilda huvudmän kan ett godkännande återkallas om ett föreläggande inte följts och bristen är allvarlig. Här bör noteras att godkännanden är kopplade till verksamhet vid viss angiven skolenhet. En huvudman som har flera olika godkännanden för flera olika skolenheter blir därför inte automatiskt av med samtliga godkännanden vid återkallande av godkännandet för en skolenhet. Under tiden 2011–2016 har Skolinspektionen återkallat 13 godkännanden på grund av allvarliga brister i verksamheten.

För kommunala huvudmän är det inte möjligt att återkalla rätten att bedriva skolverksamhet generellt eftersom det, som nämnts, är kommuner som enligt skollagen har det övergripande ansvaret för att elever fullgör sin skolplikt och får sin rätt till skolplikt tillgodosedd. För kommunala huvudmän finns därför i stället bestämmelsen om statliga åtgärder för rättelse i 26 kap. 17 § skollagen.

Enligt 26 kap. 17 § skollagen får Skolinspektionen besluta att staten på kommunens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse om kommunen inte följt ett föreläggande från inspektionen och grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skolförfattningarna. Har staten haft kost-

nader för åtgärderna får denna kostnad kvittas mot belopp som staten annars skulle ha betalt till kommunen.

Av förarbetena framgår att bestämmelsen, som funnits sedan 1992 (liknande regler har funnits även tidigare) och aldrig tillämpats, är avsedd för ”extrema situationer”. Det anges vidare att åtgärderna ska kunna avse såväl enhets- som huvudmannanivå, dvs. såväl en enskild skolenhet som mer omfattande delar av en kommuns skolväsende. Åtgärderna ska anpassas efter omständigheterna och Skolinspektionen bör vid behov kunna ta hjälp av andra skolmyndigheter för att genomföra åtgärderna (prop. 2009/10:165 s. 550 f).

Avseende vilka åtgärder som åsyftas anges i förarbetena att detta inte kan anges generellt utan ska avgöras i det enskilda fallet. Som exempel anges fortbildning av lärare, skolskjuts, skolmåltider eller att staten förser en kommuns skolenhet med ändamålsenliga läromedel (prop. 2009/10:165 s. 900).

#### 4.2.3 Förslag, analys och överväganden

**Kommissionens förslag:** Bestämmelserna om statliga åtgärder för rättelse i skollagen ska ändras så att det tydliggörs att sådana åtgärder bör aktualiseras i motsvarande situationer som ett återkallande av ett godkännande för enskild huvudman. Statliga åtgärder för rättelse ska kunna aktualiseras om ett föreläggande från tillsynsmyndigheten inte följts samt missförhållandet är allvarligt. Vidare ska det i skollagen anges att statliga åtgärder för rättelse endast får vidtas om åtgärderna är proportionella till sitt syfte samt övriga omständigheter.

Som angetts ovan bygger 2010 års skollag på principen om lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän. Detta gäller även sanktioner inom ramen för tillsynen. Skolinspektionen har fått förstärkta möjligheter till ingripanden genom 2010 års skollag och kan mot såväl kommunala som enskilda huvudmän rikta kraftfulla vitesförelägganden samt även besluta om tillfälligt verksamhetsförbud. Möjligheten att återkalla godkännandet för en enskild huvudman saknar dock direkt motsvarighet för kommunala huvudmän, vilket hänger samman med att kommuner enligt skollagen har det övergripande ansvaret för elevers rätt till utbildning enligt

skollagen. Statliga åtgärder för rättelse, vilket är den sanktion mot kommunala huvudmän som närmast motsvarar ett återkallande av godkännande, har aldrig använts och har en oklar innebörd. Kommissionen anser därför att det finns skäl att föreslå förändringar i bestämmelsen om statliga åtgärder för rättelse i syfte att tydliggöra att det så långt som möjligt ska finnas likvärdiga sanktioner mot kommunala respektive enskilda huvudmän samt att statliga åtgärder för rättelse bör övervägas i motsvarande situationer som återkallande av godkännande för enskilda huvudmän. Kommissionen vill i detta sammanhang också betona att ett centralt syfte med den statliga tillsynen är att den främjar och bidrar till en positiv utveckling av den verksamhet som granskas. Detta kan anses vara särskilt angeläget när det handlar om så allvarliga brister att statliga åtgärder för rättelse kan aktualiseras. Därför måste ingripanden med stöd av dessa bestämmelser kombineras med andra åtgärder för stöd och samverkan på regional nivå som beskrivits tidigare i detta kapitel.

I dag anges att statliga åtgärder för rättelse kan aktualiseras när en kommun inte följt ett föreläggande från Skolinspektionen samt grovt eller under längre tid åsidosatt sina åligganden enligt skollagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. När det gäller återkallande av godkännande för enskild huvudman är kriterierna att ett vitesföreläggande från Skolinspektionen inte följts samt att missförhållandet är allvarligt. Enligt kommissionens uppfattning är det tydligt, vilket bl.a. framgår av förarbetena till 2010 års skollag (prop. 2009/10:165 s. 550 f), att statliga åtgärder för rättelse ska vara den sanktion som för kommunala huvudmän motsvarar ett återkallande av godkännande för enskilda huvudmän. Någon saklig orsak till att under sådana förutsättningar i lag ha olika kriterier för när sanktionen kan aktualiseras finns enligt kommissionens uppfattning inte. På motsvarande sätt som gäller avseende återkallande av godkännande för enskild huvudman bör därför statliga åtgärder för rättelse kunna aktualiseras när ett vitesföreläggande inte följts och missförhållandet är allvarligt. Kommissionen anser att detta i första hand bör betraktas som ett förtydligande av de principer som gäller redan enligt nuvarande lagstiftning och inte som en förändring i sak avseende när statliga åtgärder för rättelse kan aktualiseras.

Som nämndes ovan har nuvarande bestämmelse om statliga åtgärder för rättelse mot kommunala huvudmän funnits med i bärande delar samma lydelse sedan 1992, därförinnan fanns en äldre mot-

svarighet. Bestämmelsen har dock aldrig tillämpats. Enligt kommissionens uppfattning råder det inga tvivel om att även verksamhet med kommunal huvudman kan uppvisa mycket allvarliga brister på ett sätt som skulle aktualisera ett återkallande av godkännandet för en enskild huvudman. Eftersom statliga åtgärder för rättelse är tänkt att för verksamhet med kommunal huvudman vara en motsvarighet till möjligheten att återkalla ett godkännande är det under sådana omständigheter otillfredsställande att bestämmelsen aldrig tillämpats. Genom att i skollagen förtydliga att det är samma kriterier som ska gälla för att kunna aktualisera både statliga åtgärder för rättelse och återkallande av godkännande anser kommissionen att det därmed också tydliggörs att statliga åtgärder är en sanktion som är tänkt att faktiskt tillämpas i statens tillsyn. Bestämmelserna bör aktualiseras i situationer som motsvarar de situationer då ett återkallande av godkännandet aktualiseras för enskilda huvudmän.

De exempel på statliga åtgärder för rättelse som finns i förarbetena, fortbildning av lärare, att staten tillfälligt tillhandahåller skolmåltider eller skolskjuts eller förser en kommuns skolenhet med ändamålsenliga läromedel framstår i dag inte som helt tidsenliga och inte helt adekvata i förhållande till de allvarliga och/eller långvariga brister som förekommer i praktiken. Dessa brister kan bl.a. handla om oförmåga att utifrån analyser av uppföljning och utvärdering själva vidta åtgärder mot brister. Det kan i sin tur bero på att kommunen som ansvarig huvudman inte skaffar sig ingående kunskap om sin verksamhet och dess resultat och agerar utifrån en sådan kunskapsgrund. Detta riskerar då leda till att verksamheten under lång tid kan kännetecknas av fundamentala brister som svaga studieresultat och otrygg studiemiljö utan att huvudmannen agerar. När så allvarliga brister i kommunens ansvarstagande uppstår kan det enligt kommissionens uppfattning bero på att det saknas kompetens och andra resurser för systematiskt kvalitetsarbete, analys av kompetensutvecklingsbehov etc. Kommissionen anser det viktigt att de insatser som vidtas inom ramen för statliga åtgärder för rättelse är adekvata och tillräckligt kraftfulla för att komma till rätta med de brister som föranlett ingripandet. Som ovan angetts framgår det också redan tydligt av förarbetena till nu gällande bestämmelser att åtgärderna ska kunna avse såväl skolenhets- som huvudmannanivå.

Det är inte möjligt att i detta sammanhang närmare, eller uttömmande, försöka beskriva de åtgärder som kan bli aktuella. Detta



måste vara upp till tillsynsmyndigheten att avgöra inom ramen för sitt tillsynsuppdrag utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I linje med vad som uttrycks i förarbetena till nu gällande bestämmelser ska det dock kunna vara fråga om såväl insatser riktade till en eller flera skolenheter som insatser riktade mot huvudmannanivån. Det kan t.ex. handla om insatser för att få till stånd ett fungerande kvalitetsarbete, insatser för att säkerställa trygghet och studiero i skolan samt insatser för att förstärka rektorsfunktionen eller förstärkning av undervisningsresurser.

Även om det sedan länge finns stöd i skollagen för att vidta statliga åtgärder för rättelse så är det viktigt att i sammanhanget konstatera att sådana åtgärder till sin art är ett principiellt ingrepp i ansvarsförhållandena mellan stat och kommun på skolområdet. Kommissionen anser därför att det i skollagens bestämmelser om statliga åtgärder för rättelse bör införas en proportionalitetsregel där det betonas att en statlig åtgärd för rättelse bara får vidtas om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

Kommissionen bedömer att de föreslagna förändringarna har förutsättningar att skapa en mer likvärdig tillämpning av sanktioner inom tillsynen mot kommunala och enskilda huvudmän. Skulle inte förslagen leda till ett tillfredsställande resultat bör dock mer ingripande förändringar utredas vidare, bl.a. avseende behovet av att göra ändringar i grundlag. En åtgärd som i sådana fall bör övervägas är att frånta en kommun rätten att driva skola.

### 4.3 Utgångspunkter för en myndighetsöversyn

**Kommissionens bedömning:** De statliga skolmyndigheternas uppgifter bör omprioriteras så att resurser frigörs till vetenskapligt förankrat utvecklingsstöd och främjande arbete som effektivt kan bidra till ökad kvalitet i undervisningen. Den statliga styrningen behöver förtydligas. Tillsynens roll bör vara att ur ett medborgarperspektiv hävda elevers rätt samt grundläggande statliga krav på skolhuvudmännen. En myndighetsöversyn bör skyndsamt genomföras där även organiseringen av den funktion för professionsfrågor som kommissionen föreslagit utreds. Även berörda myndigheters ansvar och samverkan när det gäller elevhälsan bör förtydligas.

I delbetänkandet anförde kommissionen att konsekvenserna av ett utökat ansvar för staten att på regional nivå stödja skolhuvudmännen, i kombination med de otydligheter som föreligger i ansvarsfördelningen mellan befintliga skolmyndigheter, innebär att en myndighetsöversyn på skolområdet är nödvändig. Den regionala närvaron borde enligt kommissionen organiseras så att den inte ytterligare splittrar det statliga myndighetsansvaret för skolan. Kommissionen avsåg att återkomma med förslag till utgångspunkter för en sådan översyn i slutbetänkandet.

Förutom lärarutbildning och skolforskning är lagar och andra föreskrifter, finansiell styrning samt de statliga skolmyndigheterna de medel staten har att tillgå för att åstadkomma bättre resultat och måluppfyllelse i skolan. De senaste årens förändringar av skollagstiftningen, särskilt av skollag och läroplaner, har syftat till högre måluppfyllelse och ökad likvärdighet. De har utformats bland annat utifrån vetenskapliga rön och undersökningar om vad som gynnar goda resultat, t.ex. betydelsen av utbildade lärare, tydliga kunskapsmål, fungerande elevhälsa m.m. Skolkommissionen föreslår i detta betänkande en förändrad finansiell styrning och nya bestämmelser som syftar till högre kvalitet i undervisningen och förbättrad likvärdighet.

Även skolmyndigheternas framtida uppgifter behöver diskuteras i perspektivet av ett par decenniers försämringar i elevernas kunskaper.

#### 4.3.1 Bakgrund

När Skolverket bildades 1991 var uppgiften att svara för nationell uppföljning och utvärdering med tillsyn som ett kompletterande kontrollverktyg i frågor som främst gällde enskilda elevers rätt samt grundläggande ansvarsregler för kommunerna som skolhuvudmän. Dessa ansvarsregler avsåg främst kraven på kommunernas styrning och egenkontroll, dvs. det som i dag brukar benämnas systematiskt kvalitetsarbete. Därutöver skulle verket ha till uppgift att ta fram underlag och förslag till utveckling av skolan, t.ex. nya läro- och kursplaner eller andra nationella åtgärder för att förbättra verksamheten.

I samband med bl.a. de nedskärningar av grundskolans kostnader som genomfördes under 1990-talet ålades Skolverket att utöka sin tillsyn. Tillsynen inriktades nu bl.a. på bredare granskningar av kommunernas ansvarstagande som skolhuvudmän och även på det växande antalet fristående skolor. I samband med de nedslående kunskapsresultaten 1998, när de första eleverna fick betyg i årskurs nio enligt det då nya målrelaterade betygssystemet, infördes en tematiskt inriktad utbildningsinspektion. En inspektionsnämnd (Kvalitetsgranskningsnämnden) inrättades inom Skolverket och verkade under några år innan den lades ned. Parallellt önskade regeringen också utökat stöd till skolhuvudmän och skolor och gav 2000 Skolverket i uppdrag att ta fram en strategi för stöd till skolförbättrande åtgärder. Det skulle enligt regeringen finnas en tydlig kedja mellan, å ena sidan, konstaterandet av brister genom Skolverkets tillsyn och, å den andra, förbättringsåtgärder i samverkan mellan myndigheten och skolhuvudmannen. Regeringsuppdraget ledde fram till ett par års verksamhet med s.k. utvecklingsdialoger i Skolverkets regi.

Det skedde alltså under några år en samtidig satsning på tillsyn och på utvecklingsstöd inom ramen för samma skolmyndighet, men regeringen skilde 2003 de kontrollerande uppgifterna från de utvecklingsstödjande genom att inrätta Myndigheten för skolutveckling, som bl.a. övertog arbetet med utvecklingsdialoger. Skolverkets inspektion fördubblades samtidigt.

År 2008 genomförde regeringen ytterligare en fördubbling av inspektionen som avskildes från Skolverket och bildade en egen myndighet, Statens skolinspektion.<sup>1</sup> Normeringen, dvs. ansvar för styrdokument, viss föreskriftsrätt samt uppdrag att ge ut allmänna råd, liksom den nationella uppföljningen och utvärderingen blev kvar hos Skolverket. Myndigheten för skolutveckling avvecklades. Några av dess uppgifter övertogs av Skolverket men regeringen angav att verkets utvecklingsuppdrag skulle renodlas, stramas upp och begränsas avseende såväl inriktning som arbetssätt. Nationella utvecklingsinsatser skulle i fortsättningen huvudsakligen avse insatser för genomförande av reformer, viss kompetensutveckling och information om verksamhetsområdet. Regeringen betonade att kvalitetsutvecklingen på lokal nivå var ett ansvar för varje huvudman, skola och

---

<sup>1</sup> Samtidigt bildades Specialpedagogiska skolmyndigheten genom sammanslagning av bl.a. Specialskolemyndigheten och Specialpedagogiska institutet.

verksamhet (prop. 2007/08:50). Dessa restriktioner för det statliga utvecklingsstödet har dock successivt kommit i skymundan. Statliga insatser på olika områden, även sådana som direkt riktat sig till skolhuvudmän och skolor, ingår sedan flera år åter i Skolverkets uppdrag. Skolinspektionen har numera i uppdrag att lämna råd och vägledning inom ramen för sin tillsyn.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) fick 2012 ett utökat utvärderingsuppdrag inom utbildningsområdet. Såväl Skolverket som IFAU har således utvärderingsansvar inom skolområdet.

År 2015 bildades Skolforskningsinstitutet som har i uppdrag att sammanställa och sprida forskningsresultat samt att finansiera praktiktäna forskning inom skolområdet. Skolverket har också i uppdrag att sprida forskningsresultat. Vetenskapsrådet finansierar utbildningsvetenskaplig forskning och har även i uppdrag att sprida forskningsresultat.

Under den beskrivna perioden har alltså omfattande förändringar skett i myndighetspolitiken. Den tydligaste förskjutningen är utbyggnaden av kontrollfunktionerna, särskilt tillsynen.

#### 4.3.2 Myndighetsuppgifter och elevresultat

Vilka uppgifter myndigheter ska ha och vilka resurser som ska tilldelas dem är en fråga om prioriteringar utifrån vad som bedöms viktigast. I det bekymmersamma läge som skolan befinner sig finns skäl att pröva om prioriteringen är optimal utifrån möjligheterna för myndigheterna att bidra till förbättrade kunskapsresultat i skolan.

Både Skolverket och Skolinspektionen har enligt sina instruktioner i uppdrag att bidra till förbättrade kunskapsresultat för eleverna. Det är givetvis svårt att mäta myndigheternas respektive betydelse för elevernas kunskapsutveckling liksom för likvärdigheten i skolan. Däremot kan myndigheternas uppgifter diskuteras i förhållande till vad forskning och utvärderingar har visat vara betydelsefullt för kunskapsresultaten. Det handlar då om myndighetsuppgifternas potentiella möjligheter att skapa förutsättningar för bättre kunskaper hos eleverna.

Av de statliga myndighetsuppgifterna bör sådana som gäller kompetensutveckling för lärare och skolledare ha en sådan potential.

Som framgått tidigare har forskning visat på kompetensens stora betydelse för undervisningens kvalitet och för elevernas kunskapsutveckling.

Ett annat område är riktat stöd till skolor med stora utmaningar, där ett genomfört projekt, inriktat bl.a. mot handledning och ”coachning” av lärare och rektorer vid skolor med låga elevresultat, utvärderats av IFAU (2015). Utvärderingen visade att projektet haft positiva effekter på elevernas kunskaper, liksom på arbetsklimatet i klassrummen och på elevernas uppfattningar om lärarnas undervisning. Metodiken i detta projekt anknyter i övrigt till de tidigare nämnda utvecklingsdialogerna och det pågående arbetet inom ramen för regeringsuppdraget Samverkan för bästa skola. Utvecklingsdialogerna har tidigare utvärderats av bl.a. Danmarks evalueringsinstitut (2002 a, b, 2003) och av Mälardalens högskola (Sandahl 2009). Utvärderingarna visade att kvaliteten i samverkansprocesserna mellan den statliga myndigheten och huvudmännen var hög och utbytet av stödet ansågs vara mycket stort från deltagande huvudmäns sida.

Styrning genom styrdokument och nationella prov liksom nationell uppföljning och utvärdering utgör grundelement för styrningen av ett skolväsende och för den infrastruktur som behövs för bedömning av måluppfyllelse. Det saknas dock undersökningar som visar samband mellan dessa myndighetsuppgifter och studieresultat.

Efter en genomgång av forskning och utvärderingar konstaterade Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan (SOU 2013:30) att det saknas tydliga belägg, vare sig nationellt eller internationellt, för att tillsyn och granskning har en sådan påverkan på undervisningen att det kan påverka studieresultat mätt på nationell nivå. Statlig tillsyn kan dock självklart motiveras på andra grunder. Enskilda elevers rättigheter i skolan – t.ex. rätten till särskilt stöd och till en skolmiljö fri från kränkningar – behöver skydd och grundläggande krav på skolhuvudmän och skolor, som inte kan kontrolleras på annat sätt, måste hävdas.

I delbetänkandet konstaterade Skolkommissionen att det finns otydliga ansvarsförhållanden mellan dagens skolmyndigheter samt överlappningar mellan deras olika uppdrag. Det gäller såväl normering som uppföljning, utvärdering, skolutveckling, stöd till forskning och forskningsspridning. Riksrevisionen (2016b) genomför för närvarande en granskning av myndighetsstrukturen utifrån uppgifter om

gränsdragningsproblem, överlappande uppgifter och otydliga ansvarsförhållanden.

### 4.3.3 Omprioritering av myndighetsuppgifter

Sammantaget finns det enligt kommissionen starka skäl att ompröva statens prioritering av myndighetsuppgifterna. Mer resurser bör läggas på stärkande och stödjande uppgifter. Det finns hos såväl Skolinspektionen som Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten hög kompetens för att bedriva sådan verksamhet.

Som framgått kan en uppgift för en statlig skolmyndighet med regional närvaro vara att genomföra regelbundna resultatdialoger med varje skolhuvudman och dess skolor. Granskningar av skolor kan integreras med och vara en del av utvecklingsstödet. Stora resurser som i dag läggs på produktion av rapporter från tillsyn och kvalitetsgranskningar kan i stället läggas på professionellt stöd för att höja kvaliteten i undervisningen och stärka skolledningen. På samma sätt frigörs resurser hos huvudmän, rektorer och lärare, som i dag avsätter mycket tid till förberedelser och dokumentation inför den regelbundna tillsynen och vid genomförandet av den, något som uppmärksammats av Statskontoret (2016b).

Informationen om skolors kvalitet behöver därigenom inte försämrats. De kvalitetsuppgifter som numera publiceras på skolnivå ger elever och vårdnadshavare information som underlag för val av skola.<sup>2</sup> Vid ett införande av det aktiva skolval, som kommissionen föreslår i kapitel 10, bör denna information marknadsföras så att tillgången till den blir likvärdig. Det är dock mycket viktigt, som kommissionen underströk i delbetänkandet, att informationen kompletteras med fakta om skolans bidrag till elevernas kunskapsutveckling, s.k. value-added-mått (se även kapitel 10). Kommissionen inser att sådana mått, som ger mer rättvisande kvalitetsinformation än jämförelser av betyg och provresultat, kräver omfattande utrednings- och metodutvecklingsarbete och menar att det är viktigt att detta arbete ges hög prioritet.

Som redan betonats måste en starkare betoning av stödjande och stärkande myndighetsuppgifter balanseras mot behovet av

---

<sup>2</sup> Se Skolverkets webbplats om skolvalsinformation: [www.valjaskola.se](http://www.valjaskola.se)

statlig kontroll. Det behövs fortsatt en statlig tillsyn av hög kvalitet och tillräcklig omfattning.

Tillsynens roll är att kontrollera och genomdriva att huvudmän och skolor uppfyller de krav och följer de bestämmelser som staten fastställt i författningar. För detta krävs mandat att meddela förelägganden, ytterst med sanktioner, som utifrån allmänna rättsprinciper måste kunna överklagas och prövas i domstol. Det som är avgörande för kunskapsresultaten är kvaliteten i undervisningen, som framför allt är beroende av lärares kunnande och undervisningsskicklighet och även av rektorers lednings- och organisationsförmåga. Undervisningskvaliteten är inte reglerad i skollagstiftningen på ett sådant sätt – och kan heller inte vara det – att den ytterst bör bedömas av en domstol. Att höja kvaliteten på undervisningen genom statlig kontroll av regelefterlevnad är därför inte en framkomlig väg.

Tillsynen är likafullt mycket viktig och ett nödvändigt verktyg för staten. Det kan finnas en risk att tilltron till tillsynen urholkas om den tillskrivs en potential, att förbättra undervisningens kvalitet, den inte äger.

Tillsynens uppdrag bör vara att utifrån ett medborgarperspektiv hävda enskild elevs rätt och rättssäkerhet samt skollagstiftningens grundläggande krav på skolhuvudmännen. Exempel på sådana grundläggande krav är att utbildning anordnas och elever antas enligt bestämmelserna, att elevers rätt till utbildning liksom till särskilt stöd tillgodoses, att åtgärder mot kränkande behandling och diskriminering vidtas, att behörighetsbestämmelserna efterlevs och att betygssättningen sker på ett korrekt sätt. Det är inom sådana områden tillsynen har bäst möjlighet att åstadkomma förbättringar medan det krävs andra insatser för att bidra till kvalitetshöjningar av undervisningen.

Tillsynen bör aktiveras genom nationell statistik, nationella utvärderingar, uppgifter från de regionala myndighetskontorens resultatuppföljningar och skolgranskningar, anmälningar eller av andra signaler. Den bör riktas mot huvudmän och skolor som utifrån dessa uppgifter kan befaras ha allvarliga brister. Hur tillsynen ska inriktas och utövas bör analyseras inom myndighetsöversynen. Kommissionen bedömer att stora statliga resurser kan frigöras för verksamhet som inriktas på att främja kvaliteten i undervisningen.

Mot denna bakgrund förordar Skolkommissionen att en myndighetsöversyn skyndsamt genomförs med dessa utgångspunkter

och där statens regionala närvaro får en tydlig inriktning på resultatuppföljning samt vetenskapligt förankrade stöd- och utvecklingsåtgärder. Kommissionen anser det inte lämpligt att i samma myndighet förena stödjande och utvecklande uppgifter, bland annat sådana som OECD rekommenderar (se avsnitt 4.1.2), med tillsyn. Såväl tillsyn som tillståndsprovning ska vara en mer distanserad och centraliserad verksamhet och handhas på central nationell nivå.

I översynen bör övervägas hur överlappningen mellan nuvarande Skolverkets nationella utvärdering och Skolinspektionens kvalitetsgranskning kan överbryggas liksom relationen till IFAU:s utvärderingsansvar på skolområdet. Även ansvarsförhållandena inom skolforskning bör belysas.

Samtliga huvuduppgifter för statens skolmyndigheter bör lagfästas. Hur många skolmyndigheter staten ska ha bör prövas noga. Det kan finnas argument för att behålla dagens fyra skolmyndigheter, dock med förändrade uppdrag, men även att minska antalet. En aspekt att beakta kan vara huruvida uppdelningen på flera skolmyndigheter bidragit till den fragmentisering och försvagning av skolsystemet som kommissionen menar har skett.

Vidare bör prövas om det är ändamålsenligt att i en framtida myndighetsstruktur behålla Specialpedagogiska skolmyndighetens regionala organisation för rådgivning och stöd avseende elever med funktionshinder. Som framgår i kapitel 9 bedömer kommissionen att särskilt det tidiga specialpedagogiska stödet till elever i grundskolan behöver byggas ut och förbättras. Detta kommer att kräva statliga implementerings- och kompetensutvecklingsinsatser liksom uppföljning och utvärdering. I det perspektivet kan en sammanhållen statlig regional myndighetsnärvaro, där SPSM:s specialistresurser ingår, vara en fördel.

I myndighetsöversynen bör även ingå organiseringen av den funktion för professionsfrågor som kommissionen föreslår i kapitel 6. Även berörda myndigheters ansvar och samverkan när det gäller elevhälsa, som diskuteras i kapitel 9, bör förtydligas.



## 5 Kompetensförsörjning till skolväsendet

En förutsättning för en hög och likvärdig kvalitet inom hela skolväsendet är att alla elever möter behöriga, kompetenta och engagerade lärare samt att verksamheten i landets skolor leds av skickliga skolledare. En av OECD:s rekommendationer är att Sverige bör utveckla en långsiktig strategi för kompetensförsörjning till skolan (OECD 2015a).

Det slutbetänkande som Skolkommissionen nu presenterar omfattar både reformvårdande, kapacitetsförstärkande och kvalitetsutvecklande element när det gäller kompetensförsörjningen till skolväsendet. Kommissionen menar att de bedömningar som redovisas i detta kapitel, tillsammans med de förslag och bedömningar som redovisas i kapitel 6, kommer att bidra till en förstärkning och utveckling av kompetensförsörjningen till skolan.

### 5.1 Fortsatta insatser för att öka antalet behöriga lärare och skolledare

#### 5.1.1 Inledning

Det svenska skolväsendet står inför en betydande personalbrist. En analys baserad på Skolverkets lärarprognos (Skolverket 2015e) och uppgifter från Statistiska centralbyrån (SCB) visar att det totala rekryteringsbehovet kan komma att uppgå till 79 000 heltidstjänster under perioden 2015–2019 (prop. 2016/17:01). Det är flera faktorer som bidrar till detta. Det handlar dels om kommande pensionsavgångar, antalet examinerade från landets lärarutbildningar och antalet behöriga lärare som arbetar utanför skolväsendet. Dels handlar det också om demografiska förändringar i elevunderlaget (se

även delavsnitt 3.3.4). I SCB:s arbetskraftsbarometer från 2016 uppger en stor majoritet av de tillfrågade skolhuvudmännen att det råder brist på såväl nyutexaminerade som yrkeserfarna lärare inom ett flertal inriktningar och ämnen (SCB 2016b). Det finns regionala skillnader i andelen behöriga lärare samt skillnader mellan ämnen, i grund- och gymnasieskolan. Regeringen betonar vikten av att det parallellt med de reguljära lärarutbildningarna också måste finnas kompletterande sätt att nå en behörighetsgivande examen för att kunna möta skolväsendets behov.

I delbetänkandet (SOU 2016:38) gjorde kommissionen bedömningen att den rådande situationen med brist på lärare och skolledare måste hanteras på ett resolut sätt av både stat och skolhuvudmän. Det krävs åtgärder för att öka rekryteringen av studenter till lärarutbildningarna, skapa fler vägar till lärar- och skolledaryrkena, samt skapa goda arbetsvillkor och förutsättningar för fortsatt professionell utveckling under yrkeslivet för verksamma lärare och skolledare för att därigenom stärka lärar- och skolledaryrkenas attraktionskraft.

En undervisning av hög kvalitet och ett starkt skolledarskap är avgörande för att skolans mål ska kunna förverkligas. Mot bakgrund av detta är den nuvarande bristen på lärare och skolledare ytterst allvarlig. Långsiktiga prognoser visar att lärare är en av de yrkesgrupper där det väntas råda störst brist de kommande decennierna (se t.ex. SCB 2016b; Skolinspektionen 2015a; UKÄ 2016b). Bristen på lärare och skolledare medför stora problem för många skolhuvudmän och skolor, och negativa konsekvenser för de elever som inte får en så bra utbildning som de har rätt till.

### 5.1.2 Kommissionens bedömningar

#### En långsiktig systemförstärkning av lärarutbildningarna

**Kommissionens bedömning:** Fortsatta insatser krävs för att säkra tillgången på behöriga lärare och skolledare till det svenska skolväsendet. Det kapacitetsbyggande som behövs uppnås inte genom temporära kortsiktiga lösningar, utan genom en långsiktig systemförstärkning. Den kapacitetsförstärkning och utveckling kommissionen ser som nödvändig kommer att medföra behov av resurser och riktade insatser. Det är viktigt att de åtgärder

som vidtas bidrar till en bibehållen eller stärkt kvalitet, och inte i något avseende medför en kvalitetsförsämring.

Den utbyggnad av antalet platser på lärarutbildningarna som nu görs måste medföra en resursförstärkning, utöver de medel som tillförts för ytterligare utbildningsplatser, för att säkerställa att den utbildning som anordnas är av hög kvalitet. Detta omfattar både ekonomiska resurser och kompetens.

Under lång tid har antalet behöriga förstahandssökande och antagna liksom söktrycket till lärarutbildningar varit lågt. Sedan de nya lärarutbildningarna startade hösten 2011 har dock inflödet till utbildningarna ökat stadigt (UKÅ 2016b). Höstterminen 2015 uppgick antalet sökande till cirka 21 000 personer, vilket är en ökning om 68 procent sedan 2011 (prop. 2016/17:1). Antalet antagna ökade med omkring 45 procent under samma tidsperiod. Antagningsstatistik från Universitets- och högskolerådet (UHR) för höstterminen 2016 indikerar att antalet antagna fortsätter att öka. Söktrycket, dvs. antalet behöriga förstahandssökande per antagen, till lärarutbildningarna har ökat något men är fortsatt lågt (hösten 2015 var söktrycket 1,4 sökande per antagen). Antalet nybörjare på utbildningarna har ökat med drygt 20 procent sedan läsåret 2011/2012. Det största antalet behöriga förstahandssökande och antagna var till förskollärarytbildningen följt av ämnes- och grundlärarytbildningarna. Minst ökning avseende antalet förstahandssökande hade yrkeslärarytbildningarna.

Regeringen har tidigare initierat en utbyggnad av antalet utbildningsplatser inom lärarutbildningarna (prop. 2015/16:1). Denna första utbyggnad påbörjades 2015 och omfattade 2 300 nybörjarplatser, motsvarande drygt 6 000 helårsstudenter. Ytterligare en utbyggnad på 3 600 helårsstudenter ska genomföras, fullt utbyggd 2021 (prop. 2016/17:1). Regeringen bedömer att en utbyggnad är möjlig då söktrycket har ökat och då majoriteten av berörda lärosäten bedömer att de kan bygga ut utbildningarna med bibehållen kvalitet.

Kommissionen ser positivt på utvecklingen att antalet behöriga förstahandssökande och antagna till lärarutbildningarna har ökat. Det finns dock betydande skillnader mellan olika utbildningsinriktningar, vilket bör föranleda särskilda satsningar för att öka antalet studenter på de inriktningar där det råder brist. Inspiration

bör kunna hämtas från de riktade satsningar som görs inom de behörighetsgivande utbildningarna (se kommande delavsnitt).

Det är positivt att regeringen bygger ut antalet platser på lärarutbildningarna. Dock bedömer kommissionen att utbyggnaden måste medföra en resursförstärkning, utöver de medel som tillförts för ytterligare utbildningsplatser, för att möjliggöra den kvalitetsförstärkning inom utbildningsprogrammen som är nödvändig. Kommissionen återkommer till frågan om utökade ekonomiska resurser för lärarutbildningarna i avsnitt 5.2.

### Ökad tillgång till behörighetsgivande utbildningar för lärare

**Kommissionens bedömning:** Det är angeläget att skapa bättre tillgång till behörighetsgivande och behörighetskompletterande utbildningar vid sidan av lärarutbildningarna. Detta kan handla både om att skapa nya vägar till behörighet, att utöka antalet platser inom befintliga utbildningsvägar, förbättra studievillkoren och att öka flexibiliteten gällande t.ex. studietakt och möjlighet till distansstudier.

#### *Vidareutbildning av förskollärare och lärare utan examen (VAL)*

För att ge yrkesverksamma lärare utan behörighetsgivande examen möjlighet att komplettera sin utbildning och få behörighet och legitimation pågår sedan 2007 satsningen Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen, s.k. VAL (SFS 2007:224). Satsningen har förlängts ett flertal gånger och sträcker sig nu t.o.m. 30 juni 2030. Studenter inom VAL-projektet har en individuell studieplan som bygger på tidigare högskolestudier och erfarenheter från att ha arbetat som lärare. VAL-projektet är ett nationellt projekt med åtta medverkande universitet och högskolor (SFS 2011:689). Söktrycket till VAL är högt. Inför antagningen till vårterminen 2016 inkom drygt 1 100 ansökningar, vilket är det högsta antalet sökande inför en vårtermin sedan projektet startade. Totalt var 1 816 studenter aktiva i VAL-projektet vårterminen 2016. För att kunna svara mot efterfrågan har regeringen tillfört extra medel. Regeringen avser att an-

vända ytterligare medel för att säkra verksamheten kommande år. För 2016 har 93 miljoner kronor avsatts (prop. 2016/17:1).

Kommissionen bedömer att satsningen på behörighetsgivande utbildning av verksamma lärare som saknar examen är en viktig åtgärd, och att det är angeläget att satsningen dimensioneras för att motsvara den efterfrågan som finns. En tidigare utvärdering av projektet visar dock på problem med genomströmningen då många studenter deltar i utbildningen parallellt med ordinarie arbete i skolan (Högskoleverket 2012). För att satsningen ska nå sin fulla potential är det, menar kommissionen, angeläget att ge de studerande så goda studieförutsättningar som möjligt för att möjliggöra en högre genomströmning. Inspiration kan hämtas från de satsningar som gjorts gällande de kompletterande pedagogiska utbildningarna.

Kommissionen menar vidare att det bör ses över hur VAL-projektets upplägg, med validering och individuell studiegång, kan vidgas till fler målgrupper än i dag. Det kan till exempel handla om personer som inte för tillfället är verksamma inom skolväsendet. Dessutom bör VAL utvidgas så att kompletterande utbildning möjliggörs oavsett vilken av 2011 års lärar- eller förskollärarexamina som en person avser att avlägga.

### *Utländska lärares vidareutbildning (ULV)*

För att ge personer med en utländsk lärarexamen möjlighet till kompletterande utbildning pågår sedan 2007 satsningen Utländska lärares vidareutbildning, ULV (SFS 2008:1101). ULV syftar till att personer med en utländsk lärar- eller förskollärarexamen ska få en svensk lärarexamen eller ett behörighetsbevis och därmed bli anställningsbara i det svenska skolväsendet. Precis som i VAL-projektet ska utbildningen planeras med hänsyn till studentens tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet. Utbildningen anordnas vid sex universitet och högskolor. ULV-projektet är en förhållandevis begränsad verksamhet. Hittills har cirka 1 500 personer tagit sin examen genom satsningen. Under 2015 utökades de särskilda medel som avsatts för utbildningen för att kunna svara mot ett ökande söktryck. För utbildningens genomförande avsattes 47 miljoner kronor för 2016 (prop. 2016/17:1).

Regeringen inledde 2015 en satsning på så kallade snabbspår för nyanländas etablering. Syftet med satsningen är att fler nyanlända ska erbjudas arbete, arbetsplatsförlagd praktik eller någon form av anställning samtidigt som arbetsgivare i branscher där det råder brist på arbetskraft ska få hjälp med kompetensförsörjningen. I februari 2016 infördes ett program inom satsningen inriktat mot förskollärare och lärare med utländsk examen. Genom programmet påskyndas processen för validering av kompetens och kompletterande utbildning kan påbörjas tidigare. Det innebär också att personen tidigt kan komma ut på en skola och förskola via praktik och anställning. I slutet av december 2015 ingick 54 000 nyanlända personer i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag, varav knappt 2 000 var lärare. De universitet och högskolor som medverkar i satsningen hade utbildningsplatser för runt 500 nyanlända lärare 2016, och cirka 700 utbildningsplatser 2017.

Kommissionen bedömer att satsningar på att möjliggöra för personer med utländsk lärarexamen att komplettera sin utbildning och kunna få en svensk lärarexamen är angelägna, både för det svenska skolväsendet och för berörda individer. Utvärderingar av kompletterande utbildning för personer med en utländsk lärar- eller förskollärarexamen visar på positiva resultat (se t.ex. Bredänge & Cornelius 2012; Högskoleverket 2012). Projektet bör kunna skalas upp till att omfatta fler förskollärare och lärare med utländska examina inom området. Det är dock av stor betydelse att utbildningen utvecklas utifrån de erfarenheter som identifierats i gjorda utvärderingar. För att satsningen ska nå sin fulla potential är det, menar kommissionen, angeläget att ge de studerande så goda studievillkor som möjligt för att möjliggöra en högre genomströmning. Det handlar t.ex. om de ekonomiska villkoren under studietiden. Det är även angeläget att förstärka de moment som är inriktade mot språk och kultur för att bättre förbereda personer med yrkeserfarenheter från andra länder för att arbeta inom det svenska skolväsendet. Det är med anledning av detta viktigt att de verksamhetsförlagda delarna av utbildningen är tillräckligt omfattande. Frågan om betydelsen av de praktiska verksamhetsförlagda inslagen i blivande lärares utbildning behandlas vidare i avsnitt 5.2.

*Kompletterande pedagogisk utbildning (KPU)*

Under 2011 infördes möjligheten till kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) för personer som har läst skolämnen på högskolenivå och som vill bli behöriga ämneslärare (SFS 2011:686). Utbildningen riktar sig mot grundskolans årskurs 7–9 och gymnasieskolan och omfattar tre terminers heltidsstudier, dvs. 90 högskolepoäng. KPU avser således endast personer som har läst ämnesstudier på högskolenivå och som vill bli behöriga ämneslärare.

Lärosätena kan, precis som för övriga utbildningar, själva besluta kring utformningen av utbildningen utifrån examensordningens och den särskilda förordningens mål. Flera lärosäten har utnyttjat denna möjlighet och det är inte ovanligt att KPU bedrivs på distans eller deltid. Det finns också exempel på att KPU bedrivs med förhöjd studietakt.

En analys av genomströmningen på lärarutbildningarna visar att KPU ser ut att få en betydligt högre examensfrekvens jämfört med den ordinarie ämneslärarutbildningen (UKÄ 2016a). UKÄ:s analys är att detta kan förklaras av att KPU-studenterna redan har studievana och att utbildningen är kortare.

En försöksverksamhet för att skapa fler vägar in i läraryrket och öka rekryteringen av lärare bedrivs av ett par lärosäten med examens-tillstånd för ämneslärarexamen i samarbete med organisationen Teach for Sweden (prop. 2016/17:1). I projektet ges studenter med en tidigare examen och goda studieresultat möjlighet att läsa en KPU samtidigt som de arbetar i en skola med låg måluppfyllelse. Utbildningen pågår under två år då studier och arbete pågår parallellt. Söktrycket är högt och projektet har sedan start 2013 omfattat fler än 1 000 sökande. Regeringen sköt till ytterligare medel för verksamheten under 2016 (prop. 2015/16:99) och avser att använda ytterligare medel för att säkra verksamheten kommande år (prop. 2016/17:1).

Ovanstående kompletterande pedagogiska utbildningar har utvärderats av UKÄ (2017d). UKÄ påpekar att de kompletterande pedagogiska utbildningarna pågått under kort tid vilket gör det svårt att dra generella slutsatser om dem i förhållande till ordinarie KPU. UKÄ:s samlade slutsats är att det är angeläget att resultaten av samtliga KPU utvärderas för att utifrån den samlade bilden kunna dra slutsatser om vilka satsningar som är effektiva.

Regeringen har gjort ytterligare satsningar gällande KPU. En åtgärd är en femårig satsning på en särskild KPU som leder till ämneslärarexamen för personer med forskarexamen, där den som genomgår utbildningen ska kunna få en statlig ersättning i form av ett utbildningsbidrag på 25 000 kronor per månad (prop. 2016/17:1). Därutöver medger en KPU som leder till ämneslärarexamen inom matematik, naturorienterade ämnen eller teknik studenter rätt till en högre bidragsnivå i studiemedlet.

Kommissionen bedömer att satsningarna på KPU är viktiga komplement till de reguljära ämneslärarutbildningarna. Utbildningarna medför en bra möjlighet för personer som redan har en akademisk utbildning att vidareutbilda sig till lärare. Det är viktigt att se till att antalet platser inom KPU motsvarar den efterfrågan som finns, både avseende den utbildning som anordnas med ordinarie och den med förhöjd studietakt. Den verksamhet som bedrivs av Teach for Sweden, där de studerande arbetar i skolan under handledning parallellt med att de läser KPU, är ett positivt inslag. De satsningar som gjorts från statens sida för att förbättra studievillkoren (i form av nedsatt tjänstgöringsgrad i de fall som studier och arbete i skolverksamhet sker parallellt, utbildningsbidrag samt rätt till högre studiebidragsnivå) bedöms ha god potential för att påverka utbildningarnas attraktivitet och genomströmning i positiv riktning. Kommissionen anser att motsvarande satsningar bör övervägas när det gäller andra behörighetsgivande utbildningar såsom VAL och ULV.

### Bättre villkor för befattningsutbildningen för rektorer

**Kommissionens bedömning:** Rektorer måste ges goda förutsättningar för sitt uppdrag. Befattningsutbildningen för rektorer är en betydelsefull del av detta. Det är angeläget att skolhuvudmännen värnar den tid rektor behöver för att tillgodogöra sig utbildningen.

Från och med 2011 är det obligatoriskt för rektorer att genomgå en särskild reglerad befattningsutbildning (SFS 2011:183). Målet med utbildningen, det s.k. Rektorsprogrammet, är att rektorer får sådana kunskaper att de kan ansvara för att elever får en likvärdig utbildning, skapa förutsättningar för målpuppfyllelse på såväl individ- som



verksamhetsnivå, och ansvara för att verksamheten som helhet utvecklas.<sup>1</sup>

Staten och skolhuvudmännen delar på kostnaderna för befattningsutbildningen. Staten bekostar utbildningen medan huvudmännen står för lön och övriga kostnader (såsom t.ex. läromedel och resekostnader) under utbildningstiden. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen. Utbildningen motsvarar 30 högskolepoäng och pågår under tre år. Befattningsutbildningen genomförs av sex lärosäten på uppdrag av Skolverket. Av Skolverkets årsredovisning framgår att drygt 65 procent av de som har genomgått sex terminers utbildning avslutade sin utbildning med godkända resultat. Skolverket uppskattar att mer än hälften av landets rektorer har utbildat sig inom ramen för befattningsutbildningen.

Under 2015 har cirka 3 300 skolledare deltagit i utbildningen, varav omkring 1 000 var nyantagna (prop. 2016/17:1). Hur många som fortsatt är i behov av utbildning är svårbedömt och kan inte närmare anges, bl.a. eftersom nya rektorer, förskolechefer och biträdande rektorer tillkommer över tid.

Utvärderingar av Rektorsprogrammet (Jacobsson m.fl. 2013) och studier av rektorsutbildning (se t.ex. Skott & Törnsén 2017) visar att många rektorer upplever positiva resultat av utbildningen, särskilt det utbyte med andra rektorer som utbildningen möjliggör. Ett problem som framkommer är svårigheter att kombinera utbildningen med skolans ordinarie verksamhet.

Kommissionen vill understryka vikten av att rektorer ges goda förutsättningar att klara sitt uppdrag, och menar att en befattningsutbildning är en betydelsefull del av detta. Enligt skollagen (2 kap. 12 §) ska varje huvudman se till att rektorer går befattningsutbildningen, eller motsvarande. Kommissionen anser att det är viktigt att skolhuvudmännen värnar den tid rektor behöver för att tillgodogöra sig utbildningen.

Kommissionen återkommer till frågan om rektors behörighet och befattningsutbildning i avsnitt 6.2.

---

<sup>1</sup> Utbildningen är obligatorisk för nya rektorer men även förskolechefer kan delta om huvudmannen finner att det är lämpligt och utbildningsplatser finns.

## Bättre tillgång till behörighetskompletterande utbildningar för lärare

**Kommissionens bedömning:** Det är angeläget att skapa bättre tillgång till utbildningar som bidrar till utökad behörighet för lärare, samt goda villkor för deltagande.

Sedan hösten 2011 erbjuds det s.k. Lärarlyftet II, som syftar till att legitimerade lärare ska ges möjlighet att komplettera sin behörighet för att bli behöriga i alla skolformer, ämnen och årskurser där de undervisar. Satsningen omfattar även möjlighet för fritidspedagoger (eller motsvarande) till utbildning i ett eller två praktiska eller estetiska ämnen så att de kan bli behöriga och därmed ges möjlighet att få legitimation som lärare, samt möjligheter för förskollärare och lärare att läsa mot en speciallärarexamen. Satsningen omfattar även validering av tidigare kunskaper och färdigheter i förhållande till utbildningens mål, vilket kan bidra till kortare studietid innan behörighet uppnås. Under 2015 antogs 2 655 personer (av totalt drygt 5 600 sökande) till utbildning inom Lärarlyftet II, och drygt 220 deltagare genomgick en valideringsprocess (prop. 2016/17:1). Deltagandet i fortbildnings-satsningen skiljer sig åt mellan lärare anställda av offentlig respektive enskild huvudman. Av deltagarna är en majoritet offentligt anställda. Skolverkets kostnader för satsningen uppgick till cirka 225 miljoner kronor 2015.

Finansieringen av satsningen är ett delat ansvar mellan staten, skolhuvudmannen och i vissa fall den enskilde läraren (U2011/5531/S). Huvudmän kan ansöka om statsbidrag för de lärare som deltar i Lärarlyftssatsningen (prop. 2016/17:1). Dessa stimulansbidrag kan bl.a. användas för att minska lärares tjänstgöringsgrad under studietiden. För att särskilt locka till utbildningar i matematik, svenska som andraspråk och viss speciallärarutbildning lämnas ett högre belopp per högskolepoäng. Under 2016 förbättrades villkoren för lärare och förskollärare som deltar i utbildning till speciallärare och specialpedagog, samt i utbildning i svenska som andraspråk ytterligare, då det sökbara statsbidraget täcker delar av deltagarens lönekostnad (motsvarande 70 procent) under utbildningstiden.

Kommissionen bedömer att det är angeläget att bibehålla och utveckla möjligheten för legitimerade förskollärare, lärare och fritidspedagoger att komplettera sin behörighet. Det är viktigt att mot-

verka de strukturella skillnader som förekommer mellan huvudmän avseende lärares möjligheter att delta. Kommissionens förslag till ökat nationellt ansvar för skolans finansiering (se kapitel 8) bör kunna bidra till mer likvärdiga möjligheter till deltagande.

Kommissionen menar att lärare bör ha möjlighet till kompletterande behörighet genom vidareutbildning inom ramen för det system för kompetensutveckling som behandlas i avsnitt 6.2. Det behöver finnas vägar för legitimerade lärare att kunna komplettera en examen till att innefatta ytterligare ämnen, men även mot ytterligare en skolform eller en annan inriktning, utan att behöva genomgå ytterligare ett helt lärarutbildningsprogram.

### Satsningar på karriärtjänster för lärare och lärarlönelyft

**Kommissionens bedömning:** Intentionerna bakom satsningarna på införandet av karriärtjänster för lärare och höjda lärarlöner för särskilt kvalificerade lärare är goda. Det är dock angeläget att skapa ett tydligt och transparent system för karriärmöjligheter för lärare som omfattar såväl fortsatta utvecklingsmöjligheter och utmaningar, som erkännande och en positiv löneutveckling.

Enligt rådande ansvarsfördelning mellan stat och skolhuvudmän är det de senare som har arbetsgivaransvar, vilket omfattar ansvaret för de anställdas löne- och karriärutveckling. De senaste åren har dock satsningar gjorts från regeringens sida för att främja lärares karriärmöjligheter och löneutveckling.

I budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1) föreslog regeringen en karriärutvecklingsreform för lärare, med utvecklingssteg för särskilt skickliga lärare inom grund- och gymnasieskolan. Lönesättningen skulle även fortsättningsvis vara en fråga för parterna. Förslaget omfattade karriärstegen förstelärare respektive lektor (U2012/4909/S). Reformen trädde i kraft 2013 i och med förordningen om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärtjänster för lärare (SFS 2013:70). I propositionen *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* (prop. 2012/13:136) beskrivs att syftet med reformen är att möjliggöra för de skickligaste lärarna att göra karriär samtidigt som de fortsätter att undervisa och arbeta med andra närliggande uppgifter. Ett annat syfte beskrivs vara att genom stats-

bidraget stimulera en ökad lönespridning för att premiera särskilt skickliga lärare.

Statskontoret har i uppdrag att följa upp och analysera hur reformen implementerats och hur den fungerar (U2014/4127/S). Statskontorets huvudslutsats är att genomförandet av reformen endast till viss del skapat förutsättningar för att nå målet om ett mer attraktivt läraryrke (Statskontoret 2015, 2016, 2017). Statskontorets uppföljningar visar att karriärstegsreformen är spridd till många huvudmän och skolenheter, men att reformen inte helt har funnit sin form och inte är förankrad i lärarkåren. Nästan samtliga kommuner, och cirka 60 procent av de enskilda huvudmännen, har inrättat karriärtjänster. Det är framför allt små, enskilda huvudmän som i högre grad har valt att stå utanför. Detta är, som tidigare diskuterats, ett mönster i statsbidragssatsningar. Uppföljningarna visar även att det fortfarande är oklart för både innehavare av karriärtjänster, och andra lärare, vad uppdraget som förstelärare eller lektor egentligen innebär. Det är också oklart på vilka grunder tjänsterna tillsätts. Andra resultat som redovisas är att huvudmän många gånger i första hand har använt tjänsterna för att premiera befintliga lärare snarare än att nyrekrytera, att reformen kan ha haft en viss effekt på lönespridningen men att både lärare och huvudmän ser en risk att reformen skapar splittring och för stora löneskillnader i lärarkåren. Skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i så kallade utanförskapsområden har kunnat söka ett särskilt statsbidrag. Uppföljning visar dock att de faktorer som styr vilka skolor som kan söka dessa medel inte är tillräckligt träffsäkra, och att huvudmännen haft svårt att tillsätta tjänsterna vilket till stor del kan förklaras av att det generellt är svårt att rekrytera skickliga lärare till skolor i utanförskapsområden. Liknande resultat framkommer i de utvärderingar som Skolverket har genomfört avseende förstelärare (Skolverket 2014a, 2015c, d).

I betänkandet Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan (SOU 2014:5) konstateras att reallöneökningen för lärare under perioden 1997–2011 varit betydligt sämre än för andra yrkesgrupper, både i förhållande till jämförbara grupper och till genomsnittet på arbetsmarknaden. I sin granskning av det svenska skolväsendet konstaterar OECD (2015a) att svenska lärares ingångslöner ligger kring genomsnittet för samtliga OECD-länder, men att löneutvecklingen är sämre under lärares fortsatta yrkesliv.

En av OECD:s rekommendationer är att genomföra insatser för att höja lärares löner som en del av en större satsning för att skapa bättre karriärmöjligheter för lärare. OECD framhåller att höjda löner kan bidra till bättre status för läraryrket, vilket i sin tur kan bidra till att stärka yrkets attraktionskraft och rekryteringen till lärarutbildningarna samt att få erfarna verksamma lärare att vilja stanna kvar i yrket. De senaste åren har lärares genomsnittliga löneutveckling förbättras. En förklaring till detta är den så kallade karriär-lärrarreformen som medför ett lönepåslag för förstelärare och lektorer. I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) föreslog regeringen en satsning på ett löneloft för lärare genom ett särskilt statsbidrag. Syftet med statsbidraget är att höja lönen för särskilt kvalificerade lärare för att premiera skicklighet och utveckling i yrket. Regeringen betonar att löneloftet ska medföra höjd lön utöver den ordinarie lönerevisionen, och att lönebildningen även fortsättningsvis ska skötas av parterna. Det övergripande syftet med satsningen är att genom statsbidraget stimulera skolhuvudmän att höja lönen för särskilt kvalificerade lärare för att därigenom bidra till förbättrade kunskapsresultat, ökad kvalitet i undervisningen och i verksamheten i stort. En intention är även att främja utvecklandet av karriärmönster där erfarna skickliga lärare söker sig till skolor med större utmaningar.

Statskontoret har regeringens uppdrag att utvärdera hur statsbidraget används av skolhuvudmännen, vilka effekter satsningen får för löneutvecklingen samt om det lett till ökad kvalitet i undervisningen (U2016/02466/UH). Utvärderingen ska även analysera frågan om löneökningen blivit långsiktig samt om satsningen påverkat lärarnas rörlighet på arbetsmarknaden. En första delrapport ska redovisas första december 2017, därefter första december 2019. Det har följaktligen ännu inte genomförts någon utvärdering av satsningen. Det har dock framkommit kritiska röster från både skolledare och lärare om att satsningen skapat splittring i lärarkåren då kriterierna för vilka lärare som ska omfattas av satsningen inte uppfattats som tydliga, samt att skolledares löneutveckling inte premierats i samma omfattning vilket resulterat i en negativ incitamentsstruktur.

Kommissionen bedömer att intentionerna bakom satsningarna på införandet av karriärtjänster för lärare och höjda lärarlöner för särskilt kvalificerade lärare är goda. Det är, precis som OECD (2015a) lyfter fram i sin analys, angeläget att skapa ett system för karriär-

möjligheter för lärare som omfattar såväl fortsatta utvecklingsmöjligheter och utmaningar, som erkännande och en positiv löneutveckling. Kommissionen ser dock brister i utformningen och implementeringen i satsningarna och bedömer att vissa delar behöver vidareutvecklas. Kommissionen återkommer till frågan i det förslag om ett professionsprogram för lärare och skolledare som presenteras i avsnitt 6.2. Förslaget till professionsprogram bygger vidare på tidigare genomförda reformer gällande karriärtjänster för lärare och höjda lärarlöner, genom att skapa en struktur som motverkar reformernas tillkortakommanden och förvaltar och vårdar dess intentioner.

### Investeringar för att få lärare att återvända till yrket

**Kommissionens bedömning:** Det är mycket viktigt att vidta åtgärder för att göra det attraktivt för behöriga lärare att vilja arbeta som lärare och som underlättar för behöriga lärare som lämnat yrket att åter bli verksamma som lärare.

Det finns en hel del personer med lärarutbildning som inte arbetar i skolan. Enligt uppgift från Utbildningsdepartementet finns det omkring 40 000 personer med lärarutbildning som varken arbetar som lärare eller med andra uppgifter inom skolväsendet (U2016/03765/KOM). Ett sätt att mildra lärarbristen är att förmå dessa personer att välja att arbeta inom skolväsendet.

Regeringen gav våren 2016 Skolverket i uppdrag att tillsammans med UHR genomföra en informationskampanj vars syfte bl.a. är att locka tillbaka lärare som lämnat yrket, behålla lärare som snart ska gå i pension ytterligare några år i yrket samt att locka tillbaka pensionerade lärare. Kampanjen är en fortsättning på det uppdrag som Skolverket ursprungligen fick 2010 vilken, enligt Skolverket, fått en bred spridning bland målgrupperna och positiv respons i sociala medier. Skolverket har fått i uppdrag att t.o.m. 2018 fortsätta att genomföra kampanjen (prop. 2016/17:1). En slutredovisning av satsningen ska lämnas senast den 15 februari 2019 till Utbildningsdepartementet.

Regeringen stärker även satsningarna på att få fler lärare att återvända till yrket med en särskild webbutbildning för lärare och förskollärare som återvänder till yrket (prop. 2016/17:1). Reger-

ingen har avsatt 10 miljoner kronor för ändamålet år 2017, därefter 2 miljoner kronor årligen till år 2020.

Enligt kommissionens bedömning är det mycket viktigt att vidta åtgärder för att göra det attraktivt för behöriga lärare att vilja arbeta som lärare och som underlättar för behöriga lärare som lämnat yrket att åter bli verksamma som lärare. För sistnämnda kategori är det angeläget att skapa så goda förutsättningar som möjligt, t.ex. genom den webbutbildning som anordnas i Skolverkets regi. Kommissionens bedömning är även att det är angeläget med insatser för att stärka allmänhetens förtroende för skolan och lärarkåren och påvisa läraryrkets stora betydelse för individ och samhället. I detta syfte kan informationskampanjer vara ett medel.

### **5.1.3 Kommissionens samlade bedömning gällande fortsatta insatser för att säkra tillgången på behöriga lärare och skolledare**

Kommissionen bedömer att fortsatta insatser krävs för att säkra tillgången på behöriga lärare och skolledare till det svenska skolväsendet. I det utredningsarbete som fortskridit efter överlämnandet av delbetänkandet har kommissionen övervägt ett flertal olika åtgärder som skulle kunna öka antalet behöriga lärare och skolledare. Kommissionens samlade bedömning är att det sannolikt inte finns en enda åtgärd som kan åtgärda bristen på lärare och skolledare, utan att det behövs en palett med åtgärder av olika karaktär. Det är, som betonats, viktigt att de åtgärder som vidtas bidrar till en långsiktigt bibehållen eller stärkt kvalitet, och inte i något avseende medför en kvalitetsförsämring.

Ett medel för att öka antalet behöriga lärare är att utöka antalet studenter på lärarutbildningarna. Sedan de nya förskoläraryr- och lärarutbildningarna startade 2011 har inflödet av studenter ökat stadigt (UKÄ 2016b). UKÄ (2017a) redovisar att utbildningarna sammanlagt har cirka 13 000 nybörjare årligen, vilket gör utbildningarna till några av de volymmässigt största inom universitet- och högskoleväsendet. Den faktiska examensgraden för de nya lärarutbildningarna är ännu inte känd eftersom få studenter har hunnit igenom utbildningarna. Statistiska analyser genomförda av UKÄ redovisar dock att examensgraden, baserat på tidigare lärarutbildningar, kan antas vara cirka 65 procent (UKÄ 2016b). Skolverket (2015e) prognosti-

serar ett årligt examinationsbehov för alla lärarkategorier på i genomsnitt cirka 14 500 per år fram t.o.m. 2029. Enligt UKÄ:s analys skulle omkring 21 000 nybörjare behövas på lärarutbildningarna varje år för att motsvara det behov som finns. Sett till det framtida prognostiserade behovet av lärare skulle det årliga antalet nybörjare alltså behöva vara ungefär 8 000 fler än i dag.

Regeringen har vidtagit åtgärder för en utbyggnad av antalet utbildningsplatser (prop. 2015/16:1, prop. 2016/17:1). UKÄ (2016b) har problematiserat huruvida det finns tillräcklig kapacitet på landets lärosäten att på kort tid bygga ut lärarutbildningarna så kraftigt med bibehållen kvalitet. Kommissionen bedömer att den utbyggnad av antalet platser på lärarutbildningarna som nu görs måste medföra en resursförstärkning per student för att säkerställa att den utbildning som anordnas är av hög kvalitet. Detta omfattar både ekonomiska resurser och kompetens. Det är även angeläget att vidta åtgärder som minskar de betydande avhoppet från lärarutbildningarna (UKÄ 2016a). Dessa frågor behandlas vidare i avsnitt 5.2.

Kommissionen kan dock konstatera att den rådande lärarbristen inte endast kan lösas genom att öka antalet lärarstuderande inom de reguljära utbildningsprogrammen. Ytterligare åtgärder behövs för att säkra tillgången på behöriga lärare. Det bör övervägas att skapa bättre tillgång till behörighetsgivande och behörighetskompletterande utbildningar vid sidan av de reguljära förskolläraryr- och lärarutbildningarna. Det är, enligt kommissionens bedömning, angeläget att satsningar som VAL och ULV dimensioneras för att motsvara den efterfrågan som finns. Detsamma gäller satsningen på KPU och Lärarlyftet II. För att öka tillgången till dessa utbildningar menar kommissionen att det dels kan vara fråga om att utöka antalet platser, dels att öka flexibiliteten gällande utbildningarnas genomförande (t.ex. avseende studietakt och möjlighet till distansstudier), dels också om att erbjuda studerande goda studievillkor. Det är angeläget att både staten och skolhuvudmännen säkerställer att de som deltar i behörighetsgivande och behörighetskompletterande utbildningar får goda förutsättningar för att genomföra sina utbildningar. Detsamma gäller för skolledares förutsättningar att delta i befattningsutbildningen för rektorer.

Kommissionen menar att även extraordinära åtgärder kan övervägas för att öka antalet behöriga lärare. Det handlar t.ex. om att skapa ekonomiska incitament för lärare som tidigare varit verk-



samma inom skolan att återvända till yrket och att skapa särskilt gynnsamma villkor för studiefinansiering för lärarstudier i form av stipendier, avskrivning av delar av studielån eller en bonus efter examen. Detta är dock frågor som behöver utredas i särskild ordning, och som inte bedöms höra hemma i den långsiktiga strukturen för kompetensförsörjning till skolväsendet som presenteras av kommissionen. Den stabilitet som behövs kan inte uppnås genom temporära kortsiktiga lösningar, utan endast genom en långsiktig systemförstärkning. Den kapacitetsförstärkning och utveckling kommissionen ser som nödvändig för en sådan förstärkning kommer att medföra behov av resurser och riktade insatser.

Att ett stort antal behöriga lärare väljer att inte arbeta inom skolväsendet och att en stor andel lärare uttrycker missnöje med sitt yrke pekar på betydelsen av att det ska vara attraktivt att arbeta som lärare. Att en karriär som lärare betraktas som attraktiv är sannolikt också betydelsefullt för inströmningen till yrket. Se vidare kapitel 6.

## 5.2 Förstärkt lärarutbildning

### 5.2.1 Inledning

Det finns bred forskningsevidens som påvisar ett positivt samband mellan adekvat utbildade lärare och elevers möjligheter att uppnå goda studieresultat (se t.ex. Darling-Hammond 1999, 2000; Darling-Hammond & Bransford, 2005; Darling-Hammond m.fl. 2005; Gustafsson & Myrberg 2009; Hattie 2009). En lärarutbildning av hög kvalitet är mot bakgrund av detta centralt för svenskt skolväsende. Det är angeläget att lärarstudenterna får goda kunskaper och färdigheter och är väl förberedda inför sitt yrkesliv.

Svensk lärarutbildning har reformerats ett flertal gånger under de senaste decennierna (SOU 2008:109). Inför den senaste reformen 2011 konstaterades betydelsen av en långsiktigt hållbar lärarutbildning, som inte behöver reformeras i samma takt som skett hittills. Kommissionen delar denna uppfattning. Det kan antas vara av stor betydelse för kvaliteten på lärarutbildningarna att de programstrukturer som infördes 2011 bibehålls och att lärosätena successivt utvecklar sitt arbete med programmen.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) inledde 2016 utvärderingar av utbildningarnas kvalitet på samtliga lärosäten med examenstillstånd för lärarutbildning.<sup>2</sup> Kommissionen förutsätter att eventuella förbättringsåtgärder kommer att genomföras mot bakgrund av resultaten av UKÄ:s utvärdering. Kommissionen vill stryka under att all lärarutbildning som anordnas vid landets universitet och högskolor ska hålla hög kvalitet. Om UKÄ:s granskning påvisar bristande kvalitet gällande en utbildning vid ett lärosäte bör examenstillståndet, i enlighet med UKÄ:s regelverk för all högre utbildning, återkallas för den aktuella utbildningen om bristerna kvarstår vid uppföljning ett år efter det att bristerna påvisats.

OECD (2015a) rekommenderar att antalet lärarutbildningsinstanser i Sverige ses över i förhållande till lärosätenas kapacitet, effektivitet och kvalitet. I delbetänkandet konstaterade kommissionen att en stärkt kapacitet inte nödvändigtvis uppnås genom en begränsning av antalet lärosäten som anordnar lärarutbildning. I Sverige har lärosätena betydande självständighet när det gäller vilka utbildningar som ska anordnas, och frågan om vilka lärosäten som ska anordna lärarutbildning avgörs genom respektive lärosätes beslut om det egna utbildningsutbudet och genom examenstillståndsprövning.

Kommissionen menar att det finns goda möjligheter att stärka lärarutbildningarnas kvalitet inom ramen för rådande struktur. Fokus ska vara på att säkerställa en hög och likvärdig kvalitet på de lärarutbildningar som anordnas på landets lärosäten, snarare än hurvida antalet lärosäten som anordnar lärarutbildning ska reduceras. Lärosätena har ansvaret för att den utbildning som anordnas är av hög kvalitet. I det ansvaret ligger att följa upp och utvärdera utbildningsprogrammets kvalitet, och att som en del av ett kontinuerligt kvalitetsutvecklingsarbete vidta påkallade förbättringsåtgärder. Att begränsa antalet lärosäten med examenstillstånd för lärarutbildningarna leder inte nödvändigtvis till en stärkt kapacitet, effektivitet och kvalitet.

---

<sup>2</sup> I oktober 2016 inleddes en pilotomgång inom ett urval av förskolläro- och grundlärarutbildningarna som syftar till att pröva UKÄ:s nya metod för utbildningsutvärderingar. Piloten beräknas vara klar vid årsskiftet 2017/2018. Därefter ska metoden utvärderas och eventuellt justeras inför att ordinarie utbildningsutvärderingar påbörjas.

## 5.2.2 Kommissionens bedömningar

En central fråga i sammanhanget är vad som kännetecknar en lärarutbildning av hög kvalitet. Internationell forskning har identifierat att framgångsrika program för lärarutbildning karakteriseras av ett flertal gemensamma drag (Darling-Hammond 2006). Ett centralt inslag i programmen är att utbildningen baseras på en gemensam tydlig vision av vad som utgör en god undervisning och att utbildningen utgår från i förväg formulerade standarder avseende förväntningar på studenternas prestationer och utbildningens mål. Vidare kännetecknas framgångsrika program för lärarutbildning av att de är uppbyggda som sammanhållna program och att de har lyckats integrera teori och praktik, samt att en omfattande del av utbildningen är verksamhetsförlagd. Programmen har omfattande inslag av praktik under handledning av erfarna lärare integrerat med kurser om undervisning och lärande.

En närliggande fråga är vilka kunskaper en lärare bör besitta, och som därmed bör utgöra centrala delar av en lärarutbildning. Forskning understryker betydelsen av ämneskunskaper, pedagogiska kunskaper och ämnesdidaktiska kunskaper (se t.ex. Shulman 1986, 1990). Kommissionen bedömer att kärnan i lärarutbildning ska utgöras av kunskaper inom dessa områden, tillsammans med omfattande inslag av metodik och praktik.

Kommissionen vill ta fasta på betydelsen av att det finns en tydlig koppling mellan vad lärare förväntas kunna och göra i sitt yrkesutövande och vad lärarstuderande lär sig inom ramen för sin utbildning. Se vidare avsnitt 6.2.

Det är, bedömer kommissionen, viktigt att lärarstudenterna tidigt ges möjlighet att börja utveckla en yrkesidentitet och ges ett kollegialt sammanhang där de kan utbyta erfarenheter och tankar om sin utbildning och sitt kommande yrkesutövande. Det kan t.ex. handla om att studenterna i ett tidigt skede av sin utbildning får en koppling till skolors verksamhet eller att utbildningsvetenskapliga kurser läggs tidigt. Det kan även handla om hur pass sammanhållna lärarutbildningarna är, vilket påverkas av hur lärosätena väljer att organisera utbildningarna. Förskolläro- och grundlärarutbildningarna har många gånger mer karaktären av sammanhållna program än ämneslärarutbildningarna där studenterna läser stora delar av sin utbildning på ämnesinstitutioner. Lärarutbildningarna bör organiseras på så vis att studenterna ges ett tydligt sammanhang, och att lärarstudenterna

tidigt ges möjlighet att börja utveckla sin identitet som blivande lärare. Detta skulle kunna bidra till att motverka det problem med avhopp som identifierats av UKÄ (2017a) och bidra till en ökad genomströmning. Det är dock viktigt att lärarstudenterna som en följd av hur lärarutbildningarna organiseras inte avgränsas från den utbildning och forskning som bedrivs vid lärosätet i övrigt.

I sammanhanget vill kommissionen peka på det låga undervisningsdeltagandet bland lärarstudenter på flera håll. En förutsättning för att de studerande ska kunna tillgodogöra sig utbildningen på ett effektivt sätt, i så motto att de utvecklar såväl en undervisningskompetens som en identitet som lärare, är att vara närvarande och delta i den undervisning som anordnas. Kommissionen menar att det finns starka skäl till ett ökat inslag av obligatorisk närvaro på lärarutbildningarna. För att ett ökat inslag av obligatorisk närvaro ska leda till en kvalitetsförbättring är det dock angeläget att utbildningens innehåll och form upplevs som meningsfull och ändamålsenlig av lärarstudenterna.

## Ekonomisk resursförstärkning

**Kommissionens bedömning:** Det är viktigt att säkerställa att lärosätena tilldelas tillräckliga resurser för att driva lärarutbildningar med hög kvalitet. En ökad tilldelning av ekonomiska resurser per student är en förutsättning för att möjliggöra det behov som finns av lärarledd undervisningstid, metodiklektioner, tillämpningsövningar av olika slag, praktisk träning och möjligheter till reflektion om erfarenheter från VFU.

Det är angeläget att regeringens gjorda resursförstärkningar följs upp och utvärderas. Utvärderingen bör belysa i vilken omfattning dessa medel används för att stärka kvaliteten i lärarutbildningarna, hur de extra medlen används inom lärarutbildningarna, vilken effekt detta ger och om resursförstärkningen är tillräcklig.

Det kan behöva tillföras ytterligare medel för att det ska vara möjligt att erbjuda en lärarutbildning av god kvalitet i den volym som krävs för att säkra lärarförsörjningen till skolväsendet. Ett beslut i denna fråga bör dock invänta resultatet av UKÄ:s utvärdering av lärarutbildningarnas kvalitet, samt utvärderingar av de resursförstärkningar och utökade antal utbildningsplatser som redan aviserats av regeringen.

I delbetänkandet gjorde kommissionen bedömningen att tilldelningen av ekonomiska resurser till lärarutbildningarna behöver ses över. Lärarutbildningarnas ekonomiska resurser har skurits ned på ett betydande sätt sedan slutet av 1980-talet (se t.ex. Frank 2009; Gustafsson m.fl. 2016b). Det är viktigt att säkerställa att lärosäten med examenstillstånd för lärarutbildningar tilldelas tillräckliga ekonomiska resurser för att kunna motsvara den intention som uttrycktes av utredningen inför den nya lärarutbildning som infördes 2011 (SOU 2008:109). En central utgångspunkt för utredningen var att lärarutbildning ska vara en akademisk yrkesutbildning, vilket innebär att utbildningen bör vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, men utredningen betonade även vikten av ”den enskilde studerandes erövrande av yrkesrollen” (s. 401). Det senare avser, enligt utredningens resonemang, möjligheten för studenten att utveckla sin lärarroll utifrån sina personliga förutsättningar och utifrån de kunskaper och erfarenheter som utbildningen ger. För att detta ska vara möjligt anser kommissionen, som tidigare framhållits, att det är viktigt att utbildningens organisering ger de lärarstuderande ett kollegialt sammanhang där de kan utbyta erfarenheter och tankar om sin utbildning och sitt kommande yrkesutövande, och möjliggör för studenterna att tidigt börja utveckla en yrkesidentitet. Det är också mycket viktigt att en omfattande del av utbildningen är verksamhetsförlagd och att lärarstudenterna får tillräckligt med praktik under handledning av erfarna skickliga lärare (se vidare i det följande avsnittet Stärkta inslag av verksamhetsförlagd utbildning).

I en genomgång av hur lärarutbildningen reformerats i Sverige sedan 1950-talet redogör Frank (2009) för hur de praktiska inslagen i utbildningarna har minskat, både avseende metodik och praktik. Kommissionen menar, i samma anda som kom till uttryck i det tidigare refererade betänkandet (SOU 2008:109), att det är viktigt att lärarstudenter ges gedigna teoretiska kunskaper och tillräckliga möjligheter att utveckla sina metodiska färdigheter och sin undervisningsskicklighet inom ramen för sin utbildning. Detta kan göras inom ramen för både de lärosätesförlagda och de verksamhetsförlagda delarna av utbildningen.

I delbetänkandet förde kommissionen resonemang om behovet av en utökning av undervisningstiden på lärarutbildningarna. Tidigare undersökningar har problematiserat den ringa mängden lärarledd tid för studenter inom lärarutbildningarna (se t.ex. Lärarnas riksförbund

2016; TCO 2013; UKÄ 2017b). Detta är dock inte en situation som är specifik för lärarutbildningarna. En rapport från UKÄ påvisar att svenska studenter i allmänhet uppger att de erbjuds mindre lärarledd tid i jämförelse med studenter i övriga Norden (UKÄ 2015b). Särskilt gäller detta studenter som läser utbildningar på grundläggande nivå, dvs. studenter som befinner sig i början av sin utbildning. Kommissionen vill betona att lärarutbildningarna, i likhet med yrkesutbildningar t.ex. inom vård och omsorg, behöver omfattande inslag av lärarledd undervisning, möjlighet till tillämpningsövningar och arbete i mindre grupper. UKÄ (2017b) redovisar att studerande inom utbildningar till läkare, tandläkare och apotekare anger att de har omkring 25 timmar lärarledd tid per vecka, vilket kan jämföras med att studerande inom lärarutbildningarna anger att de har färre än 10 timmar lärarledd tid per vecka. En lärarutbildning av god kvalitet behöver ha en lärarledd undervisningstid som motsvarar det behov som finns av metodiklektioner, tillämpningsövningar av olika slag, praktisk träning och möjligheter till reflektion om erfarenheter från de verksamhetsförlagda delarna av utbildningen. En ökad tilldelning av ekonomiska resurser till lärarutbildningarna är en förutsättning för detta.

Det har tidigare fattats beslut om en ökad resurstilldelning till lärarutbildningarna. I budgetpropositionen 2016 föreslog regeringen ytterligare höjda ersättningsbelopp för lärarutbildningen (prop. 2015/16:1). För att stärka kvaliteten i lärarutbildningarna har regeringen avsatt ytterligare medel för att ersättningsbeloppen för humaniora och samhällsvetenskap samt lärar- och förskollärarutbildningen ska kunna höjas under perioden 2015–2018 (prop. 2016/17:1). Satsningen är utformad så att respektive lärosäte avgör var i verksamheten de ytterligare medlen ska användas för att ge bästa effekt i förhållande till de lokala förutsättningarna. En avsikt med den ökade resurstilldelningen är att möjliggöra för mer lärarledd undervisningstid.

Kommissionen menar att det är angeläget att noga följa upp och utvärdera de höjda ersättningsbeloppen som regeringen avsatt (prop. 2016/17:1). Utvärderingen bör belysa i vilken omfattning dessa medel faktiskt används för att stärka kvaliteten i lärarutbildningarna, hur resursförstärkningen används inom lärarutbildningarna, vilken effekt detta ger och om de extra medlen är tillräckliga. Dettablir särskilt viktigt mot bakgrund av regeringens satsning på

utbyggnad av antalet utbildningsplatser inom lärarutbildningarna (prop. 2015/16:1, prop. 2016/17:1). Utbyggnaden bör utöver de medel som tillförts för ytterligare utbildningsplatser också medföra en resursförstärkning för att möjliggöra den kvalitetsförstärkning som kommissionen menar är nödvändig. Det kan behövas ytterligare resursförstärkningar för att det ska vara möjligt att skapa konkurrenskraftiga lärarutbildningar av god kvalitet i den volym som krävs för att säkra lärarförsörjningen till skolväsendet. Kommissionen menar även att är rimligt att ökade platsantal på lärarutbildningarna bör åtföljas av öronmärkta forskningsmedel för forskning i anslutning till utbildningarna för att stärka den vetenskapliga grunden. Denna fråga diskuteras vidare i avsnitt 5.3.

### Höjda krav för antagning till lärarutbildningarna

**Kommissionens bedömning:** Lämplighetsbedömning för antagning till lärarutbildningarna kan övervägas, under förutsättning att resultatet av pågående försöksverksamhet tillstyrker detta.

Frågan om ett införande av högre behörighetskrav för antagning behöver utredas i särskild ordning.

Internationella jämförelser visar att man i flera framgångsrika utbildningssystem vidtagit åtgärder för en mer selektiv antagning till program för lärarutbildning (McKinsey 2007; OECD 2015a). Det antagande som dessa selektionsprocesser utgår från är att en person med potential för att bli en skicklig lärare, utöver en grundläggande kunskapsnivå, kännetecknas av ett antal karaktärsdrag: god social och kommunikativ förmåga, en vilja att lära samt är motiverad till att undervisa. Antagningsprocesser till lärarutbildningsprogram har därför utformats för att utvärdera huruvida sökande har dessa karaktärsdrag, vilket i så fall skulle tyda på att de är lämpliga för att arbeta som lärare.

Kommissionen har övervägt frågan om högre krav för antagning till lärarutbildningarna. Med högre krav avses dels frågan om införande av lämplighetsbedömning, dels frågan om höjda behörighetskrav för antagning. Det är viktigt att vara på det klara med att ett införande av en lämplighetsbedömning vid antagning och höjda behörighetskrav är två skilda saker. Lämplighetsbedömningar avser en bedömning av huruvida en behörig sökande är lämplig för den kom-

mande yrkesutövningen, och används därmed vid urval av behöriga sökande. Behörighetskrav avser vilka förkunskaper en sökande ska ha för att vara behörig att söka till en utbildning, och ska motsvara det som antas krävas för att klara utbildningen.

Användningen av lämplighetsprov vid antagning till lärarutbildning är inte något nytt i Sverige. I 1946 års skolkommissions betänkande (SOU 1948:27) framhölls att sökandes lämplighet borde prövas vid tillträde. Användandet av lämplighetsprov upphörde i samband med 1977 års högskolereform då gemensamma regler för tillträde till högre utbildning infördes och även började gälla för lärarutbildningen (SFS 1977:263).

Frågan om prövning av lämplighet vid antagning till lärarutbildning har dock fortsatt att behandlas i ett antal olika utredningar och rapporter (se t.ex. SOU 1998:69, SOU 1999:63). I betänkandet En hållbar lärarutbildning (SOU 2008:109) föreslogs att möjligheterna att anordna lämplighetsprov för antagning till lärarutbildningen borde undersökas.

Universitets- och högskolerådet (UHR) samordnar på regeringens uppdrag genomförandet av en treårig försöksverksamhet med krav på att den som antas till utbildning som leder till förskolläraryrket, grundlärares eller ämneslärares examen är lämplig för lärar- eller förskolläraryrket. I försöksverksamheten deltar två lärosäten, Jönköping University och Linnéuniversitetet. Vid anmälan till höstterminen 2016 till sex av de två lärosätenas lärar- och förskolläraryrkesutbildningar har en lämplighetsbedömning av de sökande gjorts. Dessa krav är utöver de vanliga kraven på grundläggande och särskild behörighet. Med lämplighet avses kommunikativ förmåga, interaktiv förmåga, förmåga till självreflektion, förmåga att ta en ledarroll och motivation för den kommande yrkesutövningen (UHRFS 2015:5, 2 §). UHR planerar samtidigt för uppföljning av lärarstudenter vid andra högskolor och vid Jönköping University och Linnéuniversitetet, som en del i utvärderingsarbetet. UHR utvärderar försöksverksamheten 2017–2018 och resultatet ska slutredovisas till regeringen senast den 3 maj 2018. Kommissionen ser positivt på att det genomförs en försöksverksamhet med lämplighetsbedömning.

Den s.k. Tillträdesutredningen fick i mars 2016 i uppdrag av regeringen att göra en översyn av hela systemet för tillträde till högskoleutbildning (dir. 2016:24). I utredningens betänkande Till-



träde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning (SOU 2017:20) görs bedömningen att det är viktigt att avvakta UHR:s utvärdering av försöksverksamheten gällande krav på lämplighet vid antagning. Om beslut om införande fattas bör, enligt utredningen, godkänt resultat på lämplighetsbedömningen vara ett särskilt behörighetskrav och inte ett grundläggande.

Kommissionen bedömer att lämplighetsbedömning vid antagning till lärarutbildningarna kan övervägas, under förutsättning att UHR:s kommande utvärdering tillstyrker detta. För att säkerställa att en eventuell tillämpning av lämplighetsbedömning blir likvärdig och rättssäker bedömer kommissionen att det är viktigt med nationella riktlinjer för bedömningen. Kommissionen menar att det är viktigt att beakta lärosätenas självständighet och möjligheter att utveckla utbildningar och i detta fall bedömningar av lämplighet som kan ta tillvara olika rådande förutsättningar. Den nationella funktion för lärar- och skolledarutveckling som föreslås i avsnitt 6.1 bör ges i uppgift att utforma dessa riktlinjer. Internationella erfarenheter samt utvärderingen av den pågående nationella försöksverksamheten ska tas i beaktande i detta arbete.

Kommissionen har även diskuterat skärpta behörighetskrav för sökande till lärarutbildningarna. Frågan om höjda behörighetskrav har diskuterats i betänkandet från Utredningen om en ny lärarutbildning (SOU 2008:109), samt i propositionen Bäst i klassen – en ny lärarutbildning (prop. 2009/10:89) och på senare år har förslag om att höja kraven för antagning framförts från politiskt håll av Liberalerna, Moderaterna och Socialdemokraterna samt från Lärarnas Riksförbund.

Frågan om höjda behörighetskrav har åter aktualiserats i och med en rapport från UKÄ (2017a) som analyserar lärarstudenternas gymnasiebetyg, avhopp och studieprestationer. UKÄ:s statistiska analys visar att lärarutbildningarnas volym i kombination med det låga söktrycket till flera av utbildningarna leder till att många studenter med låga betyg från gymnasieskolan respektive låga poäng från högskoleprovet antas. Rådande behörighetsregler, som baseras på lägsta godkända betyg E, gör att även studenter med relativt låga gymnasiebetyg är behöriga att studera på universitet och högskola. Analysen visar att lärarutbildningarna har en stor andel avhopp vid jämförelse med andra utbildningar, och att sambandet mellan studenternas gymnasiebetyg och deras tendens att hoppa av utbildningen är

starkt. Studenter med bra betyg från gymnasieskolan fullföljer i högre grad sin utbildning.

UKÄ (2017a) konstaterar att en fortsatt utbyggnad av lärarutbildningen sannolikt är svår att kombinera med högre förkunskapskrav. Ökade krav skulle, i likhet med utvecklingen i Danmark, kunna leda till att fler studenter med höga betyg från gymnasieskolan söker sig till lärarutbildningarna. Detta skulle i sin tur kunna leda till minskade avhopp. Då en stor del av de som antas till lärarutbildningarna i dag kommer från de lägre betygsintervallerna gör dock UKÄ bedömningen att införandet av högre förkunskapskrav, i alla fall på kort sikt, troligtvis skulle leda till att färre nybörjare antas, och att färre lärare examineras. I rapporten gör UKÄ jämförelser dels mellan de olika lärarutbildningarna (förskollärare, grundlärare och ämneslärare), dels mellan utbildning med inriktning mot lärarexamen, sjuksköterskeexamen och civilingenjörsexamen. Analysen visar att studenter som läser till förskollärare respektive sjuksköterskor klarar sina utbildningar bättre trots lägre betyg från gymnasieskolan, vid jämförelse med studenter vid utbildningar till ämneslärare respektive civilingenjör. UKÄ för, med anledning av detta, resonemang kring att utbildningarna i olika grad och med olika kvalitet erbjuder stöd till studenterna för att nå godkänt samt att utbildningarnas olika examinationsformer kan ha betydelse.

En rad problem med rådande situation lyfts fram av UKÄ. Det är problematiskt att studenter påbörjar utbildningar som de har otillräckliga förutsättningar att klara. Det är också ett problem att studenter i de lägre betygsintervallen har svårt att klara av vissa utbildningar trots att de uppfyller kraven för grundläggande och särskild behörighet. Detta kan också få konsekvenser för lärosätenas resursanvändning, och för kvaliteten på undervisningen då den kan antas anpassas efter studenternas förkunskaper.

I Tillträdesutredningens betänkande (SOU 2017:20) görs bedömningen att införandet av särskilda behörighetskrav för lärarutbildningsprogrammen, som innebär att högre betygskrav än betyget E/ Godkänt från gymnasieskolan eller motsvarande utbildning, kan medföra oönskade konsekvenser för betygssättningen i gymnasieskolan samt att det skulle vara en felaktig signal att skicka till gymnasieskolan att ett godkänt betyg inte räcker för att bli behörig till högre utbildning. Tillträdesutredningen menar att om det bedöms finnas behov av skärpta behörighetskrav för lärarutbildnings-

programmen så bör denna fråga analyseras vidare efter att UHR:s utvärdering av försöksverksamhet med lämplighetsbedömning har genomförts och utvärderats.

Principiellt menar kommissionen att det kan finnas goda skäl att överväga höjda krav på särskild behörighet. Kommissionen anser dock, mot bakgrund av de resultat som redovisas av UKÄ (2017a) samt de resonemang som förs av Tillträdesutredningen (SOU 2017:20), att frågan om att införa höjda behörighetskrav för antagning till lärarutbildningarna behöver utredas i särskild ordning. Kommissionen vill problematisera frågan om eventuellt högre förkunskapskrav i förhållande till de betydande volymbelöven och utbildningarnas problematiska situation sett över tid med få sökande. Den centrala utmaningen i dagens läge med betydande lärarbrist ligger i första hand i att öka utbildningarnas attraktivitet och att omdana utbildningsprogrammen så att de främjar en hög genomströmning (genom minskande avhopp) och accelererar lärandet så att studenterna lär sig mer på samma tid. Lärarutbildningarna måste organiseras för att i högre grad än nu främja studenternas möjligheter att nå utbildningens mål.

### Stärkta inslag av verksamhetsförlagd utbildning

**Kommissionens bedömning:** Lärarstudenternas förberedelse inför sitt framtida yrkesutövande kan stärkas genom en mer omfattande praktisk och verksamhetsförlagd inriktning på lärarutbildningarna. Detta handlar t.ex. om möjligheten för lärarstuderande att under handledning av erfarna och skickliga lärare få möjligheter att utveckla sin undervisningsskicklighet och sitt ledarskap i klassrummet.

VFU inom lärarutbildningarna ska omfatta minst de 30 högskolepoäng som stipuleras i högskoleförordningen. VFU-handledare ska vara erfarna och skickliga lärare som har genomgått en handledarutbildning.

Ett starkt samarbete mellan lärosäten och skolhuvudmän är en förutsättning för en VFU av god kvalitet. Ansatsen till att koncentrera VFU till färre skolor kan ha positiva effekter både för lärarstudenterna och för skolornas möjligheter att säkra tillgången till utbildade VFU-handledare och organisera en bra verk-

samhet. Det är dock viktigt att även andra modeller för samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän utvärderas och att erfarenheter från dessa verksamheter tas i beaktande i det pågående utvecklingsarbetet av VFU. Det är viktigt att VFU-verksamheten kan organiseras på olika sätt utifrån lokala eller regionala behov och förutsättningar.

En infrastruktur inom skolområdet, liknande de förhållanden som det s.k. ALF-avtalet tillförsäkrar hälso- och sjukvårdsområdet, skulle kunna lägga en ny grund för kunskapsutvecklingen till stöd för kvalitetsutvecklingen inom lärarutbildningarna t.ex. gällande VFU.

Kommissionen har tidigare betonat betydelsen av den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildningarna. Det finns god evidens för hur viktigt det är att lärarutbildning har omfattande inslag av praktik, under handledning av erfarna lärare (se t.ex. Darling-Hammond 2006; Darling-Hammond & Lieberman 2012).

Inför att de nya lärarutbildningarna startade 2011 betonade regeringen att den verksamhetsförlagda delen i utbildningen generellt sett behöver förstärkas (prop. 2009/10:89). I den utredning som föregick de nya lärarutbildningarnas införande (SOU 2008:109) redovisas att en avsikt med att tidigare införa begreppet verksamhetsförlagd utbildning (VFU) var att betona vikten av utbildningens praktiska förankring. Detta markerade ett perspektivskifte från att lärarstudier endast skulle tillämpa sina i lärarutbildningen tillägnade teoretiska kunskaper i praktiken, till att de praktiska erfarenheter som lärarstudier gjorde i skolverksamheter också skulle utgöra en grund för de teoretiska studierna i de lärosätesförlagda delarna av utbildningen.

För att lärarutbildningarna i så hög grad som möjligt ska förbereda lärarstudenterna för det kommande yrkeslivet anser kommissionen att det är viktigt att säkerställa att utbildningarna omfattar 30 högskolepoäng VFU och att VFU ska ske inom för studenten relevant ålderskategori och verksamhet, samt relevanta ämnen eller ämnesområden på det sätt som högskoleförordningen (SFS 1993:100) stipulerar. Lärarstudenternas förberedelse inför sitt framtida yrkesutövande kan stärkas genom en mer omfattande praktisk inriktning på lärarutbildningarna. Detta handlar t.ex. om möjligheten för lärarstudier att under handledning av erfarna lärare få möjligheter att

utveckla sin undervisningsskicklighet och sitt ledarskap i klassrummet.

En förutsättning för att kvaliteten i VFU utvecklas och blir likvärdig är utbildandet av VFU-handledare. Kommissionen förordar att VFU-handledare ska vara erfarna och skickliga lärare som har genomgått en handledarutbildning. Kommissionen återkommer till denna fråga i avsnitt 6.2 där ett förslag till professionsprogram presenteras.

I propositionen Bäst i klassen (prop. 2009/10:89) betonade regeringen att ansvaret för att administrera VFU och reglera den typ av samarbetsorganisation som krävs för samverkan mellan lärarutbildningarna och skolhuvudmännen även fortsättningsvis skulle ligga på lärosätena, i samråd med skolhuvudmännen. Kommissionen bedömer att ett starkt samarbete mellan lärosäten och skolhuvudmän om VFU är en förutsättning för en god kvalitet. Det är viktigt, enligt kommissionens mening, att VFU-verksamheten kan organiseras på olika sätt utifrån lokala eller regionala behov och förutsättningar.

Regeringen initierade 2013 en försöksverksamhet med s.k. övningsskolor (U2013/4305/S; SFS 2014:2). Syftet med försöksverksamheten är att höja kvaliteten på VFU genom att den koncentreras till färre skolor, vilket medför en högre koncentration av både lärarstudenter och utbildade handledare (Utbildningsdepartementet 2013).<sup>3</sup> Försöksverksamheten pågår tidsperioden 2014–2019 och omfattar drygt 11 000 studenter. Försöksverksamheten följs upp av UKÄ.<sup>4</sup> Kommissionens bedömning är att ansatsen till att koncentrera VFU till färre skolor kan ha positiva effekter både för lärarstudenterna och för skolornas möjligheter att säkra tillgången till utbildade VFU-handledare och organisera en bra verksamhet. Kommissionen vill betona att det är viktigt att även andra modeller för samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän utvärderas och att

---

<sup>3</sup> Medverkande lärosäten är Chalmers tekniska högskola, Högskolan Dalarna, Göteborgs universitet, Högskolan i Halmstad, Jönköping University, Karlstads universitet, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Luleå tekniska universitet, Malmö högskola, Mittuniversitetet, Mälardalens högskola, Södertörns högskola, Umeå universitet och Örebro universitet (UKÄ 2015a)

<sup>4</sup> UKÄ har av regeringen fått i uppdrag att följa upp och utvärdera försöksverksamheten med övningsskolor och övningsförskolor i lärar- och förskollärarytbildningarna. Av UKÄ:s verksamhetsplan för 2017 (UKÄ 2017c) framgår att UKÄ genomför uppdraget under en femårsperiod. En första delredovisning ska avrapporteras i slutet av 2017. Uppdraget ska slutrapporteras 2020.

erfarenheter från dessa verksamheter tas i beaktande i det pågående utvecklingsarbetet av VFU.

Kommissionen menar att det även kan finnas skäl att överväga en vidgning av verksamheten med övningsskolor, där skolorna utvecklas till centra där såväl verksamhetsintegrerad och verksamhetsförlagd lärarutbildning, som praktiktäna forsknings- och utvecklingsarbete bedrivs (se vidare i kommande delavsnitt System för praktiktäna forskning).

Utöver regeringens försöksverksamhet så finns i dag flera olika exempel på hur lärosäten valt att organisera utbildningen för att stärka integreringen av teori och praktik i lärarutbildningarna. Denna genomgång gör inte anspråk på att vara uttömmande, utan koncentrerar sig på att lyfta fram ett par exempel. Mälardalens högskola har valt att organisera s.k. fältstudier inom ramen för lärarprogrammen ([www.mdh.se/student/vfu/verksamhetsforlagd-utbildning-forskollarar-och-lararprogrammen-1.36819](http://www.mdh.se/student/vfu/verksamhetsforlagd-utbildning-forskollarar-och-lararprogrammen-1.36819)). Fältstudierna innebär att studenten får kursuppgifter att lösa under sin tid på VFU-skolan. Genom att ha kontakt med VFU-skolan via fältstudier kring ämnesteorier, utbildningsvetenskap och didaktik är tanken att studenten ska ges möjlighet att hitta beröringspunkter mellan praktik och teori. Högskolan i Halmstad har ett liknande projekt där studenterna under ett antal dagar per termin genomför sina studier på sina respektive övningsskolor vilket innebär en större möjlighet till fältstudier (UKÄ 2015a). En motsvarande verksamhet bedrivs vid Linnéuniversitetet (UKÄ 2015a).

Kommissionen ser det som önskvärt att de teoretiska och de praktiska inslagen i lärarutbildningarna knyts närmare varandra, både i de verksamhetsförlagda och i de lärosätesförlagda delarna av utbildningarna. Detta handlar bl.a. om hur utbildningarna organiseras. Kommissionen menar att de exempel på verksamhetsintegrerad utbildning som beskrivs ovan, där en del av ämnesstudierna genomförs i skolverksamheterna i form av s.k. fältstudier, kan vara ett medel för att stärka integreringen mellan teori och praktik i lärarutbildningarna. Därutöver krävs en mer praktiktäna vetenskaplig grund, vilket kommissionen återkommer till längre fram i detta kapitel.

Den senaste uppföljningen av VFU genomfördes av UKÄ år 2015 (UKÄ 2015a). Resultatet visade att lärosätena lagt ner betydande resurser på att förbättra och kvalitetssäkra VFU-verksamheten i förhållande till brister som påvisats i tidigare utvärderingar. UKÄ kunde

dock konstatera att det kvarstod en del brister, och rekommenderade bl.a. åtgärder för att öka andelen VFU-handledare med handledarutbildning, ett fortsatt arbete för att kvalitetssäkra examinationen av VFU samt att rådande ersättningssystem skulle ses över.

När det gäller frågan om ersättningssystem för VFU så fördes resonemang kring detta i den utredning som föregick lärarutbildningsreformen 2011 (SOU 2008:109). I utredningens betänkande jämförs lärarutbildning med utbildningar inom vård och medicin. För läkar- och tandläkarutbildningarna har staten tecknat avtal med landstingen för den kliniska delen av utbildningarna. Dessa avtal garanterar landstingen ersättning dels för de kostnader utbildningarna medför när det gäller krav på lokaler, utrustning och handledning, dels för klinisk forskning i anslutning till utbildningen. Kommissionen bedömer att ett avtal inom skolområdet, motsvarande detta s.k. ALF-avtal inom hälso- och sjukvårdsområdet, skulle kunna lägga en ny grund för kunskapsutvecklingen till stöd för kvalitetsutvecklingen inom lärarutbildningarna t.ex. gällande VFU. Denna fråga kommer att behandlas vidare i följande avsnitt Ökad samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän och stärkt vetenskaplig grund i lärarutbildningarna.

Som tidigare nämnts så är det, enligt kommissionen, viktigt att alla VFU-handledare genomgår en adekvat handledarutbildning. Kommissionen utgår från att arbetet med att kvalitetssäkra examinationen av VFU sker inom ramen för det utvecklingsarbete som äger rum på lärosätena. För en akademisk yrkesutbildning är det av vikt att examinationen av de verksamhetsförlagda delarna av utbildningen genomförs med samma kvalitet som för de lärosätesförlagda delarna.

### **Ökad samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän och stärkt vetenskaplig grund**

**Kommissionens bedömning:** Samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän är en förutsättning för en lärarutbildning av god kvalitet. En infrastruktur inom skolområdet, liknande de förhållanden som det s.k. ALF-avtalet tillförsäkrar hälso- och sjukvårdsområdet, skulle kunna lägga en grund för den samverkan mellan lärosäte och skolhuvudmän som av nödvändighet måste

finnas, för att lärarutbildning, VFU, forskning och skolans verksamhet ska kunna hålla en hög kvalitet.

För att stärka lärarutbildningarnas vetenskapliga grund är det angeläget att andelen forskarutbildade lärare ökar inom utbildningarna. Satsningen på forskarskolor för lärare inom lärarutbildning får dock inte medföra sämre tillgång till forskarutbildning och forskarskolor för lärare verksamma i skolan.

Utbildningen inom skolväsendet ska enligt skollagen vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap. 5 §). Regeringen konstaterar i forskningspropositionen Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50) att samverkan mellan utbildning, praktik och forskning därför är av avgörande betydelse för såväl skolväsendet som för lärarutbildningarna. Det handlar dels om att utveckla ett vetenskapligt förhållningssätt och främja kunskap om effektiva undervisningsmetoder i skolan, dels om att stärka den vetenskapliga grunden i lärarutbildningarna.

Kommissionen bedömer, i likhet med regeringen, att samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän är en förutsättning för en stark ändamålsenlig lärarutbildning, och därmed för skolväsendet i stort. De handlar t.ex. om att få till stånd en VFU av god kvalitet, se till att erfarna och skickliga lärare som är verksamma i skolan är engagerade i lärarutbildningarna, skapa förutsättningar för verksamma lärare att läsa master- och forskarutbildning, skapa goda förutsättningar för skolans lektorer, samt att främja praktisknära forskning. Det är viktigt att de modeller för samverkan som finns mellan lärosäten och skolhuvudmän tar detta i beaktande. Det förekommer i dag mer eller mindre utvecklade samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän och skolor, exempelvis inom ramen för vad som vanligen betecknas som regionala utvecklingscentra (RUC).

För att stärka lärarutbildningarnas vetenskapliga grund gör kommissionen vidare bedömningen att det är angeläget att andelen forskarutbildade lärare ökar inom utbildningarna.

En del av dessa områden berörs i avsnitt 5.3. Det förslag till professionsprogram för lärare och skolledare som presenteras i kapitel 6 omfattar frågan om hur erfarna och skickliga lärare som är verksamma i skolan på ett bra sätt ska kunna engageras i lärarutbild-



ningarna, skapandet av goda förutsättningar för skolornas lektorer samt för verksamma lärare att läsa master- och forskarutbildning.

I betänkandet från Utredningen inför en ny lärarutbildning (SOU 2008:109) gjordes som, tidigare nämnts, en jämförelse mellan lärarutbildning och utbildningar inom vård och medicin. Kommissionen anser att det finns goda skäl att jämföra dessa två akademiska yrkesutbildningar. Ett viktigt skäl till det är den starka kopplingen mellan teori och praktik och den samverkan mellan lärosäte och verksamhet som av nödvändighet måste finnas, för att utbildning, forskning och verksamheten ska kunna hålla en hög kvalitet.

Hälso- och sjukvårdsområdet framställs ofta som en förebild för skolområdet vad gäller utvecklingen av en vetenskaplig grund för verksamheten. Viktiga faktorer i den positiva utvecklingen inom hälso- och sjukvårdsområdet är förekomsten av disputerade läkare och dessas möjlighet att bedriva forskning i anslutning till yrkespraktiken. Denna s.k. kliniska medicinska forskning har skett i samverkan mellan lärare och forskare vid lärosäten som bedriver läkarutbildning. Stora delar av studenternas utbildning är förlagd till sjukhusmiljö och oftast är även doktorander, forskare och lärare vid berörda lärosäten yrkesverksamma. En central förutsättning för att detta har varit möjligt är dessa s.k. ALF-avtal. Överenskommelsen omfattar dels ett centralt avtal mellan staten och vissa lands- ting om samarbete om grundutbildning av läkare, medicinsk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården, dels regionala avtal mellan berörda landsting (regioner) och universitet.

Ett motsvarande avtal, eller annan konstruktion med likartade konsekvenser, inom skolområdet skulle kunna lägga en ny grund för kunskapsutvecklingen inom skola och lärarutbildningar, baserad på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Ett sådant avtal skulle kunna möjliggöra för verksamma lärare och förskollärare med licentiat- eller doktorsexamen att fortsätta forska och aktivt delta i forskningsprojekt, och därmed bidra till kunskaps- och verksamhetsutveckling. I dag prioriterar forskarutbildade lärare många gånger anställning vid högskola eller universitet då goda möjligheter att fortsätta sin forskning sällan erbjuds i skolverksamheten. Vidare har lärarutbildningarna behov av forskning som genomförs av disputerade lärare i skolverksamheter, dels för att utveckla ny kunskap, dels för att sprida forskningsresultat inom skolområdet. Kombinations-

anställningar kan bidra till en samverkan mellan skola och lärosäten genom att koppla undervisning och forskning närmare varandra.

Ett nationellt avtal skulle kunna slutas mellan staten, som ansvarig för lärarutbildningarna, och företrädare för skolhuvudmän. Denna nationella överenskommelse skulle sedan kompletteras med lokala avtal mellan lärosäten med forskning, grund- och forskarutbildning och huvudmän med anställda lektorer samt skolenheter där verksamhetsförlagd utbildning sker.

Kommissionen förordar en sådan modell för skolans område, och ser därför positivt på den av regeringen aviserade försöksverksamheten gällande samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän, liknande det ALF-avtal som finns inom hälso- och sjukvårdsområdet (prop. 2016/17:50). Syftet med försöksverksamheten är att pröva och utveckla modeller för samverkan om praktisknära forskning mellan skolhuvudmän och lärosäten. Det är dock viktigt att även andra modeller för samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän utvärderas och att erfarenheter från dessa verksamheter tas i beaktande i det pågående utvecklingsarbetet. Modellerna ska kunna stärka utvecklingen av skolväsendet och undervisningen, öka kvaliteten på den praktisknära forskningen och eventuellt skapa nya former av kombinationstjänster som gör en möjlig forskarkarriär mer intressant för lärare. Kommissionen anser att det vore gynnsamt om dessa modeller även kan inkludera samverkan om VFU. Skolor där det finns verksamma förstelärare och lektorer och som är delaktiga i VFU-verksamhet skulle genom dessa modeller kunna utvecklas till dynamiska miljöer där forskning och grundutbildning möts.

Kommissionen noterar att regeringen har givit en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur universitet och högskolor som bedriver lärar- och förskolläraryrkesutbildningar och huvudmän inom skolväsendet kan skapa långsiktig samverkan kring praktisknära forskning för att stärka den vetenskapliga grunden som utbildning enligt skollagen ska vila på (Dir. 2017:2). Utredningen ska knyta an till den försöksverksamhet med praktisknära forskning som ska starta under 2017. Syftet är att stärka lärar- och förskolläraryrkesprofessionen och lärar- och förskolläraryrkets attraktivitet, utveckla lärar- och förskolläraryrkesutbildningen och öka elevernas och förskolans måluppfyllelse.

För att stärka den vetenskapliga grunden i lärarutbildningarna har regeringen även föreslagit att medel avsätts för forskarskolor för anställda vid universitet och högskolor (prop. 2016/17:50). Dessa

medel ska syfta till att öka tillgången på forskarutbildade lärare inom lärarutbildningarna. Enligt regeringens förslag bör Vetenskapsrådet ges ansvaret för att utlysa forskarskolorna. Regeringen föreslår med anledning av detta att Vetenskapsrådets forskningsanslag anvisas en anslagsökning på 10 miljoner kronor 2017 och att satsningen 2020 totalt omfattar 90 miljoner kronor för detta ändamål. Denna satsning är, enligt kommissionens mening, bra. Frågan om forskarutbildning och forskarskolor för lärare kommer att behandlas vidare i följande avsnitt. Frågan om en generellt stärkt forskningskapacitet behandlas vidare i kommande avsnitt 5.3.

### Excellent centra eller starka utbildningsmiljöer för lärarutbildning

**Kommissionens bedömning:** Frågan om en statlig satsning på inrättande av excellenta centra eller starka utbildningsmiljöer för lärarutbildning bör utredas. En sådan satsning kan stimulera framväxten av starka forskningsmiljöer och framgångsrika utbildningsprogram på grundläggande och avancerad nivå. Sådana centra eller miljöer kan vara lärosätesövergripande och kan även omfatta forskarskolor för lärare såväl som utgöra nav för kompetensutvecklingsinsatser. En satsning på s.k. excellenta centra eller starka miljöer för lärarutbildning kan bidra till såväl en stärkt kvalitet som en höjning av lärarutbildningsområdets status.

Ytterligare ett sätt att öka lärarutbildningarnas kvalitet och status är att möjliggöra för lärosäten, med starka meriter gällande utbildning och forskning inom området, att ansöka om särskilda medel inom ramen för en statlig satsning för etablering av excellenta centra eller särskilt starka utbildningsmiljöer.

I en OECD-rapport, *Centres of Excellence as a Tool for Capacity-building: Case Study Sweden*, ges en översiktlig beskrivning av förekomsten av satsningar på excellenta centra i Sverige (Hellström 2013). Rapporten exemplifierar med de satsningar på excellenta centra som görs inom medicin, teknik och naturvetenskap genom Verket för innovationssystem (VINNOVA), samt det s.k. Linnéstödet, som är ett samarbete mellan Vetenskapsrådet och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (FORMAS), inriktat mot att

stödja särskilt starka miljöer inom medicin, natur- och teknikvetenskap, humaniora och samhällsvetenskap samt utbildningsvetenskap. I en forskningsrapport framtagen av Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education (Aksnes m.fl. 2012) noteras att de satsningar som genomförts har resulterat i betydande stöd till vissa områden och miljöer. Satsningar har främst gjorts inom områdena medicin, naturvetenskap och teknik.

Det finns inte något tidigare exempel på excellenta centra, eller särskilt starka forskningsmiljöer, i Sverige som har inriktning mot lärarutbildningsfrågor. Det har dock förekommit satsningar på att stödja forskning inom utbildningsvetenskap med anknytning till pedagogisk verksamhet (se t.ex. prop. 2000/01:3, prop. 2004/05:80). I propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50) lanserade den regeringen ett nytt inslag i systemet för forskningsfinansiering: s.k. strategiska satsningar. Dessa satsningar föreslogs i budgetpropositionen uppgå till 1,8 miljarder kronor under tidsperioden 2009–2012. Genom satsningen gavs lärosäten, forskningsinstitut och forskningsfinansiärer möjlighet till ökade anslag för breda forskningssatsningar inom områdena medicin, teknik och klimat som regeringen identifierats som särskilt viktiga för Sverige. Kommissionen återkommer till frågan om forskning och forskningsfinansiering i avsnitt 5.3.

I den senaste forskningspropositionen Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50) lyfts förbättrade kunskapsresultat i skol- och utbildningsväsendet fram som en samhällsutmaning som kräver särskilda satsningar. De satsningar som aviserats är, som nämnts ovan i delavsnittet Ökad samverkan och vetenskaplig grund, en försöksverksamhet för att genom ökad samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän, få en starkare vetenskaplig grund i skolan samt en satsning på forskarskolor för att stärka forskningsanknytningen inom lärarutbildningarna. Kommissionen noterar dock att frågan om en stark lärarutbildning inte ingår i de nationella forskningsprogram eller de särskilda forskningssatsningar som regeringen initierar. Mot bakgrund av den betydelse som skola och utbildning tillskrivs anser kommissionen att en satsning på lärarutbildningarnas vetenskapliga grund är något som bör övervägas.

Det finns nordiska erfarenheter av satsningar på excellenta centra med koppling till utbildningsområdet att hämta inspiration från.

I Norge finns det Senter for framragende utdanning (SFU) med fokus på excellens inom utbildning respektive Senter for framragende forskning (SFF) som avser excellent forskning. Ett exempel på SFU är The Centre for Professional Learning in Teacher Education (ProTed) i Norge (Nokut 2015) Centrets verksamhet är inriktad mot utbildning på grundläggande och avancerad nivå, och i viss utsträckning forskning. Det finns ytterligare ett antal verk samma SFU. Det finns inte någon motsvarighet till SFU i Sverige. Det finns ett större antal SFF och dessa liknar i mycket de excellenssatsningar som finns i Sverige gällande forskningsområdet.

Kommissionen bedömer att en statlig satsning på inrättande av excellenta centra eller starka utbildningsmiljöer för lärarutbildning, liknande de SFU som finns i Norge, är en åtgärd som bör övervägas. Möjligheten för ett genomförande av en sådan satsning bör därför utredas. Syftet med en sådan satsning skulle vara att uppmana och uppmuntra lärosäten att höja sina ambitioner vad gäller lärarutbildning genom att stimulera framväxten av starka forskningsmiljöer och framgångsrika utbildningsprogram på grundläggande och avancerad nivå. Sådana centra eller miljöer kan även omfatta forskarskolor för lärare såväl som utgöra nav för kompetensutvecklingsinsatser. Genom en särskilt satsning på excellenta centra eller starka miljöer för lärarutbildning kan en grund etableras för en långsiktig resursförstärkning för dessa miljöer, som kan bidra till såväl en stärkt kvalitet som en höjning av lärarutbildningsområdets status. En sådan satsning kan öka samverkan mellan lärosäten genom att uppmana och uppmuntra till utvecklingen av lärosätes övergripande miljöer. En sådan satsning är också ett sätt att förstärka lärarutbildningens kvalitet genom att dra nytta av resultat från såväl den praktisknära forskningen som andra forskningssatsningar.

## **5.3 Stärkt forskningskapacitet för att möta skolans och lärarutbildningarnas behov**

### **5.3.1 Inledning**

Betydelsen av att utbildningen i skolväsendet ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet betonas i skollagen (2010:800). I 1985 års skollag fanns ingen bestämmelse med denna innebörd. I propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygg-

het (prop. 2009/10:165) formuleras tydligt att arbetet i skolan ska präglas av ett vetenskapligt förhållningssätt och kunskaper som grundar sig på relevant forskning och beprövad erfarenhet. Skolverket har preciserat att detta innebär en medveten och systematisk strävan att utifrån bästa möjliga vetenskapliga grund utforma utbildningens innehåll, välja undervisningsmetoder och stödinsatser utifrån hur väl de fungerar och hur effektiva de är för att elevernas kunskapsresultat ska främjas (Skolverket 2013a). Forskningens betydelse för skolväsendet kan, mot bakgrund av detta, sägas ha kommit att betonas starkare i skollagstiftningen även om innebörden implicit funnits med även tidigare.<sup>5</sup>

I delbetänkandet konstaterade kommissionen att en förstärkning behöver ske av skolans vetenskapliga grund. Lärares kunskapsbas behöver utvecklas och ett system behöver skapas för stöd till utveckling av praktikinära forskning och forskningsförsörjning som svarar mot kunskapsbehov emanerade ur lärares och skolledares praktiska yrkesutövning. Det är också viktigt att verksamma i skolan får tillgång till forskningsresultat.

Skolans och lärarutbildningarnas vetenskapliga grund är bred och spänner i stort sett över hela det vetenskapliga fältet. Här ingår bl.a. de olika akademiska disciplinerna och skolämnena, liksom forskning som rör undervisning och lärande generellt och inom olika ämnen (se t.ex. SOU 2009:94; Vetenskapsrådet 2011a). När det gäller skolledares kunskapsbas ingår också forskning om pedagogiskt ledarskap, styrning och organisationsutveckling (se t.ex. Pashiardis & Johansson 2016; SOU 2015:22; Vetenskapsrådet 2011).

Kommissionen har tidigare i kapitlet betonat vikten av samverkan mellan lärosäten och skolans verksamhet samt mellan lärarutbildning och forskning. Denna samverkan är en förutsättning för den vetenskapliga grunden i lärares och skolledares yrkesutövande och för kvaliteten i lärarutbildningarna. Det kan t.ex. handla om modeller för samverkan mellan skolhuvudmän och lärosäten för att stärka lärarutbildningarna, inrättande av excellenta centra eller starka miljöer för lärarutbildning samt forskarskolor för att öka tillgången på forskarutbildade lärare inom lärarutbildningarna. De satsningar som görs för att stärka den vetenskapliga grunden i lärarutbild-

---

<sup>5</sup> I högskolelagen (SFS 1992:1434) fanns sedan tidigare en bestämmelse om att utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet.

ningarna bör med största sannolikhet komma att återspeglas i en förstärkt vetenskaplig grund i skolväsendet i stort.

I detta avsnitt kommer kommissionen att redovisa ytterligare bedömningar gällande behov av en stärkt forskningskapacitet för att möta skolans och lärarutbildningarnas behov.

### 5.3.2 Kommissionens bedömningar

Begreppet utbildningsvetenskap lanserades i slutet av 1990-talet av Lärarutbildningskommittén (SOU 1999:63), och har ibland avsett forskning relaterad till lärarutbildning och lärares verksamhet, och ibland ett vidare forskningsområde (Vetenskapsrådet 2011a). Lärarutbildningskommittén föreslog att utbildningsvetenskap skulle etableras som ett eget vetenskapsområde med egen finansiering av forskningsstöd till lärosäten med lärarutbildning. Syftet med detta skulle vara att stärka lärarutbildningens vetenskapliga grund. I stället inrättades Utbildningsvetenskapliga kommittén (UVK) 2001, med organisatorisk hemvist inom Vetenskapsrådet. Ett viktigt syfte med satsningen var från början att stärka den forskningsmässiga infrastrukturen inom lärarutbildningen och att öppna för lärare att kunna gå vidare i forskarutbildning och forskning. Syftet med UVK:s verksamhet skulle vara att stärka forskningen inom lärarutbildningen samt att främja en ”fri, forskarstyrd och nationellt kvalitetskontrollerad forskning inom ett kunskapsfält som även bör inkludera kunskap om utbildningssystemets egen funktion och konstruktion samt informellt och icke-institutionaliserat lärande av olika slag” (Vetenskapsrådet 2011a, s. 31). Det betonades att utbildningsvetenskap borde ses i ett bredare perspektiv än bara skolans och lärarutbildningens.

Lärarutbildningskommittén betonade att skolans utveckling är beroende av att lärarna själva är delaktiga i kunskapsutvecklingen inom sitt eget verksamhetsområde, och att forskningen rör frågeställningar som har hög relevans för de praktiskt verksamma (Vetenskapsrådet 2011a). Det bedömdes som viktigt att forskning i tillräcklig utsträckning kunde erbjuda närhet till och relevans för lärarutbildning och pedagogisk yrkesverksamhet (Vetenskapsrådet 2003, 2011a). UVK gjorde 2001 en särskild satsning på vad som då betecknades som praxisnära grundforskning för att främja en yrkesrelaterad forsk-

ning i anslutning till de professionella verksamheterna inom det utbildningsvetenskapliga fältet, och särskilda medel avsattes i UVK:s budget för att främja sådan forskning. Vidare bildades en arbetsgrupp med uppgift att ta sig an frågor om praxisnära forskning och vetenskaplighet (Vetenskapsrådet 2003).

Skolverket (2013) har tidigare konstaterat att mycket skolforskning har fokuserat skolan och utbildningsväsendet, men inte primärt haft som syfte att utveckla kunskap som lärare och skolledare kan ha användning av i sitt praktiska yrkesutövande. Detta har aktualiserat frågan om betydelsen av forskning som avser just detta. En undervisnings- och verksamhetsutvecklande forskning är betydelsefull för såväl lärares undervisning som skolans utveckling. Forskning med förankring såväl i den direkta skolmiljön som i den grundläggande forskningen stärker skolans vetenskapliga grund. Kommissionen menar att behovet av en forskning som evidensbaserat kan stödja skolans och undervisningens utveckling kan tillgodoses på flera olika sätt. Forskning av relevans för skolans och undervisningens utveckling kan utformas och genomföras verksamhetsnära, men kan också emanera från forskning som inte bedrivs i direkt anslutning till lärares och skolledares yrkespraktik och skolans miljö.

En starkt vetenskaplig grund i lärarutbildningarna och skolväsendet kräver både en praktisknära forskning och en bredare forskningsförankring. En grundläggande förutsättning för att skolan och lärarutbildningen ska vila på vetenskaplig grund är att lärarutbildningen finns integrerad i det breda forskningssystemet. En satsning på praktisknära forskning får inte leda till en ökad fragmentisering av lärares och skolledares kunskapsbas. I stället bör kopplingen mellan den verksamhetsnära och den generella, lärosätusbaserade forskningen, stärkas. Forskning av relevans för skolans och undervisningens utveckling kan utformas och utvecklas praktisknära, men kan också emanera från forskning som bedrivs långt från lärares och skolledares yrkespraktik och skolans miljö. Det är av fundamental vikt att den vetenskapliga grunden för lärarnas utbildning och forskning förmår att dra nytta av de många olika kunskapsområden som finns inom akademien, och då även de discipliner som inte direkt relaterar till skolämnen. Historiskt har det funnits väsentliga brister i detta avseende, kanske framför allt bottnande i skilda utbildningskulturer (se t.ex. Hartman 2005). Dessa kan dels identifieras



inom lärarutbildningsområdet som sådant, dels mellan akademien och dess yrkesutbildningar (se t.ex. Bertilsson 2011; Cuban 1999; Labaree 2004).

Kopplingen mellan praktikinära utveckling och den generella lärosättesbaserade forskningen behöver därför stärkas för att bidra till att kunskapsförsörjningen till lärarutbildningarna och skolväsendet hänger samman i ett starkt system.

## System för utveckling av praktikinära forskning

**Kommissionens bedömning:** Ett system behöver skapas för stöd till utveckling av praktikinära forskning och forskningsförsörjning som svarar mot direkta kunskapsbehov emanerande ur lärares och skolledares praktiska yrkesutövning. Utvecklingen av den praktikinära forskningen kan ske genom att lärosäten utvecklar miljöer som integrerar forskning och lärarutbildning, och genom att aktiv och nära samverkan sker mellan dessa miljöer och skolväsendet, samt med skolor som är intresserade av aktiv medverkan i forsknings- och utvecklingsarbete.

Ett sätt att föra samman forsknings- och erfarenhetsbaserad kunskap är att skolor utvecklas till att bli centra där även praktikinära forsknings- och utvecklingsarbete bedrivs. Det är viktigt att möjliggöra för skolornas lektorer och övriga lärare att i sina anställningar samverka med universitet och högskolor genom att delta i och även leda forskning, liksom medverka i handledarutbildning, VFU och övrigt utvecklingsarbete.

I delbetänkandet gjorde kommissionen bedömningen att det finns behov av att förstärka utvecklingen av forskning och forskningsförsörjning som svarar mot kunskapsbehov som emanerat ur lärares och skolledares praktiska yrkesutövning och som direkt svarar mot konkreta frågor och situationer som de står inför. En undervisnings- och verksamhetsutvecklande forskning är betydelsefull för såväl undervisningens som skolans utveckling. En sådan forskning, med förankring såväl i skolans verksamhet som i den grundläggande forskningen, stärker skolans vetenskapliga grund.

Skolans utveckling är beroende av att lärarna och skolledarna själva är delaktiga i kunskapsutvecklingen inom sitt eget verksam-

hetsområde, och att forskningen rör frågeställningar som har hög relevans för de praktiskt verksamma. Praktiknära forskning kännetecknas av att forskningsfrågorna mer direkt knyter an till skolans verksamhet, och praktiknära forskning genomförs ofta i nära samarbete mellan skola och lärosäten. Sådan forskning kan medföra en lång rad fördelar, utöver de direkta forskningsresultat som uppnås, bland annat genom att skolan blir involverad och delaktig i den vetenskapliga kunskapsproduktionen och genom att akademien får direkt kontakt med den beprövade erfarenhet som finns på skolorna.

Miljöer inom lärosäten som bedriver forskning i nära samarbete med lärarutbildningarna och i tät samverkan med skolans verksamhet framstår som en viktig grund för att utveckla den praktiknära forskningen. Kommissionen bedömer, som tidigare diskuterats i avsnitt 5.2, att ett avtal inom skolområdet, motsvarande ALF-avtalet inom hälso- och sjukvårdsområdet, skulle kunna lägga en ny grund för den praktiknära kunskapsutvecklingen inom skola och lärarutbildningar, baserad på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Det är dock viktigt att även andra modeller för samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän utvärderas och att erfarenheter från dessa verksamheter tas i beaktande i det pågående utvecklingsarbetet.

Ett sätt att föra samman forsknings- och erfarenhetsbaserad kunskap är att skolor utvecklas till att bli centra där även praktiknära forsknings- och utvecklingsarbete bedrivs. Det är viktigt att möjliggöra för skolornas lektorer och övriga lärare att i sina anställningar samverka med lärosäten genom att delta i och även leda forskning, liksom medverka i handledarutbildning, VFU och övrigt utvecklingsarbete.

Skolans och lärarutbildningarnas kunskapsbas omfattar även beprövad erfarenhet (se t.ex. Håkansson & Sundberg 2012). Det är viktigt att anknytningen mellan forskning och skolans verksamhet är ömsesidig, så att forskningen och lärarutbildningarna utvecklar lärarnas och skolledarnas praktiska yrkesutövande, samtidigt som lärares och skolledares yrkesutövning utvecklar forskningen och lärarutbildningarna. Lärares och skolledares erfarenhet behöver utvecklas i den dagliga verksamheten, t.ex. genom kollegiala samtal, dokumentation, utvärdering, och kritisk granskning av yrkesutövningen.

## En generellt stärkt forskningskapacitet gällande skola och utbildning

**Kommissionens bedömning:** Den generella forskningskapaciteten behöver stärkas för att kunna möta skolväsendets och lärarutbildningarnas behov. Detta innefattar en långsiktig satsning på uppbyggnad av grundforskning såväl som stöd för uppbyggnad av praktisknära forskning.

Regeringen konstaterar i forskningspropositionen (prop. 2016/17:50) att grundskolan under flera år uppvisat sjunkande kunskapsresultat och betonar vikten av att vända denna utveckling för att säkra Sveriges position som framstående kunskapsnation. Som kommissionen tidigare diskuterat så visar de senaste mätningarna inom TIMSS, TIMSS Advanced och PISA på att den negativa trenden är bruten gällande resultatutvecklingen, även om likvärdigheten fortsatt är bekymmersam. Kommissionen anser dock inte att dessa resultat, om än delvis positiva, ska tolkas som att behovet av insatser för att stärka skolväsendet är tillgodosett. Den generella forskningskapaciteten behöver stärkas för att kunna möta skolväsendets och lärarutbildningarnas behov. Detta innefattar en långsiktig satsning på uppbyggnad av grundforskning såväl som stöd för den uppbyggnad av praktisknära forskning som behandlades i tidigare delavsnitt.

I forskningspropositionen lyfter regeringen fram behovet av insatser som medför ett större nationellt ansvar för samverkan mellan lärosäten med lärarutbildning och skolväsendet i syfte att stärka den vetenskapliga grunden i skol- och utbildningssystemet. Som en del av denna satsning har regeringen initierat den tidigare diskuterade försöksverksamheten för ökad samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän för att främja utvecklandet av praktisknära forskning samt avsatt medel för att öka andelen disputerade lärare inom lärarutbildningarna.

Kommissionen vill, i likhet med Vetenskapsrådet, understryka betydelsen av att den stora efterfrågan som råder på forskning för att lösa skolans problem inte får leda till alltför kortsiktiga forskningssatsningar, samt att tillförsäkra att nya satsningar på praktisknära forskning genomförs på samma rigorösa sätt som annan forskning (Vetenskapsrådet 2015a, b).

Kommissionen kan också, även detta i likhet med Vetenskapsrådet, konstatera att även om satsningarna på utbildningsvetenskaplig forskning ökat de senaste tio åren så finns ett fortsatt behov av grundläggande uppbyggnad av forskningskapacitet för att skapa möjlighet att tillgodose utbildningsväsendets och lärarutbildningarnas behov och bidra till en skola som vilar på en gedigen vetenskaplig grund (Vetenskapsrådet 2015b).

I avsnitt 5.2 föreslås inrättande av excellenta centra eller starka miljöer för lärarutbildning som ett sätt att stärka forskningen med inriktning mot lärarutbildningarna. Det finns inte något tidigare exempel på sådana satsningar i Sverige. I den senaste forskningspropositionen (prop. 2016/17:50) lyfts förbättrade kunskapsresultat i skol- och utbildningsväsendet fram som en samhällsutmaning som kräver särskilda satsningar. Kommissionen noterar dock att frågan om en stark lärarutbildning inte ingår i de nationella forskningsprogram eller de särskilda forsknings-satsningar som regeringen initierar. Mot bakgrund av den betydelse som skola och utbildning tillskrivs anser kommissionen att en satsning på lärarutbildningarnas vetenskapliga grund är något som bör övervägas.

### Forsknings-spridning och öppen tillgång till forskningsresultat

**Kommissionens bedömning:** Spridningen av forskning måste utvecklas så att relevant forskning i ökad utsträckning kan göras tillgänglig för skolledare, lärare och andra yrkesgrupper som är verksamma i skolan för att därmed bidra till skol- och undervisningsutveckling. Detta innefattar frågan om lärares och skolledares tillgång till universitets- och högskolebibliotek.

En i sammanhanget viktig fråga som kommissionen vill lyfta handlar om skolledares, lärares och andra personalgrupper i skolans tillgång till forskningsresultat. För utveckling av skolans verksamhet är det nödvändigt att relevant och aktuell forskningsbaserad kunskap finns i skolmiljön (Håkansson & Sundberg 2012, 2016).

Utredningen om utvärdering av utbildning pekar i sitt slutbetänkande Att nå ut och nå ända fram (SOU 2009:94) på att det bland verksamma inom skolväsendet finns ett behov av att få del av forsk-

ningsresultat, men att de borde vara mer konkreta och lättillgängliga och att det finns ett behov av praktisknära forskning.

Regeringen anförde i propositionen Forskning och innovation (prop. 2012/13:30) att det är viktigt att forskning med relevans för skolans verksamhet vägs samman och sprids till dem som är verksamma i skolan, så att kunskaperna omsätts i praktiken i undervisning samt i pågående skolutvecklingsarbete. Regeringen gjorde bedömningen att forskning från olika vetenskapliga discipliner systematiskt borde bevakas och värderas ur ett relevansperspektiv för skolan. Det övergripande syftet var att främja ett vetenskapligt, evidensbaserat förhållningssätt hos dem som arbetar i skolan för en ökad måluppfyllelse och generellt högre kunskapsresultat.

Skolforskningsinstitutet grundades 2015 med myndighetsuppdraget att sammanställa och sprida forskningsresultat som kan bidra till ökad kunskap om vetenskapligt väl underbyggda och effektiva metoder och arbetssätt i skolväsendet (SFS 2014:1578). Det är ännu för tidigt att bedöma i vilken mån Skolforskningsinstitutets verksamhet kommer att bidra till att fylla behovet bland de verksamma i skolan. Gränsdragningen är, enligt kommissionens bedömning, oklar mellan Skolforskningsinstitutets, Skolverkets och Vetenskapsrådets uppdrag gällande spridning av forskningsresultat. Detta är en fråga som bör belysas inom ramen för den myndighetsöversyn som kommissionen föreslår.

Forsknings spridning kan även ske genom mellan lärosäten och skolverksamhet. Det professionsprogram som kommissionen föreslår i kapitel 6 kan utgöra en sådan länk. Tillgång till forskarutbildade och forskande lärare i kollegiet, och då gärna med lektorstjänst, kan utgöra viktiga bryggor för att ny kunskap ska nå skolan men också för utveckling av ett forskande förhållningssätt i det kollegiala samarbetet i skolan. Kompetensutveckling av lärare och skolledare är ett annat sätt att förstärka skolornas vetenskapliga grund genom att tillgängliggöra aktuell forskning.

En relaterad fråga handlar om lärares och skolledares tillgång till universitets- och högskolebibliotek. Kungl. biblioteket har fått i uppdrag av regeringen att ta fram förslag till en nationell biblioteksstrategi (KU2014/01693/KI). Strategin ska bygga på långsiktig vilja att behålla och utveckla biblioteksverksamheten i Sverige. I den lägesrapport som redovisades i maj 2016 diskuterades bl.a. hur den digitala utvecklingen kan användas för att främja tillgången till bibliotekens

resurser (Kungliga biblioteket 2016). Skollagens krav på att skolan ska vila på vetenskaplig grund stryker under betydelsen av att lärare och skolledare har tillgång till aktuell forskning. Studerande vid landets lärosäten har tillgång till universitets- och högskolebibliotekens fysiska och elektroniska resurser. Kommissionen vill i anslutning till detta påtala att denna tillgång upphör i samband med att studerande inte längre har anknytning till ett lärosäte. Rådande system medger ingen tillgång till universitets- och högskolebibliotekens resurser, i form av t.ex. vetenskapliga tidskrifter och e-böcker, för lärare eller skolledare. Kommissionen bedömer att frågan om lärares och skolledares tillgång till universitets- och högskolebibliotekens resurser bör ses över, som ett medel för att främja tillgången till forskning och stärka skolans vetenskapliga grund.

## 6 Lärares och skolledares professionella utveckling

Arbetet med att säkra och stärka kompetensförsörjningen till skolväsendet består av en mängd olika åtgärder. I kapitel 5 behandlas frågor om insatser för att öka antalet behöriga lärare och skolledare, en förstärkt lärarutbildning samt en stärkt forskningskapacitet för att möta skolans och lärarutbildningarnas behov. En förutsättning för ett skolväsende av hög och likvärdig kvalitet är att alla elever möter behöriga, kompetenta och engagerade lärare, att verksamheten i landets skolor leds av skickliga skolledare samt vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Det handlar även om att göra det attraktivt för lärare och skolledare att stanna kvar i sitt yrkesutövande och fortsätta sin professionella utveckling. Det är bl.a. frågan om karriärmöjligheter och förutsättningar till kompetensutveckling. Dessa frågor behandlas i detta kapitel. En central aspekt för att göra lärar- och skolledaryrkena attraktiva är främjandet av goda förutsättningar för det dagliga arbetet, vilket berörs i kapitel 7 respektive kapitel 9.

I samband med sin granskning av det svenska skolväsendet rekommenderade OECD (2015a) Sverige att utveckla en långsiktig strategi för kompetensförsörjning till skolan. De förslag och bedömningar som Skolkommissionen redovisar i detta kapitel omfattar både reformvårdande och utvecklande element som sammantaget syftar till ett kapacitetsbyggande på systemnivå. Precis som när det gäller kapitel 5 har kommissionen under arbetet tagit del av nationella och internationella forskningsrön och erfarenheter, och har eftersträvat att integrera forskningsbaserad evidens och beprövad erfarenhet med praktikers erfarenheter och professionella bedömningar. De förslag och bedömningar som redovisas i detta kapitel utgör, tillsammans med de bedömningar som redovisas i kapitel 5, en helhet som kom-

missionen bedömer samlat kommer att bidra till en förstärkning och utveckling av kompetensförsörjningen till skolväsendet.

## 6.1 Inrättande av en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling

### 6.1.1 Inledning

Som en del i den strategi för kompetensförsörjning som OECD (2015a) rekommenderar ingår inrättandet av ett offentligfinansierat nationellt institut för lärar- och skolledarutveckling. OECD konstaterar att det är en utmaning att skapa nationell samling och enighet kring professionsfrågorna i ett decentraliserat skolsystem som det svenska. OECD:s slutsats är att det är angeläget att få till stånd en samstämmighet kring kompetensförsörjningen till skolan, och att ett nationellt institut skulle kunna utgöra ett nav i ett sådant arbete. Institutet skulle, menar OECD, sammanföra forskare, yrkesverkssamma rektorer och lärare samt företrädare för myndigheter och huvudmän i syfte att få till stånd ett långsiktigt arbete inriktat på att säkra tillgången på kompetent personal till skolsektorn. Arbetet skulle fokusera rekrytering, en grundläggande utbildning av god kvalitet samt en kontinuerlig yrkesmässig utveckling för lärare och skolledare.

### 6.1.2 Kommissionens förslag

**Kommissionens förslag:** En nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling ska inrättas. Hur funktionen ska organiseras och ledas bör utredas inom ramen för den myndighetsöversyn som kommissionen föreslår i avsnitt 4.3. Till dess att utredningen tillslut föreslås en interim arbetsgrupp påbörja beredningen av funktionens arbete.

Funktionen ska regleras i skollagen och i en instruktion som beslutas av regeringen.

Funktionen ska ha en bred sammansättning och dess ledamöter utses av regeringen. Det är viktigt att säkerställa ett reellt lärar- och skolledarinflytande för att säkra funktionens legitimitet.



Kommissionen anser, i likhet med OECD, att det finns behov av ett mer samlat och konsekvent arbete med frågor rörande lärares och skolledares kompetens och utveckling och föreslår därför att regeringen tar initiativ till att inrätta en funktion för detta ändamål. Den nationella funktionen för lärar- och skolledarutveckling som kommissionen föreslår ska regleras i skollagen och i en instruktion som beslutas av regeringen. Funktionen ska ha en bred sammansättning och dess ledamöter utses av regeringen. Det är viktigt att de berörda intressenterna är representerade. Lärare, skolledare, företrädare för huvudmän och relevanta myndigheter, fackliga representanter, forskare och lärarutbildare är exempel på sådana intressenter. Det är viktigt att säkerställa ett reellt lärar- och skolledarinflytande för att säkra funktionens legitimitet.

Den föreslagna funktionen ska ha beredande, beställande, beslutande och utvärderande uppgifter. En viktig del av funktionens arbete blir att samla in och värdera nationella och internationella forskningsresultat och beprövade erfarenheter inför t.ex. framtagande av olika slags nationella riktlinjer och beskrivningar (se vidare avsnitt 6.2). Det kan t.ex. handla om framtagande av nationella riktlinjer inom ramen för det professionsprogram för lärare och skolledare som kommissionen föreslår i avsnitt 6.2. Detta arbete genomförs lämpligen av extern expertis på uppdrag av den föreslagna funktionen. Bästa tillgängliga kunskap ska sammanställas, för att utgöra beslutsunderlag för funktionen. Det löpande arbetet inom funktionen ska skötas av ett mindre kansli.

Den funktion för lärar- och skolledarutveckling som kommissionen föreslår är tänkt att utgöra ett institutionellt nav i den struktur för kompetensförsörjning till skolektorn som kommissionen ser framför sig. Funktionen ska – baserat på dess breda sammansättning med representation av såväl lärare och skolledare som lärarutbildare, forskare, samt företrädare för relevanta myndigheter, fackliga organisationer och skolhuvudmän – ha ett starkt mandat att driva utvecklingsarbete gällande lärares och skolledares kompetensfrågor, på basis av forskning och beprövad erfarenhet. De beskrivningar som funktionen initialt ska utarbeta kommer att utgöra grunden för de övriga av kommissionens förslag som har bäring på frågor rörande lärares och skolledares kompetens. Det handlar t.ex. om den struktur för utveckling under lärares och skolledares yrkesliv som ingår i det

förslag till professionsprogram som presenteras i följande avsnitt i kapitlet.

Frågan om hur den föreslagna funktionen för lärar- och skolledarutveckling bör organiseras och ledas bör analyseras vidare inom ramen för den myndighetsöversyn på skolans område som kommissionen föreslår i avsnitt 4.3. Det är angeläget att myndighetsstrukturen i sin helhet är ändamålsenlig med en tydlig ansvars- och arbetsfördelning. Som kommissionen betonade i delbetänkandet bör översynen inte leda till att myndighetsstrukturen för skolväsendet ytterligare splittras upp. De olika statliga aktörernas uppdrag och mandat behöver vägas av i regeringens instruktioner till dem för att undvika otydligheter i myndighetsuppgifterna. En tänkbar form för den föreslagna funktionen för lärar- och skolledarutveckling är därför en nämnd med koppling till relevant skolmyndighet. Inom ramen för dagens myndighetsstruktur ligger exempelvis Lärarnas ansvarsnämnd som ett särskilt organ under Skolverket (SFS 2015:1047), och regleras närmare i skollagen (27 kap).

Till dess att beslut fattats i frågan föreslås en interim arbetsgrupp påbörja beredningen av funktionens arbete. Det är viktigt att säkerställa ett reellt lärar- och skolledarinflytande i denna beredande process för att säkra legitimiteten för den nationella funktionen.

## **6.2 Professionsprogram för lärare och skolledare**

### **6.2.1 Inledning**

För att stärka lärar- och skolledaryrkenas attraktivitet i det svenska skolväsendet rekommenderade OECD (2015a) bl.a. inrättandet av en karriärstruktur. Den föreslagna strukturen skulle spegla olika steg under en lärares och skolledares yrkesliv samt inbegripa frågan om karriärmöjligheter och en kontinuerlig professionell utveckling. OECD förespråkade, som redovisas i avsnitt 6.1, inrättandet av ett institut för lärar- och skolledarutveckling. Detta institut skulle inom ramen för sitt uppdrag utforma standarder för lärare och skolledare, ett karriärprogram och en struktur för kompetensutveckling.

I en genomgång av forskning om skolutveckling konstaterar Håkansson & Sundberg (2016) att utformandet av karriärprogram för lärare är en vanligt förekommande kapacitetsbyggande strategi internationellt sett. Syftet med inrättande av karriärprogram är att

attrahera, motivera och behålla lärare. Dessa program medför karriärmöjligheter, professionell utveckling och differentierad lönebildning, i olika utsträckning beroende på programmens utformning och innehåll. Programmen siktar även mot att utveckla en undervisning av hög kvalitet och bidra till positiva effekter på elevers skolresultat.

## 6.2.2 Kommissionens förslag och bedömningar

**Kommissionens förslag:** Ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare ska inrättas. Programmets övergripande syfte ska vara att främja lärares och skolledares professionella utveckling och skolutveckling, för att skapa generella förutsättningar för kapacitetsbyggande i skolväsendet. Det ska möjliggöra en stärkt undervisning och bidra till positiva effekter på elevers kunskapsutveckling och skolresultat.

Lärare, skolledare, skolhuvudmän och lärarutbildare ska vara delaktiga i utvecklandet och förvaltandet av programmet, genom den nationella funktion för lärar- och skolledarutveckling som kommissionen föreslår i avsnitt 6.1. På lokal nivå avgörs utformningen av innehållet utifrån de behov som där identifierats. Programmet ges därmed en adaptiv funktion att kunna utvecklas i enlighet med tillkommande behov, genom att berörda intressenter har inflytande och delaktighet.

Inom ramen för programmet ska det finnas ett antal kvalifikationsnivåer vilka ska vara tydligt definierade med beskrivningar av vad lärare och skolledare bör kunna och ha kompetens att göra. Programmet ska tydligt och transparent definiera progression, och bör omfatta olika utvecklingsspår för lärares och skolledares professionella utveckling. Progression ska baseras på specifika kvalifikationer och ska ha en tydlig koppling till kompetensutveckling.

Vilka kvalifikationsnivåer och utvecklingsspår som programmet ska omfatta och hur progressionen inom programmet ska gå till bör beredas av den föreslagna interimistiska arbetsgruppen och närmare utredas av den nationella funktionen för lärar- och skolledarutveckling som kommissionen föreslår i avsnitt 6.1. I detta arbete är det viktigt att olika internationella erfarenheter samlas

in och analyseras, samt att relevansen värderas i förhållande till svenska förutsättningar.

Lönebildning för lärare och skolledare ska även fortsättningsvis vara en partsfråga. Det är viktigt att de behov som finns av att premiera utveckling och ökat ansvarstagande tillvaratas inom den reguljära lönebildningsprocessen.

För att ett nationellt professionsprogram ska kunna införas förutsätts en skyldighet för huvudmannen att säkra de tids- och lönemässiga villkor som krävs för lärares och skolledares deltagande. Detta kräver i sin tur att staten tar ansvar för programmetts långsiktiga finansiering och förmåga att tillgodose de lokalt identifierade behoven.

I delbetänkandet förde kommissionen resonemang kring inrättandet av ett nationellt professionsprogram för lärare. Syftet med programmet skulle vara att skapa ett system för utveckling under en lärares yrkesliv, samt stärka läraryrkets identitet och attraktivitet. Viktiga mål som kommissionen ville uppnå genom programmet var dels att säkra nyexaminerade lärares möjlighet att få en god introduktion till yrket, dels lärares möjligheter till en fortsatt professionell utveckling. För att nyexaminerade lärare ska kunna utveckla adekvat yrkesskicklighet krävs att de får ett systematiskt stöd i början av utövandet av yrket. För att erfarna lärare ska fortsätta att utvecklas under sitt yrkesliv, och stanna kvar i yrket, krävs sedan en fortsatt kompetensutveckling och karriärmöjligheter. Kommissionen resonerade även om ett professionsprogram skulle kunna skapa en bättre struktur för skolledarförsörjningen och ge nytillträdda rektorer bättre förutsättningar att klara sitt uppdrag.

Den modell för ett professionsprogram som kommissionen presenterar i detta betänkande omfattar lärare och skolledare. Genom programmet skapas en struktur för kapacitetsbyggande på system- och skolnivå och för lärares och skolledares yrkesmässiga utveckling. Programmet åstadkommer ett tydligt, transparent och likvärdigt system för utveckling under en lärares yrkesliv, för skolledarförsörjningen samt skolledares yrkesmässiga progression. Progression i programmet ska baseras på erfarenhet och kvalifikationer, och ska därmed ha en tydlig koppling till kompetensutveckling (se delavsnitt System för kontinuerlig kompetensutveckling). Programmet ska även ha en tydlig koppling till lärosätena, deras lärarutbildningar och forskning.

En grundbult i det föreslagna professionsprogrammet är att det ska främja lärares och skolledares professionella utveckling och därmed bidra till skolutveckling. Därmed skapas generella förutsättningar för kapacitetsbyggande i skolväsendet och en stärkt undervisning, vilket ger positiva effekter på elevers kunskapsutveckling och skolors resultat. Kommissionen menar att inrättandet av ett professionsprogram kan skapa generella förutsättningar för att stärka undervisningen genom systematiken i professionsutvecklingen. Betoningen av lärares och skolledares kunskap, kompetens och utvecklingsmöjligheter kan också bidra till att stärka lärar- och skolledaryrkenas identitet och attraktivitet.

Professionsprogrammet ska stödja lärares och skolledares professionella utveckling under yrkeslivet till såväl bredare som djupare kompetens. Programmet ska spegla en progression från behörig lärare/skolledare till kvalificerad lärare/skolledare och bör därför omfatta olika kvalifikationsnivåer. Programmet ska även skapa förutsättningar för lärare och skolledare att utvecklas, fördjupa och bredda sig inom specifika områden och bör därför även omfatta ett antal olika utvecklingsspår. Inom varje utvecklingsspår ska det finnas olika utvecklingssteg. Till stöd för progression ska programmet erbjuda utvecklingsmöjligheter genom kollegiala lärandeprocesser, akademiska kurser och utvecklingsprojekt.

För programmets kvalifikationsnivåer och utvecklingsspår med tillhörande steg ska det finnas beskrivningar av vad lärare respektive skolledare förväntas kunna och ha förmåga och kompetens att göra. Dessa beskrivningar ska spegla lärares och skolledares kvalifikationer och tydliggöra förväntningar på kompetensutveckling samt hur lärare och skolledare kan kvalificera sig. Med professionsprogrammet skapas en struktur för utveckling för lärare och skolledare. Kommissionen menar att den nationella funktion för lärar- och skolledarutveckling som föreslås i avsnitt 6.1 bör ges i uppdrag att utarbeta beskrivningar som är lämpliga och ändamålsenliga i förhållande till den svenska kontexten. Kommissionen vill markera betydelsen av att lärare och skolledare har ett stort inflytande och är delaktiga i processen med att ta fram dessa beskrivningar, och att dessa återspeglar progression i yrkesutövandet. Internationella erfarenheter lyfter fram detta som en avgörande framgångsfaktor (Schleicher 2016).

OECD har i olika sammanhang betonat betydelsen av tydlighet och samsyn kring vad lärare förväntas kunna och göra, och att utvecklandet av beskrivningar, i många system betecknade som standarder, är ett sätt att uppnå detta (OECD 2005; Schleicher 2016). Att utveckla sådana beskrivningar kan bidra till att sätta in professionellt lärande och utveckling i ett sammanhang, med en tydlig koppling till yrkets utövande (se t.ex. Lieberman, Campbell & Yashkina 2017). Detta är en internationellt prövad strategi som använts i många utbildningssystem (se t.ex. Darling-Hammond & Lieberman 2012; Davis m.fl. 2005). Gjorda erfarenheter visar att sådana beskrivningar t.ex. kan tillämpas vid utformandet av kompetensutvecklingsaktiviteter samt vid bedömning av lärares och skolledares kvalifikationer. Gjorda erfarenheter markerar betydelsen av att lärare är delaktiga i processen med att ta fram dessa standarder för lärares kompetenser och yrkespraktik, och att dessa återspeglar progression i yrkesutövandet (Schleicher 2016).

Det finns olika internationella exempel på system som kan vara av intresse i arbetet med att utveckla professionsprogrammet. En modell som är utvecklad i ett annat utbildningssystem måste dock alltid analyseras och värderas i förhållande till svenska förhållanden. Ett exempel kan hämtas från Australien där det offentligt finansierade Australian Institute for Teaching and School Leadership (AITSL) har utarbetat vad de betecknar som professionella standarder för lärare respektive för skolledare. Australian Professional Standards for Teachers omfattar beskrivningar av vad en lärare förväntas kunna och göra inom ramen för sitt yrkesutövande. Modellen består av tre huvudområden som omfattar sammantaget sju standarder, som i sin tur är uppdelade i ett antal fokusområden. Modellen omfattar följande huvudområden: Professional Knowledge (med tillhörande standarder Know students and how they learn och Know the content and how to teach it); Professional Practice (med tillhörande standarder Plan for and implement effective teaching and learning; Create and maintain supportive and safe learning environments och Assess, provide feedback and report on student learning) och Professional Engagement (med tillhörande standarder Engage in professional learning och Engage professionally with colleagues, parents/carers and the community). Var och en av dessa standarder och fokusområden är sedan preciserade för olika steg i en lärares professionella utveckling. Modellen omfattar följande steg: Graduate,

Proficient, Highly Accomplished och Lead. I Professional Standard for Principals and the Leadership Profiles (AITSL 2015) anges vad skolledare förväntas kunna och göra inom ramen för sitt uppdrag. Standarden utgörs av en modell som tydliggör tre aspekter av skolledarskap och hur dessa kan ta sig uttryck inom fem centrala områden av en skolledares yrkesutövande. Modellen omfattar följande aspekter av ledarskap: Vision and values; Knowledge and understanding samt Personal qualities, social and personal skills. De centrala områden som lyfts fram är: Leading teaching and learning; Developing self and others; Leading improvement, innovation and change; Leading the management of the school samt Engaging and working with the community. På basis av detta har sedan olika ledarskapsprofiler tagits fram som tydligt avspeglar progression gällande skolledares utveckling i sitt yrke.

Det som kommissionen vill ta fasta på i det redovisade exemplet är att AITSL, i samarbete med yrkesverksamma lärare och skolledare, tagit ett samlat grepp på frågan om vad lärare och skolledare förväntas kunna och göra inom olika för skolan relevanta områden, i olika skeden av yrkesutövandet. För att professionsprogrammet ska få stark legitimitet är det viktigt att programmets kvalifikationsnivåer och beskrivningar utvecklas av lärare och skolledare med stöd i forskningen.

Professionsprogrammet ska vara standardiserat på nationell nivå och omfatta kvalifikationsnivåer, samt utvecklingsspår med tillhörande steg. Lärare, skolledare, skolhuvudmän och lärarutbildare ska enligt kommissionens förslag ha inflytande och vara delaktiga i utvecklandet och förvaltandet av professionsprogrammet, genom den nationella funktion för lärar- och skolledarutveckling som föreslås i avsnitt 6.1. Programmets grundläggande struktur och villkor bör regleras i förordning. Detta är, enligt kommissionen, centralt för att få till stånd likvärdighet och systematik i programmets tillämpning. Programmets lokala tillämpning ska vara en fråga för parterna att reglera, utifrån de behov som där identifierats. Därigenom ges programmet en adaptiv funktion att kunna utvecklas i enlighet med tillkommande behov, genom att berörda intressenter har inflytande och delaktighet.

För att ett nationellt professionsprogram ska kunna införas förutsätts en skyldighet för huvudmannen att säkra de tids- och lönemässiga villkor som krävs för lärares och skolledares deltagande.

Detta kräver i sin tur att staten tar ansvar för programmets långsiktiga finansiering och förmåga att tillgodose de lokalt identifierade behoven.

I det följande redovisas de principer som kommissionen menar bör vara vägledande för programmets utformning och funktion.

### **Lärare inom professionsprogrammet**

Analyser av framgångsrika skolsystem betonar betydelsen av ett system för professionell utveckling (se t.ex. Darling-Hammond & Rothman 2011, 2015). Detta innefattar en lärarutbildning av god kvalitet som förbereder blivande lärare för sitt yrkesutövande, en adekvat introduktionsperiod, kompetensutveckling och karriärmöjligheter. Kommissionen har tagit fasta på detta perspektiv genom den föreslagna modellen för professionsprogram där lärarutbildning, introduktionsperiod och den fortsatta professionella utvecklingen inom ramen för yrkesutövandet kopplas samman.

Programmet tydliggör progressionen i lärares utövande av yrket efter avslutad lärarutbildning och erhållen examen. Kommissionen menar att kvalifikationsnivåerna bör återspegla olika faser i en lärares yrkesliv: introduktionsperiod, lärare och kvalificerad lärare. Det kan även finnas skäl att överväga en differentiering inom nivån kvalificerad lärare, i form av särskilt kvalificerad lärare. Vilka nivåer som programmet ska innehålla bör närmare utredas av den föreslagna nationella funktionen för lärar- och skolledarutveckling. En bärande tanke är att lärare som befinner sig i olika faser av yrkeslivet behöver olika slags stöd och utvecklingsmöjligheter, och kan ges olika ansvar och befogenheter.

Nyexaminerade lärare behöver en adekvat introduktionsperiod, som omfattar tillgång till en mentor med avsatt tid för att vara ett stöd till den nyexaminerade läraren. Ett väl fungerande system för introduktion och mentorskap i början av en lärares yrkesutövning lyfts fram som angeläget av OECD (2015a). Enligt 2 kap. 22 § skollagen har nyexaminerade lärare och förskollärare rätt till en planerad introduktionsperiod och en mentor. Den nyexaminerade läraren ska under minst ett läsår på heltid ges möjlighet att utveckla sin undervisning med stöd av en mentor (Skolverket 2015f). Skolinspektionen har dock konstaterat att många skolhuvudmän behöver ta ett större



ansvar för att se till att samtliga lärare får en introduktionsperiod med ett sådant innehåll som gör att periodens syfte kan uppfyllas (Skolinspektionen 2014a).

En bärande princip för programmet är att nyexaminerade lärares utveckling guidas av mer erfarna lärare med lång yrkeserfarenhet. Med stöd av kvalificerade lärare ges de nyexaminerade möjlighet att utveckla sin kompetens avseende skolämnen och didaktik såväl som ledarskap och andra för läraryrket centrala kompetenser, så att de stärker sin yrkesroll. Ett nationellt introduktions- och mentorsprogram bör etableras inom ramen för professionsprogrammet. Det bör endast vara kvalificerade lärare som innehar uppdraget att vara mentorer, och de bör ha genomgått en mentorsskapsutbildning som ger goda förutsättningar att vara ett stöd för den nyexaminerade läraren. Nationella riktlinjer ska utarbetas av den föreslagna nationella funktionen för lärar- och skolledarutveckling.

Efter genomgången introduktionsperiod påbörjas en ny fas i lärares yrkesutövande. Under denna fas är det angeläget att läraren ges fortsatta möjligheter till kompetensutveckling. Se kommande delavsnittet System för kontinuerlig kompetensutveckling.

Efter en tid som yrkesverksam bör lärare ges möjlighet att ytterligare kvalificera sig genom att fördjupa sina ämneskunskaper, komplettera sin behörighet till flera ämnen, stadier och skolformer, eller att vidareutbilda sig på avancerad nivå. Detta görs inom ramen för utvecklingsspår som professionsprogrammet förslagsvis ska inbegripa. Professionsprogrammet bör ge lärare möjlighet att välja mellan tre utvecklingsspår: undervisning, specialisering och ledarskap. Inom varje utvecklingsspår ska det finnas olika utvecklingssteg som kan gälla såväl vetenskaplig meritering som skicklighet och beprövad erfarenhet. Det är viktigt att programmet medger en möjlighet att förflytta sig mellan utvecklingsspåren. Det ska t.ex. vara möjligt för en kvalificerad lärare som fördjupat sig inom t.ex. språkutvecklande arbetsätt eller undervisning och lärande med digitala verktyg att förflytta sig till ledarskapsspåret för att kunna kvalificera sig för uppdrag som rektor.

En central komponent för programmet är att nationella riktlinjer för progression, och även möjligheten till förflyttning mellan utvecklingsspåren, utarbetas av den föreslagna funktionen för lärar- och skolledarutveckling. Kommissionen menar att programmet ska skapa förutsägbarhet vad gäller vägar till olika kvalifikationsnivåer

och utvecklingssteg. För programmets likvärdighet och legitimitet är det viktigt att de nationella riktlinjerna fastställer hur en lärare ska ges möjlighet att utvecklas och nå nya kvalifikationer, samt hur bedömning av en lärares kvalifikationer ska gå till. Kommissionen vill betona att progression bör baseras på genomgången vidareutbildning och förvärvad erfarenhet. Detta betyder t.ex. att kvalifikationer i form av vidareutbildning vid ett lärosäte, dokumenterad/beprövad erfarenhet och uppvisad undervisningsskicklighet bör kunna utgöra grund för progression. Den modell för progression och bedömning som beslutas bör innefatta dialog mellan lärare och rektor, och den bör baseras på olika former av bedömningar. I detta arbete är det viktigt att flera olika internationella erfarenheter, och i den mån det finns nationella modeller, samlas in, analyseras och relateras till en svensk kontext.

Införandet av professionsprogram medför även ett behov av att se över befintliga lönesatsningar för lärare så att dessa följer programmets utformning. I många andra länder åtföljs karriär- eller utvecklingssteg av fastställda lönepåslag. Den modellen har även, som tidigare nämnts, valts i Sverige för karriärlärartjänsterna. Kommissionen utgår från att de behov som finns av att premiera utveckling och ökat ansvarstagande tillvaratas inom den reguljära lönebildningsprocessen.

### *Mer kvalificerade lärares uppdrag*

Professionsprogrammet är en reformvårdande insats som bygger på och vidareutvecklar regeringens tidigare reformer om karriärtjänster och höjda lärarlöner. Genom kommissionens förslag till professionsprogram sätts karriärtjänsterna in en struktur, får en tydligare innebörd och en mer funktionell styrning. Med professionsprogrammet avser kommissionen att förädla de intentioner som fanns med de tidigare reformerna, samt att åtgärda de problem i termer av bristande transparens och likvärdighet som konstaterats gällande dessa initiativ.

Att som lärare befinna sig på den kvalifikationsnivå i professionsprogrammet som avser mer kvalificerade lärare bör medföra möjlighet att söka anställning som förstelärare och lektor, men även andra uppdrag som kräver särskilda kvalifikationer. Den föreslagna funk-

tionen för lärar- och skolledarutveckling bör ges i uppdrag att precisera vad de mer kvalificerade lärarna förväntas kunna och ha förmåga och kompetens att göra, i förhållande till lärare.

Det är viktigt att beakta hur professionsprogrammet tar om hand och vidareutvecklar karriärtjänstreformen och inkorporerar dess element i programmet. En anställning som förstelärare bör innehålla ansvar för att initiera och leda projekt på skolan, och leda i kollegiala lärande processer i syfte att förbättra undervisningens kvalitet. Förstelärarna kan även vara ansvariga för VFU samt vara mentorer för nyexaminerade lärare. En anställning som lektor bör kunna medföra ansvar för samverkan med lärosäten, dels då lärarutbildningarna har behov av att en viss del av den lärosätesförlagda undervisningen genomförs av skolverksamma lärare, dels för att stärka skolans vetenskapliga bas. Det är väsentligt att lektorer i sina anställningar kan samverka med, delta i och även leda forskning. Se även delavsnitt 5.3.

Mer kvalificerade lärare kan även ha särskilda uppdrag vid skolor där behovet av lärare med lång erfarenhet och särskilda kvalifikationer är som störst. Det kan t.ex. handla om skolor belägna i socioekonomiskt utsatta områden eller skolor med en stor andel nyanlända elever. Genom att dessa uppdrag explicit riktar sig till särskilt kvalificerade lärare kan det bidra till stärkta incitament för erfarna och skickliga lärare att söka sig till dessa skolmiljöer.

## Skolledare inom programmet

Skolledares behov att utvecklas inom sitt yrke ska bäras av en stark och tydlig struktur inom ramen för professionsprogrammet, både avseende kvalifikationer för att bli behörig skolledare och den fortsatta professionsutvecklingen. Genom den föreslagna modellen för professionsprogram tydliggörs såväl vägen till skolledaryrket som den fortsatta progressionen. Exakt hur strukturen ska utformas och hur progressionen som skolledare inom programmet ska gå till bör närmare utredas av den föreslagna nationella funktionen för lärar- och skolledarutveckling. I detta arbete är det av vikt att olika internationella erfarenheter samlas in och analyseras i relation till svenska förhållanden.

Ett av professionsprogrammets utvecklingsspår avser lärare som vill bli skolledare. Kommissionen menar att ett första steg inom ut-

vecklingsspåret med fokus på skolledarskap kan utgöras av en utbildning liknande den statliga rekryteringsutbildning som föreslogs i betänkandet Rektorn och styrkedjan (SOU 2015:22). Blivande rektorer kan på detta sätt ges bättre förutsättningar för att klara sitt uppdrag. Enligt utredningens förslag ska rekryteringsutbildningen rikta sig till lärare eller andra som är intresserade av framtida ledaruppdrag på olika nivåer inom skolan.

Kommissionen bedömer att det är viktigt att skapa goda förutsättningar för personer med annan yrkesbakgrund än lärarens att kvalificera sig för skolledaruppdraget. Det bör dock krävas att de genomgår en särskild utbildning med inriktning mot skolledarskap och utbildningsvetenskap. Även i detta fall menar kommissionen att den statliga rekryteringsutbildning som föreslogs i SOU 2015:22 är en intressant modell.

Det bör således vara möjligt att kvalificera sig för skolledaruppdraget genom professionsprogrammets utvecklingsspår med inriktning mot ledarskap eller genom den statliga rekryteringsutbildningen. Kommissionen vill i sammanhanget betona vikten av rektors pedagogiska ledarskap och att som skolledare ha erfarenhet av pedagogisk verksamhet.

Skollagen kräver att den som anställs som rektor har pedagogisk insikt genom utbildning och erfarenhet (2 kap. 11 §). Rektorer ska gå en särskild befattningsutbildning, eller en utbildning som kan jämföras med denna, snarast möjligt efter att de tillträder sin tjänst och utbildningen ska vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen (2 kap. 12 § skollagen). Kommissionen menar att skolledares fortsatta professionsutveckling inom ramen för programmet bör bygga vidare på en avslutad och godkänd befattningsutbildning.

För att möjliggöra progression menar kommissionen att det bör utarbetas en modell för specialisering inom skolledaruppdraget. Specialiseringen bör innehålla följande utvecklingsområden: pedagogiskt ledarskap och systematiskt kvalitetsarbete, ledarskap och organisationsutveckling samt fördjupning inom andra områden som bedöms vara relevanta för skolledares professionella utveckling. Varje utvecklingsområde i specialiseringen ska kunna mötas av ett mera avancerat uppdrag i tjänsten som rektor. Detta kan t.ex. innefatta mentorskap för andra rektorer eller utveckling för ledarskapet i huvudmannens skolor. Det är viktigt att programmet medger en möjlighet till flexi-

bilitet, som tillåter rektorer att fördjupa sig inom specialiseringsområdena.

Inom ramen för professionsprogrammet ska det således finnas kvalifikationsnivåer för skolledare. Beskrivningar av dessa ska utarbetas av funktionen för lärar- och skoledarutveckling gällande vad skolledare förväntas kunna och ha förmåga att göra under olika faser i sitt yrkesliv. En avslutad och godkänd befattningsutbildning ska möjliggöra att inneha uppdrag som kvalificerad skolledare. En kvalificerad skolledare kan inneha särskilda uppdrag vid skolor där behovet av rektorer med lång erfarenhet och särskilda kvalifikationer är stora. Att dessa uppdrag explicit riktar sig till särskilt kvalificerade skolledare bör bidra till stärkta incitament för erfarna och skickliga skolledare att söka sig till dessa skolmiljöer.

Precis som när det gäller lärare så menar kommissionen att programmet ska medföra en förutsägbarhet om vilka kvalifikationskrav som gäller. Den modell för progression som beslutas bör baseras på dokumenterad beprövad erfarenhet och formell meritering i analogi med vad som gäller för lärare, omfatta inslag av dialog mellan skolledare och huvudman, samt bör baseras på olika former av bedömningar. I detta arbete är det av vikt att internationella erfarenheter gällande olika utvecklingssystem för skolledare samlas in och analyseras samt relateras till svenska förhållanden.

I många andra länder åtföljs karriärs- eller utvecklingssteg av fastställda lönepåslag. Den modellen har även, som tidigare nämnts, valts i Sverige för karriärlärartjänsterna. Det är viktigt att de behov som finns när det gäller skoledaruppdraget av att premiera utveckling och ökat ansvarstagande tillvaratas inom den reguljära lönebildningsprocessen.

## System för kontinuerlig kompetensutveckling

Frågan om kontinuerlig kompetensutveckling för lärare och skolledare är central för utformningen av professionsprogrammet. Det finns forskningsevidens för att lärarkompetens är av avgörande betydelse för elevers skolresultat. I kunskapsöversikten *Forskning för klassrummet – Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet i praktiken* konstaterar Skolverket (2013), bl.a. utifrån forskningsöversikter gjorda av Hattie (2009) och Timperley m.fl. (2007), att elevers lärande

i hög grad påverkas av hur lärare undervisar. En kompetent lärare kan påverka en elevs lärande och kunskapsutveckling mycket, oavsett elevens bakgrund i fråga om socioekonomisk status, föräldrars utbildningsbakgrund och kulturella förutsättningar. Betydelsen av lärarkompetens för skolsystems övergripande kvalitet lyfts också fram (se t.ex. OECD 2010; McKinsey 2007; Mourshed, Chijioke & Barber 2010). Forskning rörande det som på engelska benämns *school effectiveness*, dvs. vilken betydelse skolan har för eleverns resultat, visar att rektors kompetens är viktig för att stärka och utveckla undervisningens kvalitet och skapa ett positivt skolklimat (Pashiardis & Johansson 2016). Pont m.fl. (2008) har i en rapport publicerad av OECD konstaterat att ett bra och kvalificerat ledarskap för skolan är bland det viktigaste för att ge eleverna en bra utbildning. En kontinuerlig kompetensutveckling är av stor betydelse för att lärare och skolledare ska kunna utföra sina uppdrag på ett ändamålsenligt sätt (OECD 2016a; Schleicher 2016).

Alla skolledare och lärare ska ges möjlighet till en organiserad kompetensutveckling för att därmed ges möjlighet att utvecklas i sitt yrkesutövande. De systematiska skillnader som finns mellan huvudmän och skolor i fråga om att tillhandahålla kompetensutveckling måste motverkas. För att programmet ska få reell betydelse för skolutveckling och för lärares och skolledares professionella utveckling behöver kompetensutvecklingen utgå från de behov som lärare och skolledare upplever i sitt yrkesutövande, systematiseras och görs mer likvärdig och ändamålsenlig.

Professionsprogrammet fokuserar den kompetensutveckling som har bäring på nationell skolutveckling och det statliga uppdraget till lärare och skolledare. Programmet utgör en nationell struktur som i praktiken utförs regionalt och lokalt. Då kompetensutvecklande insatser med fördel bedrivs verksamhetsnära i kollegial form bör professionsprogrammet därmed kunna ha en utvecklingsdrivande effekt på regional och lokal nivå. När det gäller denna fråga bedömer kommissionen att en ökad statlig regional närvaro kan bidra till att främja ett regionalt och lokalt kompetensutvecklingsarbete (se avsnitt 4.1.4).

I delbetänkandet konstaterade kommissionen att lärares och skolledares kompetensutveckling behöver systematiseras och görs mer likvärdig. Enligt OECD:s lärar- och skolledarundersökning TALIS så deltar lärare i Sverige i lägre grad i kompetensutveckling

jämfört med lärare i andra länder, och upplever även i mindre utsträckning att kompetensutvecklingsinsatserna ger effekt (Skolverket 2014b). Undersökningens resultat visar att svenska rektorer vid jämförelse med rektorer i andra länder deltar i kompetensutvecklande insatser i högre grad, men under färre dagar och med färre kollegiala inslag.

Många skolhuvudmän har svårigheter att skapa förutsättningar för personalen att delta i kompetensutvecklingsinsatser, hinder för det är både ekonomiska resurser och möjligheten att frigöra tid för deltagande (Skolinspektionen 2015a). Både Riksrevisionen (2015) och Skolverket (2015a) har konstaterat att det är stor skillnad mellan huvudmän vad gäller om de tar del av de frivilliga och specialdestinerade statliga stimulansbidragen. Dessa olikheter förklaras främst av andra faktorer än huvudmännens olika behov, t.ex. huvudmännens varierande kapacitet att ta emot och medfinansiera de statliga satsningarna. Ett återkommande mönster är att små kommunala och enskilda huvudmän mer sällan tar del av de statliga bidragen till kompetens- och skolutveckling.

En genomgång av forskning om skolförbättring och måluppfyllelse visar, som redovisas i kapitel 4, att lärares kompetensutveckling är en nyckelfråga och att insatserna tydligt bör inriktas mot undervisning, lärande och bedömning (Håkansson & Sundberg 2016). Det finns forskningsevidens som visar att lärares ämnesdidaktiska kunskaper är av central betydelse för elevers kunskapsutveckling (se t.ex. Björklund m.fl. 2010). TALIS-undersökningen visar att lärare i Sverige deltar i mindre utsträckning i kompetensutvecklande aktiviteter som fokuserar på undervisningsämnet respektive didaktisk kompetens inom undervisningsämnet än lärare i andra länder (Skolverket 2014b).

I Skolverkets lägesbedömning 2013 konstateras att kompetensutveckling som sker i den ordinarie lärmiljön tillsammans med kollegor ger en större hävstångseffekt för hela skolans utvecklingsarbete, än individuella insatser (Skolverket 2014c). Det finns omfattande forskningsevidens för detta (se t.ex. Hattie 2009; Timperley m.fl. 2007). Forskning visar att kompetensutveckling som förenar kollegial samverkan med externt expertstöd är det som ger störst effekt (Åman 2011). Samtidigt visar Skolverkets analys av grundskollärares tidsanvändning att det finns både strukturella och kulturella förut-

sättningar i skolan som gör att ensamarbetet är det normala för lärare (Skolverket 2015b).

En kartläggning genomförd av Skolinspektionen (2015a) visar att kompetensutvecklingsinsatser och deras innehåll många gånger inte beslutas på basis av strukturerade behovsanalyser. Det framkommer även att det inte alltid genomförs en systematisk uppföljning och analys av insatserna.

Kommissionen bedömer mot bakgrund av detta att det finns starka skäl till att utveckla ett system för kontinuerlig kompetensutveckling som den drivande kraften i professionsprogrammet. I enlighet med tidigare förda resonemang om betydelsen av att berörda parter ska utveckla professionsprogrammet och dess olika komponenter, vill kommissionen betona att detta system ska utarbetas av den föreslagna nationella funktionen för lärar- och skolledarutveckling.

I detta arbete är det av vikt att såväl nationella som internationella erfarenheter samlas in och analyseras.

Det finns goda erfarenheter avseende lokalt skolutvecklingsarbete från verksamhet som bedrivs vid regionala utvecklingscentrum (RUC), och andra liknande forum, vid flera av landets lärosäten, för samverkan med skolhuvudmän, skolor och skolmyndigheter.

Att kommissionens föreslagna professionsprogram ska vara nationellt reglerat, och att programmet fokuserar på kompetensutveckling med bäring på nationell skolutveckling, ska inte begränsa lärares och skolledares förutsättningar att initiera kompetensutvecklande projekt. Aktuell forskning visar på betydelsen av att lärare själva kan driva och styra sitt lärande och sin professionella utveckling (se Lieberman, Campbell & Yashkina 2017). Ett internationellt exempel på detta är Ontarios s.k. Teacher Learning and Leadership Program (TLLP). Genom TLLP ges erfarna lärare, individuellt eller i grupp, möjlighet att ansöka om medel för att genomföra kompetensutvecklande projekt. Utöver att genomförda utvärderingar visar att modellen gynnar lärarnas professionsutveckling så pekar resultatet även på positiva effekter för såväl elevers lärande (Campbell, Lieberman & Yashkina 2013; Campbell et al. 2014, 2015) som lokal skolutveckling (Lieberman, Campbell & Yashkina 2017).

Nedan redovisas principer som kommissionen menar bör vara bärande i systemet.



*Kompetensutveckling som grund för progression i programmet*

Progressionen inom professionsprogrammet ska baseras på kompetensutveckling och kvalifikationer. Den föreslagna funktionen för lärar- och skolledarutveckling ska, som tidigare diskuterats, utarbeta nationella riktlinjer för hur progressionen inom programmet bör gå till. Kommissionen anser att en dialog mellan lärare och rektor, respektive skolledare och skolhuvudman, ska utgöra en viktig beståndsdel. En sådan dialog kan t.ex. ske i form av ett årligt uppföljningssamtal som bl.a. ska innefatta diskussion om behov av kompetensutveckling, uppföljning av genomförda kompetensutvecklingsaktiviteter samt progression inom ramen för programmet.

Kompetensutvecklingen är central för programmet. Av detta följer att lärarens och skolledarens rätt till kompetensutveckling också bör regleras i de nationella riktlinjerna. Den lokala tillämpningen och utformningen av innehållet bör dock bygga på lokala behov och, som tidigare nämnts, vara en fråga för parterna att reglera. Kommissionen menar att det dels handlar om en reglerad minsta garanterad omfattning per läsår (som bör kunna sparas ihop till en längre sammanhållen tid), dels om innehållet i kompetensutvecklingen (som bör utgå från en överenskommelse mellan lärare och rektor respektive rektor och huvudman i samband med uppföljningssamtal). I de nationella riktlinjerna och genom partsavtal bör det även fastställas en miniminivå avseende deltagande i kompetensutvecklande aktiviteter för lärare och skolledare. Det ska således vara en rättighet och en skyldighet för lärare och skolledare att fortsätta utvecklas professionellt och få rimliga förutsättningar till detta ifråga om tid, lön och övriga villkor för deltagande. Här har skolhuvudmän en skyldighet och rektorer ett ansvar att ge dessa förutsättningar.

I viss utsträckning kan huvudmännens kostnader för den kompetensutveckling som sker inom ramen för professionsprogrammet finansieras genom den resursförstärkning för undervisning som föreslås i kapitel 6. Dessa medel kan bl.a. användas för att bekosta personalens lön under medverkan i kompetensutvecklande aktiviteter. Detta bör bidra till att en del av de strukturella skillnaderna mellan huvudmännen kan minska, och medföra bättre förutsättningar för skolledares och lärares kompetensutveckling.

*Nationellt system för kompetensutveckling och skolutvecklingsprogram*

Professionsprogrammet fokuserar den kompetensutveckling som har bäring på skolutveckling och det statliga uppdraget till lärare och skolledare. Staten bör kontinuerligt utveckla och erbjuda kompetensutveckling och nationella skolutvecklingsprogram. Detta ska, enligt kommissionens förslag, ske genom samverkan mellan lärosäten, skolmyndighet och skolhuvudmän (se även avsnitt 4.1.4). Förslaget bör bidra till att kompetensutvecklingen blir ändamålsenlig och anpassad efter huvudmäns och skolors behov och förutsättningar, samt att insatserna baseras på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Den kompetensutveckling och de nationella skolutvecklingsprogram som utvecklas och erbjuds bör omfatta både skolämnena (i likhet med Matematiklyftet och Läslyftet) men även andra för skolan angelägna områden (såsom elevhälsa, trygghet och studiero och värdegrundsfrågor). Centralt är att de kompetensutvecklande insatserna ska baseras på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet och tas fram i samverkan med lärosäten. De bör pågå under lång tid och bygga på verksamhetsbaserade aktiviteter, kollegial samverkan och reflektion kring det egna professionsutövandet. I utbudet behöver det finnas kurser som ger högskolepoäng, såsom behörighetsgivande kurser eller kurser på avancerad nivå.

Utöver det utbud av kompetensutveckling som erbjuds via skolmyndigheten och lärosätena så kan det finnas behov av andra kompetensutvecklande aktiviteter och insatser. Det kan t.ex. handla om satsningar av liknande karaktär som Teacher Learning and Leadership Program (se ovan). Det är även positivt att det finns andra aktörer som utvecklar och erbjuder komplement till den kompetensutveckling som anordnas via staten. Kommissionen menar dock att bör finnas någon form av kvalitetssäkrande funktion, och att om kompetensutvecklingen anordnas av andra aktörer än lärosäten med lärarutbildning bör det regleras vilka aktiviteter som ska kunna utgöra grund för progression inom professionsprogrammet. Ett regelverk kring detta bör utarbetas av den föreslagna funktionen för lärar- och skoledarutveckling. Detta bör bidra till att utbudet av kompetensutvecklande aktiviteter av hög kvalitet ökar.

Det förslag som kommissionen lämnar om en statlig myndighetsnärvaro på regional nivå i kapitel 4 innebär bl.a. att skolmyn-

digheten i samverkan med lärosäten kan bistå skolhuvudmännen i att kartlägga och analysera behoven av både generella kompetensutvecklande insatser och fortbildning inom skolämnena. Genom den ökade närvaron kan staten på ett tydligare sätt vara ett stöd och förbättra förutsättningarna för huvudmännens arbete med kompetensutveckling, men även följa upp och ställa krav på att kompetensutvecklande aktiviteter genomförs samt utvärdera aktiviteternas resultat. Genom att ha en nationell överblick kan skolmyndigheten bidra till likvärdiga förhållanden över landet.

Myndigheten kan genom upphandling från lärosäten säkra tillgången till sådan kompetensutveckling som efterfrågas i regionerna. En väsentlig uppgift för skolmyndigheten är också att, i samverkan med lärare och rektorer, anpassa de nationella skolutvecklingsprogrammen till lokala och regionala behov och förutsättningar.

Detta bör medföra att kompetensutvecklande aktiviteter i högre grad initieras och genomförs på basis av kartläggningar av lokala och regionala behov. Det kan även bidra till en högre grad av regional samverkan om kompetensutveckling, vilket kan skapa bättre förutsättningar för mindre kommunala och enskilda huvudmän att ta del av utbudet samt ingå i nätverk. Detta bör sammantaget medföra att förutsättningarna för skolledare och lärare att delta i kompetensutvecklande aktiviteter ökar, en ökad efterfrågan på kompetensutvecklande aktiviteter och ett ökat utbud av kompetensutvecklingsinsatser.

## Den interimistiska arbetsgruppens beredande arbete

Till dess att den nationella funktionen för lärar- och skolledarutveckling som föreslås i avsnitt 6.1 inrättas bör en interim arbetsgrupp påbörja beredningen av funktionens arbete. Det är viktigt att säkerställa ett reellt lärar- och skolledarinflytande i denna beredande process för att säkra legitimiteten för den nationella funktionen, och att det finns en tydlig anknytning mellan arbetsgruppen och kommissionens arbete, samt utredningen Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner (U 2016:06).

Arbetsgruppens uppdrag bör enligt kommissionen vara att påbörja utvecklingen av det ramverk för lärares och skolledares professionella utveckling som presenteras i detta kapitel. Gruppen bör

även analysera hur karriärtjänstreformen och lärarlönelyftet samt dess resurser kan tas till vara och förädlas inom ramen för professionsprogrammet och i analogi med det behandla lokala initiativ av liknande art.

## 7 Kärnuppgifterna undervisning och skolledarskap

I detta kapitel behandlas hur rektorer och lärare ska få nödvändigt utrymme för sina kärnuppgifter: skolledning och undervisning.

### 7.1 Övergripande om lärar- och skolledarrollen

Staten beslutar om nationella mål och bestämmelser inom skolområdet. Huvudmännen ansvarar för att skolan ges sådana förutsättningar att de nationella målen kan nås. Lärarna ansvarar för att planera och genomföra undervisningen inom ramen för det uppdrag som staten meddelar i bland annat läroplaner för de olika skolformerna. Rektor leder det pedagogiska arbetet och har det övergripande ansvaret för verksamheten i den enskilda skolan. Forskningen kring skolledarskapets betydelse för elevernas lärande visar att rektorn påverkar elevernas kunskapsutveckling framför allt genom att påverka förutsättningarna för en god kvalitet i undervisning och lärande på skolan. Detta kan ske genom att lärare och elever stimuleras att utveckla ett gemensamt fokus på lärande och kunskapsutveckling. Ett annat sätt är att skapa möjligheter för lärarna att utveckla sin kompetens genom att delta i fortbildning och samverka professionellt, liksom att pröva och utvärdera alternativa sätt att undervisa eleverna. Rektors pedagogiska ledarskap utövas sålunda inte med störst framgång genom att rektor själv är en framstående pedagog, utan genom att rektor bidrar till att stärka kvaliteten i skolans pedagogiska verksamhet (Scheerens 2012).

Undervisning och skolledning är kärnuppgifter för lärare och skolledare. Det är därför viktigt att värna lärares och skolledares arbetsvillkor. Den fråga som reses i detta kapitel är: *Har lärare och skol-*

*ledare arbetsvillkor som medger tillräckligt med tid för de professionella kärnuppgifterna?*

Framgång i lärarnas arbete förutsätter en miljö som avlastar och ger lärarna stöd, så att de verkligen kan koncentrera sig på yrkets kärnuppgifter. Huvudmannen och rektorn har ett ansvar för stödjande strukturer och väl fungerande rutiner som skapar goda arbetsvillkor för lärarna. Staten ger också, främst via skollagen, läroplaner och andra föreskrifter, grundläggande villkor för lärarnas yrkesutövning.

Även rektorerna är beroende av att huvudmännen tar ansvar för stödjande strukturer och väl fungerande rutiner som skapar goda arbetsvillkor för rektorernas ledarskap. Rektorerna är i likhet med lärarna beroende av de villkor staten ger genom nationella bestämmelser. Att vara rektor innebär att tillsammans med huvudmannen vara ansvarig för skolans resultat. Lagstiftaren kräver en rektor som utövar styrning även gentemot lärarkollektivet och de enskilda lärarna. Samtidigt är skolan en professionell organisation där lärarna förväntas utföra sin viktiga gärning med en hög grad av autonomi i sitt yrkesutövande.

Det är vanligt att kritik framförs mot att lärare inte hinner med det viktiga arbetet med att förbereda och följa upp undervisningen och mot att skolledarna har svårt att finna tid för det pedagogiska ledarskapet. I detta kapitel görs en genomgång av lärares och skollärares arbetsvillkor. Som vi ska se finns verkligen fog för uppgifterna om att lärare och skolledare har svårt att finna tid för fullgörande av sina respektive kärnuppgifter. Samtidigt kan man ibland genom att följa den allmänna debatten få intrycket av att alla former av dokumentation ligger utanför lärarens och skollädares kärnuppgifter. Så enkelt är det förstås inte, som framgår i det följande.

## 7.2 Lärarnas tidsanvändning

År 2013 deltog Sverige för första gången i TALIS (The Teaching and Learning International Survey). Studien är organiserad av OECD och den undersöker genom enkäter lärares och rektorers upplevelser av de undervisnings- och lärmiljöer de arbetar i.

I TALIS-undersökningen uppger svenska lärare att de arbetar fler timmar i veckan än genomsnittet för samtliga lärare i undersökningen. Heltidsanställda svenska lärare svarar att de i genomsnitt hade

arbetat 45 timmar den senaste fullständiga arbetsveckan, medan lärare i TALIS-undersökningen anger 40 timmar i snitt (Skolverket 2014b).

Enligt TALIS (Skolverket 2014b) använder svenska lärare 40 procent av arbetstiden till undervisning, 15 procent till enskild planering och andra lektionsförberedelser (antingen i eller utanför skolan), och 10 procent till rättning och bedömning av elevers arbete och till allmänt administrativt arbete, som innefattar t.ex. dokumentation och andra kontorsgöromål. Här ska dock inflikas att en del av den dokumentation som anges här kan anses ingå i kärnuppgifterna. Sett över alla länder utgör samma tre arbetsuppgifter, nämligen undervisning, enskild planering och andra lektionsförberedelser samt rättning och bedömning av elevers arbete, de största posterna och procentandelarna är ungefär detsamma. Skillnaden är att svenska lärare uppger att de lägger en något mindre andel tid till undervisning (40 procent) jämfört med TALIS-genomsnittet (42 procent) och en större del av sin tid på allmän administration (10 procent) jämfört med TALIS-genomsnittet (6 procent).

Skolverkets lärartidsstudie (Skolverket 2013b) visar att undervisning tar upp mest tid, i genomsnitt 34 procent av den totala arbetstiden. I genomsnitt svarade grundskollärare i lärartidsstudien att omkring 45 procent av deras totala tid användes till arbetsrelaterade aktiviteter med elever. Medan man i TALIS låter lärare skatta sin tidsfördelning retrospektivt, så bygger lärartidsstudien på dagsbokföring där lärarna antecknande sin tidsanvändning i tio-minutersintervaller. Skolverket menar att den sista metoden kan vara mer exakt, å andra sidan kan det också vara möjligt att vetskapen om att man ska skriva ner vad man gör påverkar redovisningen av tidsanvändandet (Skolverket 2014).

I lärartidsstudien uppger lärare att de lägger cirka 13 procent av arbetstiden på administrativt och praktiskt kringarbete. Åtta av tio grundskollärare anser i lärartidsstudien att de lägger för mycket tid på administration och dokumentation. TALIS visar, som nämnts, att svenska lärare lägger en större andel av sin tid på administration än lärare i andra länder. En del av den administration som sorterar under allmän dokumentation i TALIS skulle dock enligt Skolverket kunna betecknas som pedagogisk verksamhet (Skolverket 2014b).

OECD (2015a) framhåller att lärarna använder ungefär lika mycket tid till undervisning i dag som för 15 år sedan, samtidigt som ett antal arbetsuppgifter har adderats, såsom dokumentation, admini-

stration, kontakt med föräldrar samt omsorg om elevernas hälsa och psykosociala miljö. Den tunga arbetsbördan till följd av administration och rapporteringskrav lyftes fram som en utmaning vid de intervjuer som OECD gjorde med skolans intressenter.

### 7.3 Rektorernas tidsanvändning

Enligt TALIS (Skolverket 2014b) är Sverige tillsammans med Nederländerna det land där rektorerna anger att högst andel av arbetstiden går åt till administration och ledningsuppgifter. I TALIS-undersökningen görs således inte åtskillnad mellan administration och ledningsuppgifter. I TALIS innefattar dessa uppgifter följande: att arbeta med personalfrågor, föreskrifter, rapporter, skolbudget, schemaläggning och klassindelning, strategisk planering, styrnings- och ledningsaktiviteter samt att svara på frågor från myndigheter på nationell, regional, läns- eller kommunnivå. Svenska rektorer rapporterar att de lägger mindre tid än TALIS-genomsnittet på pedagogiskt ledarskap. Samtidigt visar TALIS-undersökningen att de flesta svenska rektorer uppger att de är nöjda med sina rektorsinsatser och de uppvisar även en relativt hög grad av arbetstillfredsställelse.

Av TALIS-undersökningen framgår att svenska rektorer lägger endast en femtedel av sin tid på utvecklingsarbete gällande undervisningen, vilket är under genomsnittet i TALIS-undersökningen. Det framgår inte av TALIS om det är rektorerna själva som prioriterar ned det pedagogiska arbetet eller om andra krav av administrativ karaktär är för stora. Enligt TALIS finns potential hos rektorer och lärare att utveckla undervisningen genom reflektion, kollegialt lärande och genom att ge varandra återkoppling på undervisningen (Skolverket 2014b).

I en kvalitetsgranskning av Skolinspektionen (2012a) framgår att drygt 60 procent av 30 tillfrågade rektorer önskar ytterligare stöd från huvudmannen. Vanligast är att rektorn vill ha hjälp med administration. Rektorerna anger att de mest tidskrävande arbetsuppgifterna är administrativa uppgifter och arbete relaterat till elevvård och de anger olika exempel på uppgifternas karaktär. När det gäller administration nämns bland annat uppgifter relaterade till ekonomi och budget, statistik, löner, fastigheter och lokaler, läsårsplaneringar, logistik, skolskjuts och dokumentation och även vikarieanskaffning.



När det gäller elevvård nämns elevvårdsärenden, elever i behov av särskilt stöd, föräldrakontakter, skolråd och möten med olika elevteam för detta.

I betänkandet *Rektorn och styrkedjan* (SOU 2015:22) anges att staten har haft ambitionen att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap under loppet av flera decennier – om än med lite olika tonvikt från tid till annan på innehållet i detta ledarskap. Ett återkommande bekymmer genom decennier har enligt utredaren varit att rektorerna överhopats av renodlat administrativa göromål, till men för rektorernas uppgift att utveckla och leda skolans pedagogiska arbete. Av betänkandet framgår att det största enskilda problemet för rektorerna är tidsbrist. Rektorerna använder sin tid mycket olika. Detta kan vara en effekt av att förhållandena på olika skolenheter skiljer sig åt, men variationerna synes också till stor del vara relaterade till rektorernas personliga egenskaper, intresse och kompetens, menar utredaren. Många rektorer anser som nämnts att de har brist på tid. Den uppfattningen delas i stor utsträckning av huvudmännens företrädare, men det finns enligt utredaren ofta ingen medveten satsning på att lösa rektorernas problem med att deras tid inte räcker till. Huvudmännen och rektorerna är även överens om att rektorernas möjlighet att delegera arbetsuppgifter till lärarna begränsas av att även lärarna har för mycket att göra.

Statskontoret (2016b) har i en enkätstudie undersökt hur medarbetare i staten, kommunerna, landstingen och den privata sektorn uppfattar medarbetarskap och ledarskap på jobbet. Undersökningen visar att medarbetare i kommuner och landsting i högre grad anser att administration tar tid från viktiga arbetsuppgifter, jämfört med staten och privat sektor. Anställda i kommunen är också de som är mest benägna att instämma i att de ägnar sig åt mer administration än vad som är rimligt.

## 7.4 Åtgärder för att möjliggöra koncentration på kärnuppgifterna för lärare och skolledare

**Kommissionens bedömning:** Det är angeläget att regeringen ger hög prioritet åt arbetet med att utveckla och digitalisera nationella prov samt utveckla bedömningsstöd och kunskapsutvärderingar, i syfte att möjliggöra för lärarna att arbeta effektivare samt för att öka likvärdigheten och rättssäkerheten för eleverna.

Det är viktigt att skolan organiseras så att rektor kan prioritera det pedagogiska ledarskapet och vara ett stöd för lärarna.

Det är vidare av stor betydelse att legitimerade lärare kan fokusera på undervisningen och frigörs från administrativa och andra sysslor i den mån det är möjligt.

Huvudmännen bör beakta den administrativa bördan för lärare och rektorer och vara restriktiva med att belasta dem med egna mål, anvisningar och redovisningskrav vid sidan av de som anges i nationella styrdokument.

Det är också viktigt att de möjligheter till effektiviseringar i lärarens arbete i övrigt som digitaliseringen erbjuder tas tillvara.

Som framgått ovan förefaller lärare i det svenska skolsystemet lägga mindre tid på undervisning och mer tid på administration jämfört med lärare i många andra länder. Vidare förefaller rektorernas pedagogiska ledarskap ofta vara eftersatt i svenska skolor. Det är sannolikt att svårigheterna att finna tid för kärnuppgifterna undervisning respektive skolledning har ett samband med statens och huvudmännens styrning. Styrningen förutsätter uppföljning på alla nivåer och det är tänkbart att olika typer av dokumentationskrav genererat nya eller utökade arbetsuppgifter för lärare och skolledare under senare årtionden utan att andra arbetsuppgifter kunnat avvecklas i samma utsträckning. Det är emellertid viktigt att komma ihåg att dokumentation är en nödvändig del av yrkesutövningen inom varje profession. Det är emellertid av yttersta vikt att staten och huvudmännen bidrar till att de centralt respektive lokalt bestämda systemen för uppföljning och kvalitetssäkring samverkar och underlättar för lärare och skolledare i arbetet med uppföljning och dokumentation. Det är även mycket angeläget att staten och huvudmännen fortlöpande prövar nödvändigheten av varje inslag i styrningen som

genererar administration och dokumentation för lärare och skolledare.

Under senare år har staten bidragit till en viss minskning av arbetsuppgifter för lärare genom ändrade krav gällande individuella utvecklingsplaner samt förenklingar av lärarnas arbete med åtgärdsprogram (prop. 2012/13:195, prop. 2013/14:160). Vidare har regeringen beslutat om ändringar i skolförordningen som innebär att vissa nationella prov i årskurs 6 blir frivilliga för skolor att genomföra. Det är viktigt att staten fortsatt prioriterar arbetet med att underlätta lärares och skolledares arbete genom administrativ utveckling eller förenkling, och det finns även utredningar som gett underlag till ett sådant arbete.

Utredningen om nationella prov föreslår ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU 2016:25). Systemet ska innehålla nationella prov, nationella bedömningsstöd och nationell kunskapsutvärdering. Digitalisering av de nationella proven och färre prov utgör delar av utredarens förslag. Digitaliseringen ska påbörjas 2018 med ambitionen att den ska vara helt klar 2022. Dessutom ska provens syften renodlas, så att de nationella proven enbart ska fungera som stöd för betygssättning. Därtill ska två andra delar finnas: nationella bedömningsstöd som skolor ska kunna använda sig av på ett friare sätt, och en nationell kunskapsutvärdering som ska mäta svenska elevers kunskapsnivå över tid.

Utredningen om nationella prov uppger att det lärarna främst upplever som negativt är att arbetet med de nationella proven är tidskrävande. Enligt lärarna tar såväl genomförandet och bedömningen av elevlösningarna som inrapporteringen och uppföljningen av resultaten mycket tid. Utredningen bedömer att förslagen i betänkandet på olika sätt kommer att underlätta lärarnas arbete och kunskapsutvärderingar

Skolverket (2016e) har på regeringens uppdrag lämnat ett förslag på nationell strategi för skolans digitalisering. Enligt uppdraget ska strategierna bland annat omfatta förutsättningar för att digitaliseringens möjligheter ska tas till vara för skolutveckling och för utveckling av undervisningen. Skolverkets vision inför år 2022 är att skolväsendet ska präglas av att digitaliseringens möjligheter tas tillvara så att de digitala verktygen och resurserna bidrar till att resultaten förbättras och verksamheten effektiviseras. För att uppnå visionen krävs bland annat att arbetssituationen för personalen karak-

täriseras av att digitaliseringen underlättar planering, genomförande, uppföljning och utvärdering av undervisning och annat arbete med barn och elever liksom av att mer administrativa uppgifter och rapportering effektiviseras. Vidare krävs exempelvis att det finns ändamålsenliga digitala redskap för att följa elevernas utveckling och för analys av undervisningen som ger stöd för att förbättra denna. Dessutom krävs enligt Skolverket att nationella digitala prov införs succesivt. Skolverket måste även fortsätta påbörjade utvecklingsarbeten gällande myndighetens statistikhantering för att förenkla för målgrupperna, till exempel när det gäller inmatning och inhämtning av statistik och digitala nationella prov, där automaträttning av provdelar och/eller möjlighet att ta del av samlade data för enklare och bättre analys ingår i utvecklingsarbetet.

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som syftar till att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag och bland annat se över behörighets- och legitimationsreglerna. Utredaren ska även se över lärares, rektorers och förskolechefers administrativa arbetsbörda (Dir. 2016:76). Utredaren ska informera sig om annat pågående utredningsarbete som kan vara av betydelse för uppdragets genomförande, t.ex. Skolkommissionens arbete.

Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att ta fram och genomföra nationella skolutvecklingsprogram som riktar sig till huvudmän och skolor (U 2015/03844/S). Inom ramen för uppdraget ska Skolverket bland annat ta fram förslag till nödvändiga kompetensutvecklingsinsatser avseende digitala lärresurser och verktyg för att stärka den digitala kompetensen i undervisningssituationen samt för en effektivare administration med syftet att minska lärares och rektorers administrativa arbete. Vidare ska Skolverket genomföra kompetensutvecklingsinsatser avseende digitala verktyg och lärresurser, som ska vara långsiktiga och ta tillvara de möjligheter till pedagogisk utveckling och administrativa vinster som utvecklingen på området medför. I arbetet ska även den internationella utvecklingen inom området beaktas.

Kommissionen vill understryka att det är angeläget att regeringen ger hög prioritet åt arbetet med att utveckla och digitalisera nationella prov samt bedömningsstöd och kunskapsutvärderingar, i syfte att möjliggöra för lärarna att arbeta effektivare samt för att öka likvärdigheten och rättssäkerheten för eleverna. Det är också viktigt

att de möjligheter till effektiviseringar i lärarens arbete i övrigt som digitaliseringen erbjuder tas tillvara.

Kommissionen vill vidare understryka att det är viktigt att skolan organiseras på så sätt att rektor kan prioritera det pedagogiska ledarskapet och vara ett stöd för lärarna. Det är vidare av stor betydelse att lärare kan fokusera på undervisningen och frigörs från administrativa och andra sysslor i den mån det är möjligt. Det är exempelvis angeläget att det finns en väl fungerande elevhälsa med bland annat kuratorer och psykologer, och att det finns skolbibliotekarier och lärarassistenter. Huvudmännen bör beakta den administrativa bördan för lärare och rektorer och vara restriktiva med att belasta dem med egna mål, anvisningar och redovisningskrav vid sidan av de som anges i nationella styrdokument (se även OECD 2015a).

Kommissionen vill även erinra om att det i en av kommissionens förslag till nationella målsättningar som redovisas i delbetänkandet slås fast att undervisning är skolans kärnuppgift och avgörande för elevernas lärande samt att förutsättningarna för undervisningens kvalitet ska förbättras (SOU 2016:38).



## 8 Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering

En likvärdig skola fordrar en resursfördelning som tar hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov. I delbetänkandet (SOU 2016:38) bedömde Skolkommissionen att det var nödvändigt med ett ökat nationellt ansvar för skolans finansiering. Kommissionen delade OECD:s bedömning (2015a) att systemet för skolans finansiering borde förändras i syfte att skapa en skola med hög kvalitet för alla elever. Nedan redovisas kommissionens överväganden och förslag gällande skolans finansiering och huvudmännens fördelning till skolenheter. Avslutningsvis diskuteras den garanterade undervisningstiden.

### 8.1 Resursers betydelse för skolprestationer

Ekonomiska resurser har betydelse för skolprestationer men leder inte till bättre resultat med automatik; resurser måste riktas till rätt personer och användas på rätt sätt. Forskning från Sverige och andra länder visar att ekonomiska resurser har olika betydelse för olika grupper av elever, och att effekten är större för elever med en svagare socioekonomisk bakgrund eller som har invandrat efter skolstart (Gustafsson m.fl. 2016a; Björklund m.fl. 2010). Elever med bättre studieförutsättningar tillförs emellertid ofta mindre resurser, vilket leder till att sambandet mellan resurser och resultat ser ut att vara negativt, även då det finns en positiv kausal effekt av resurser på resultat. Detta fenomen ligger förmodligen bakom den slutsats som fram till början av 1990-talet var den allmänt rådande, nämligen att resurser inte har någon positiv effekt på elevernas resultat (Gustafsson & Myrberg 2002; Gustafsson 2003). Senare års forskning med andra metoder har kunnat påvisa att resurser har

betydelse för elevernas skolresultat. I Sverige är dock den andel av resurserna som fördelas med hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund generellt sett blygsam (se avsnitt 8.1.8 nedan).

Det finns alltså evidens för att ekonomiska resurser har betydelse för elevers resultat i skolan. De resursfaktorer som påverkar elevernas pedagogiska resultat och lärmiljö är framför allt klasstorlek, lärartäthet, lärarkompetens, den tid som lärare undervisar och den mängd lärarledd undervisningstid som elever får i skolan.

### **8.1.1 Klasstorleken och lärartäthetens betydelse för elevens resultat**

Många studier visar på att det finns ett samband mellan klasstorlek och studieresultat, men sambandet varierar med elevernas ålder och socioekonomiska bakgrund. Begreppen klasstorlek och lärartäthet står inte i något enkelt och entydigt förhållande till varandra, men trots detta har de i diskussionen ofta använts som synonyma. Medan lärartäthet framför allt fångar mängden lärartid per elev fångar klasstorleken antalet elever som undervisas samtidigt.

En studie av Finn & Achilles (1990) fann att elever i små klasser hade bättre inlärningsresultat än i normalstora klasser och att effekten var större för elever med minoritetsbakgrund. Effekten av klasstorlek var också starkast i årskurs 1. Däremot fanns ingen skillnad i resultat mellan de klasser som hade en hjälplärare i klassrummet än de utan, vilket skulle tyda på att det inte är fler lärare i klassrummet som behövs utan mindre klasser.

En svensk studie visar att effekten av lärartäthet är ungefär hälften så stor som effekten av motsvarande förändring av klasstorleken (Fredriksson & Öckert 2008).

Nye m.fl. (1999) fann också i en uppföljningsstudie att de positiva effekterna av att ha gått i en mindre klass i årskurs 4 huvudsakligen kvarstod i årskurs 8 och i synnerhet i matematikämnet.

En svensk studie av Fredriksson m.fl. (2013) fann negativa effekter av stora klasser i årskurs 4–6 på elevernas kognitiva och icke-kognitiva förmågor, standardprovresultat och löner i vuxen ålder. Resultaten visade även att det är samhällsekonomiskt lönsamt att minska klasserna då effekterna av bättre skolresultat på framtida sysselsättning och inkomster vida överstiger de kostnader som en minskad klasstorlek innebär för skolan.



Lindahl (2005) fann utifrån en longitudinell studie att mindre klasser i årskurs 6 inte påverkade elever med svensk bakgrund men hade en betydande positiv effekt för elever med utländsk bakgrund.

Robinson (1990) fann i en metaanalys att effekten av klasstorlek varierar med elevernas ålder. För årskurserna 0–3 visade ett stort antal undersökningar på positiva effekter av små klasser; för årskurserna 4–8 erhöles svagt positiva effekter. För undersökningar som avsåg årskurserna 9–12 fanns inget stöd för att mindre klasser skulle ge bättre inlärningsresultat. Metaanalysen visade också att elever som hör till de mest utsatta grupperna når bättre resultat i mindre klasser.

En grupp elever som har stora behov är elever med inlärningssvårigheter av olika slag, exempelvis på grund av dyslexi, dyskalkyli, ADHD eller Aspergers syndrom (se t.ex. Skolinspektionen 2011b, 2012b, 2014c; Skolverket 2009c). Autism- och Aspergerförbundets medlemsenkäter indikerar att en stor andel av eleverna inte uppnår godkänt i kärnämnen i grundskolan.

Sammanfattningsvis visar forskning att resurser har olika betydelse för olika grupper av elever. De yngsta eleverna drar störst nytta av mindre klasser medan betydelsen av klasstorlek avtar med stigande ålder. Elever med svagare socioekonomisk bakgrund eller utländsk bakgrund gynnas särskilt av mindre klasser.

### 8.1.2 Lärarkompetensen är central för elevens resultat

Lärarnas kompetens har stor betydelse för elevernas resultat. Wayne och Youngs (2003) drar i en översiktsartikel slutsatsen att eleverna lär sig mer då deras lärare har goda kunskaper och färdigheter, men att det inte är möjligt att dra mer specifika slutsatser om vilka typer av förmågor som är de viktiga komponenterna i lärarkompetensen på grundval av de studier som redovisas i översiktsartikeln.

Shulman (1986) gjorde en distinktion mellan ”content knowledge” (ämneskunskaper), ”pedagogical knowledge” (pedagogiska kunskaper) och ”pedagogical content knowledge”, vilket ungefär motsvarar ämnesdidaktiska kunskaper. Han menade att alla dessa kategorier av kunskap är viktiga, men att i synnerhet de ämnesdidaktiska kunskaperna är centrala.

Jackson m.fl. (2014) visar i en översikt att undervisningserfarenhet har större betydelse för lärareffekten än vad tidigare forskning har pekat på, där framför allt de första fem åren visat sig viktiga för att utveckla undervisningskompetensen. En studie utförd i Tyskland av Kleickman m.fl. (2013) visar också på att undervisningserfarenhet åtminstone upp till 50 års ålder är relaterad till utveckling av ämnesdidaktiska kunskaper och färdigheter.

### 8.1.3 Lärarfortbildningens betydelse för elevens resultat

Läroutbildningen ska lägga den grund på vilken utvecklingen av lärar-kompetensen kan ske men det är också uppenbart att undervisningserfarenhet ger möjlighet till utveckling av den professionella kompetensen. Översikter över effekter av lärarfortbildning visar också att den kan vara ett kraftfullt medel för att förbättra elevernas resultat inom olika områden.

Yoon m.fl. (2007) gick igenom mer än 1 300 studier av lärarfortbildning och fann nio studier som uppfyllde de strikta kvalitetskrav som ställts upp för att tillåta slutsatser om effekter av fortbildningsprogram inom matematik, naturvetenskap och läsning. Omfattningen av programmen varierade mellan 5 och 100 timmar och pågick under upp till tio månader. För alla tre ämnesområden fanns en viss effekt, med små skillnader mellan områdena. Det förelåg dock en betydande variation i resultaten mellan de olika studierna, och alla effekter var inte signifikanta.

Timperley m.fl. (2007) har, som framgått av kapitel 4, genomfört en mycket omfattande inventering av studier av lärarfortbildning med fokus både på olika ämnesområden och på mer generella kompetenser, som bedömning. De kvantitativa sammanfattningarna av effektskattningarna gav likartade resultat som de som Yoon m.fl. fann. Skillnader i resultat mellan olika undersökningar var också här betydande, och Timperley m.fl. (2007) presenterar ingående analyser av hur olika utformning av programmen relaterar till skattningarna av deras effekter. Även här framkommer att korta insatser inte ger positiv effekt, men resultaten visar också att en lång rad andra faktorer är av betydelse för om ett fortbildningsprogram ska ge effekt eller inte, och där kollegial samverkan framstår som viktig.

### 8.1.4 Undervisningstidens betydelse för elevens resultat

En central resursfaktor är den tid som elever får lärarledd undervisning i skolan. Forskning visar att ökad undervisningstid oftast leder till bättre pedagogiska resultat.

Marcotte (2007) utnyttjade variationen i undervisningstid under vintrar med kraftiga snöfall då skolor fått stänga ner och visade att elever som fått mindre undervisningstid presterade sämre. I synnerhet försämrades resultaten i matematik och de som drabbades värst var de yngre eleverna. En dansk studie av Myrup Jensson (2013) som utnyttjat en ändring i skollagen där undervisningstiden ökades visar på positiva elev effekter i matematik. Lavy (2014) visade med data från PISA att ökad undervisningstid hade en stark positiv effekt på provresultat i matematik. Effekterna var särskilt stora för flickor, elever med utländsk bakgrund och för elever med lägst socioekonomisk bakgrund.

Sammanfattningsvis finns evidens för att mer lärarledd undervisningstid ger positiva pedagogiska resultat. Detta gäller i synnerhet de ämnen där elever behöver en väl avvägd och pedagogiskt uppbyggd undervisning och där möjligheterna att på egen hand läsa in eller få föräldrastöd är begränsade.

### 8.1.5 Svenska utbildningsutgifter i internationell jämförelse

I OECD:s årliga rapport *Education at a Glance* jämförs OECD-länderna med hjälp av ett stort antal indikatorer som åskådliggör tillgång till utbildning, investeringar i utbildning, resultat efter utbildning och utbildningssystemets organisation. *Education at a Glance* från 2016, som avser år 2013 visade att Sveriges utbildningsutgifter, från grundskola till universitet och högskola, uppgick till 5,4 procent av BNP, jämfört med genomsnittet för OECD som var 5,2 procent av BNP. Totalt placerade sig Sverige på en 16:e plats bland OECD-länderna, dvs. mycket nära OECD-genomsnittet.

Utbildningsutgifter som andel av BNP för enbart grundskolan uppgick till 2,5 procent 2013, vilket var samma andel som OECD-genomsnittet. Sverige ligger i nivå med Finland som investerar 2,4 procent av sin BNP i grundskolan men långt under Danmark, Norge och Island som alla investerar mer än 3 procent av sin BNP på grundskoleutbildning.

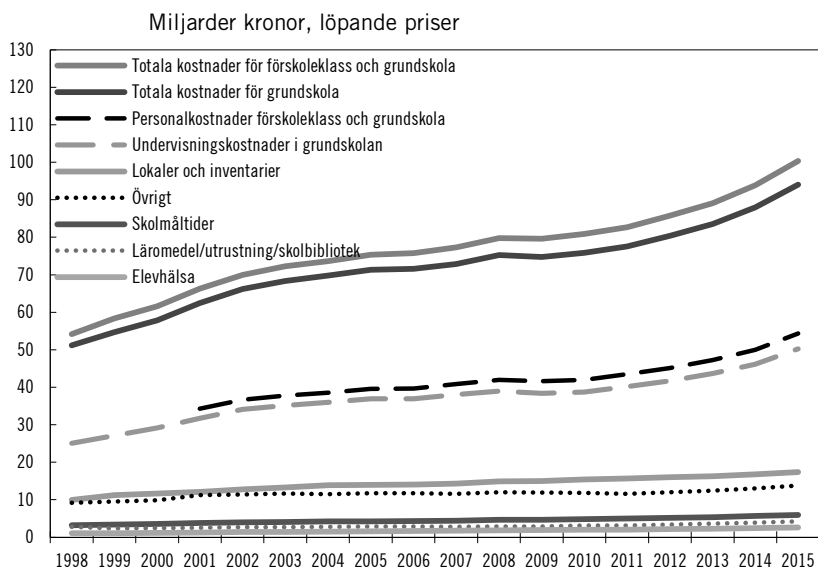
Sammantaget visar jämförelsen att Sverige befinner sig långt ifrån de länder som investerar mest i utbildning. Trenden de senaste tio åren har varit att Sverige har haft minskande utbildningsutgifter mätt som andel av BNP för grundskola och gymnasieskola och med samma mått ökande utbildningsutgifter för universitet och högskola.

Sammanfattningsvis finns inga belägg för att Sverige skulle ha internationellt höga utbildningsutgifter för skolan mätt som andel av BNP. Däremot finns internationellt jämförbar statistik som visar att Sverige investerar mycket i förskolan, vilket är en följd av att Sverige sedan länge har en väl utbyggd barnomsorg jämfört många andra länder. Sverige har också internationellt hög investering i forskning.

I *Education at a Glance* illustreras hur utbildningskostnader fördelar sig på olika kostnadstyper och för svenskt vidkommande gick 53 procent av grundskolans kostnader (årskurs 1–6) till lärarlöner, dvs. undervisning (OECD 2016b). Genomsnittet för OECD som helhet uppgick till 61 procent 2013. Övriga kostnader uppgick till 31 procent vilket är högre än OECD-genomsnittet på 23 procent. I övriga kostnader ingår såväl skolskjuts som skolmåltider. I kostnader för skolmåltider ingår avgiftsbelagda skolmåltider oavsett om de är offentligt eller privat finansierade. I kostnader för skolskjuts ingår såväl skolbussar samt ersättningar för lokala transporter.

### **8.1.6 Kostnader för förskoleklass och grundskola**

Enligt Skolverkets statistik uppgick de totala kostnaderna för förskoleklass och grundskola till drygt 103 miljarder kronor 2015. Kostnaderna för gymnasieskolan uppgick samma år till 37 miljarder kronor. Grundskolan kostade 94 miljarder kronor, varav 53 procent gick till undervisning och 3 procent till elevhälsa. Av figur 8.1 framgår att personalkostnader är den enskilt största kostnaden för grundskolan följt av lokaler och inventarier, övriga kostnader såsom administration och studie- och yrkesvägledning, skolmåltider och läromedel. Elevhälsokostnader avser medicinska, psykologiska och psykosociala insatser som ska stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Kostnaden uppgick till 2,6 miljarder kronor 2015 och var en av de minsta kostnadsposterna i skolan.

**Figur 8.1 Kostnader för förskoleklass och grundskola 1998–2015**

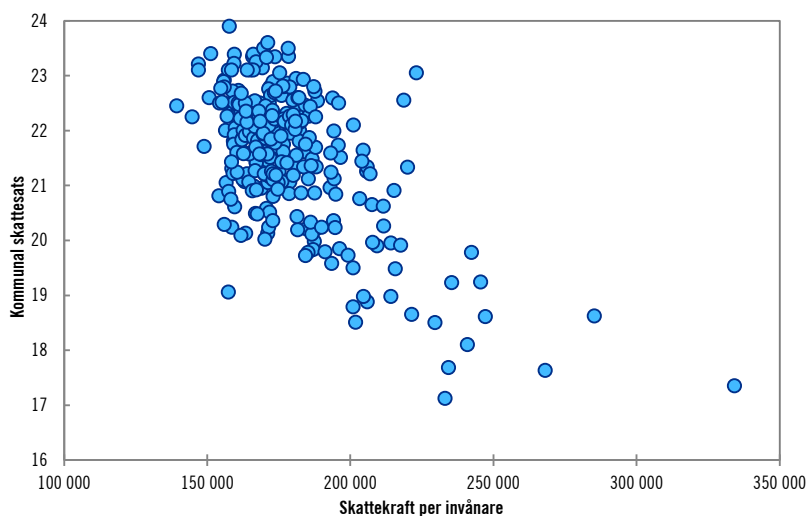
Källa: Statens skolverk.

### 8.1.7 Skolans finansiering

År 2015 finansierade kommunernas skatteintäkter och avgifter 81 procent av kommunernas totala verksamhet, varav kommunal-skatten svarade för 68 procent. Det generella statsbidraget till kommunerna, det vill säga det bidrag som går till kommunerna utan att avse någon specifik kommunal verksamhet, svarade för omkring 13 procent av finansieringen av kommunernas verksamhet. Dessa bidrag kan således med en schablonmässig beräkning även sägas motsvara 13 procent av kommunernas kostnader för skolan, men alltså utan att vara öronmärkta för skolan. Därutöver tillkommer riktade statliga bidrag som täckte 5 procent av de totala kostnaderna för kommunernas verksamhet, varav en viss del gick till skolan. Merparten av skolans kostnader finansieras således med kommunal-skatten. Fördelningen av finansieringen mellan kommunalskatte-medel och statsbidrag varierar stort kommunerna emellan eftersom de största statliga bidragen per invånare går till kommuner med svagare skatteunderlag.

I grunden har kommunerna olika ekonomiska förutsättningar dels beroende på att skatteunderlagen varierar kraftigt mellan kommunerna, dels beroende på att demografiska och andra strukturella faktorer skiljer sig åt kommunerna emellan. Det finns emellertid ett system för kommunalekonomisk utjämning som ska skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner. Kommunerna ska kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service gällande skola, vård och omsorg med fler kommunala verksamheter som vilar på lagstiftning, oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Skillnader i kommunalskatt ska därmed i huvudsak spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå och inte bero på skillnader i strukturella förutsättningar. Det kan dock ifrågasättas om utjämning sker för alla strukturella faktorer som genererar inkomstskillnader och kostnadsskillnader mellan kommunerna. En indikation på, om än inget bevis för, att så inte är fallet är exempelvis att det finns en starkt negativ korrelation mellan kommunernas skattesats (utdebitering) och kommunernas skattekraft (skatteunderlag per invånare). I kommuner där invånarna har högre beskattningsbara inkomster är alltså skattesatsen lägre och vice versa. Sambandet framgår av figur 8.2 nedan.

**Figur 8.2 Sambandet mellan kommunernas skattesats och skattekraft per invånare 2015**



*Källa:* Statistiska centralbyrån.

### 8.1.8 Kommunernas resursfördelning till skola och förskoleklass

Enligt skollagen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barns och elevernas olika förutsättningar och behov. Regelverket förtydligades genom en ny bestämmelse i skollagen som gäller från och med 1 juli 2014 (2 kap. 8 a §). När en jämförelse görs mellan kommuner kan emellertid konstateras att de faktiska kostnaderna för undervisning och elevhälsa helt saknar korrelation med elevernas socioekonomiska bakgrund. Detta hindrar dock inte att kommunerna och de enskilda huvudmännen tar hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund vid fördelningen av resurser till skolenheter inom respektive kommun.

Skolverket (2009b) undersökte resursfördelningen inom kommunerna och fann att differentieringen av resurserna mellan skolenheter ofta var mycket försiktig. Mindre kommuner hade heller ingen uttalad modell för resursfördelning och resurser fördelades lika mellan skolenheter.

Skolverket (2011a) gjorde därefter en uppdatering och fördjupning av kommunernas resursfördelning i Sveriges mest segregerade

kommuner och fann då att resursfördelning efter behov hade ökat. År 2011 använde omkring tre fjärdedelar av de undersökta kommunerna någon form av resursfördelning efter socioekonomisk bakgrund.

Skolverket (2013c) konstaterade att resursfördelningen såg väldigt olika ut i kommunerna och att de hade mycket olika strukturella förutsättningar. De gjorde också olika prioriteringar och hade en politisk opinion att hantera. Studien visade att det fanns stora variationer i hur mycket kommuner satsade på skolor totalt och hur stor del av resurserna som fördelades efter skolornas förutsättningar.

Skolinspektionen (2014b) granskade de kommunala skolhuvudmännens resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter inom förskola, grundskola och fritidshem. Granskningen visade att det var få kommuner som tydligt styrde resurser till de skolor som hade störst behov utifrån barnens och elevernas måluppfyllelse och den socioekonomiska strukturen.

I en kartläggning av konsultföretaget EY (2014) visades att de flesta av de undersökta kommunerna fördelade resurser mellan skolorna efter socioekonomiska variabler men att det fanns stora skillnader i vilka variabler som användes. Framför allt fanns stora skillnader i hur stor andel av de totala resurserna som fördelades efter elevernas socioekonomiskt betingade förutsättningar. Flera kommuner hade ett grundbelopp per elev som fördelades till såväl egna skolenheter som fristående skolor. Resterande resurser fördelades efter socioekonomiska förhållanden.

Skillnaden mellan de avsatta resurserna till undervisning och elevhälsa totalt sett är mycket stor mellan olika kommuner. Spännvidden i avsatta resurser per elev var år 2015 enligt kommissionens beräkningar mellan 42 623 kronor i Täby och 88 492 kronor i Sorsele (se bilaga 7). Skillnaderna mellan olika kommuner i avsatta resurser är till stor del beroende av skilda demografiska och geografiska förhållanden, men det finns även skillnader som följer av skilda ambitionsnivåer.

OECD (2015a) har lyft fram bristen på konsistens och likvärdighet i det svenska skolfinansieringssystemet och behovet av att hitta ett mer likvärdigt och enhetligt system.



## 8.2 Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering

Nedan redovisas kommissionens förslag gällande skolans resurser, som tar sin utgångspunkt ifrån den evidens som presenterats i avsnitt 8.1. Syftet med förslagen är att bidra till en resurstilldelning på huvudmannanivå och en resursfördelning från huvudman till skolenhet som är långsiktigt hållbar och som bättre än vad som är fallet i dag speglar skilda förutsättningar mellan olika skolenheter med avseende på elevernas socioekonomiskt betingade förutsättningar.

Kommissionen bedömer att det generellt sett fördelas medel till skolan med för liten hänsyn tagen till socioekonomiskt betingade skillnader i elevunderlaget, som i sin tur genererar skillnader i behov av kompensatoriska åtgärder. Det finns heller inga garantier för att huvudmännen totalt sett avsätter tillräckliga resurser.

Redan i delbetänkandet bedömde Skolkommissionen att det var nödvändigt med ett ökat nationellt ansvar för skolans finansiering. Bakgrunden till kommissionens överväganden om skolans finansiering stod bland annat att finna i OECD:s rapport om den svenska skolan (2015a). OECD bedömde att den svenska skolan behöver ett nationellt och sammanhållet system för fördelning av resurser med en starkare fördelningsprofil och att det finns ett behov av att se över de riktade statsbidragen.

### 8.2.1 Kommissionens förslag

**Kommissionens förslag:** En utredning bör tillsättas i syfte att dels etablera miniminivåer för huvudmännens resurser för undervisning och elevhälsa, dels analysera förutsättningarna för ett sektorsbidrag eller andra former av nationell finansiering av skolan.

Kommissionen föreslår ett villkorat statsbidrag till huvudmännen för undervisning och elevhälsa. Bidraget baseras på socioekonomiskt betingade förutsättningar, med infasning över tre år. Bidraget avser förskoleklass och grundskola. Kommissionen menar att 6 miljarder kronor är en avvägd nivå, i syfte att möjliggöra undervisning av hög kvalitet och kompensatoriska insatser för en likvärdig utbildning. Statsbidraget regleras i en förordning, med villkoret att kommunerna och de enskilda huvudmännen för-

binder sig att inte reducera egna medel till undervisning och elevhälsa under den tid som de uppstår bidraget.

SCB får i uppdrag att årligen ta fram ett socioekonomiskt index till grund för fördelningen av statsbidraget. Indexet ska även, tillsammans med ett för varje huvudman specifikt genomsnittsbelopp för undervisning och elevhälsa, utgöra vägledning för huvudmännens fördelning av medel till skolenheterna.

Statsbidraget kan delvis finansieras genom att vissa riktade bidrag avvecklas.

### **Utredning om miniminivå för undervisning och elevhälsa samt om sektorsbidrag**

Kommissionen föreslår att staten efter fortsatt utredning ska ange en miniminivå för varje huvudmans resurser till undervisning och elevhälsa. Vidare föreslår kommissionen att regeringen ska utreda förutsättningarna för ett sektorsbidrag eller andra former av nationell finansiering av skolan.

Det finns som framgått stora skillnader mellan kommunerna vad gäller de resurser som avsätts för undervisning och elevhälsa per elev. Dessa variationer återspeglas även i bidragen till fristående skolor eftersom kommunerna finansierar dessa. Kommissionen har gjort vissa analyser baserat på 2015 års resursförbrukning i syfte att fastställa en miniminivå för respektive kommun eller typ av kommun samt även för fristående huvudmän. När en sådan miniminivå etablerats kan staten lättare följa och än starkare styra resurser till undervisning och elevhälsa.

Kommissionen har i analyserna använt standardkostnadsmodeller som finns inom systemet för kommunalekonomisk utjämning. Standardkostnaden för en viss kommun avser att spegla vad verksamheten skulle kosta i den kommunen, med kommunens specifika demografiska och andra strukturella förutsättningar, givet att verksamheten bedrivs med en för riket genomsnittlig ambitions- och effektivitetsnivå. Kommissionen har anpassat standardkostnaderna till att motsvara kostnadslagen undervisning och elevhälsa och har därefter jämfört kommunernas standardkostnader med kommunernas faktiska kostnader för undervisning och elevhälsa (se beräkning av faktiska kostnader i bilaga 6). Jämförelserna har visat att det är relativt

stora skillnader mellan kommunernas faktiska kostnader i relation till standardkostnaderna. Några kommuner eller grupper av kommuner har faktiska kostnader som överstiger standardkostnaderna, medan andra har lägre faktiska kostnader. Exempelvis kan nämnas att storstadskommunerna har högre faktiska kostnader än motsvarande standardkostnader. Detta skulle kunna bero på att storstadskommunerna har en mer ambitiös socioekonomisk fördelning än andra kommuner, som finansieras via en nivåhöjning av resurserna och alltså inte genom omfördelning mellan skolor. Det kan dock även finnas andra förklaringar.

Kommissionen bedömer att det är angeläget att fortsatt analysera orsakerna till skillnader mellan kommunerna i avsatta resurser för undervisning och elevhälsa, och att ta reda på i vilken utsträckning dessa skillnader beror på skilda förutsättningar, skilda ambitioner eller på skillnader i effektivitet i skoluppdragets utförande. På motsvarande sätt bör eventuella kostnadsskillnader för undervisning och elevhälsa analyseras för enskilda huvudmän. Kommissionen föreslår regeringen att tillsätta en utredning i syfte att förklara orsakerna till skillnaderna mellan kommunerna och mellan de enskilda huvudmännen i avsatta resurser för undervisning och elevhälsa samt för att etablera en miniminivå för enskilda kommuner eller grupper av kommuner samt för enskilda huvudmän. Efter en sådan analys finns förutsättningar att ytterligare utveckla grunderna för statens resursstyrning. Utredningen är angelägen och bör därför tillsättas så fort som möjligt.

Kommissionen anser att staten bör ha en beredskap för att ta över det finansiella ansvaret för skolan. Kommissionen föreslår därför att regeringen ska utreda förutsättningarna för sektorsbidrag eller andra former av nationell finansiering av skolan.

Ett sektorsbidrag innebär att staten fördelar medel till hela eller stora delar av kommunernas skolverksamhet. Ett sektorsbidrag kan exempelvis utgå till undervisning och elevhälsa alternativt till hela skolverksamheten.

Det är i dag stora skillnader mellan kommunernas totala resurstilldelning till skolverksamheten. Skolverket har visat att dessa skillnader endast i begränsad utsträckning följer av skillnader i elevernas förutsättningar sett till socioekonomiska faktorer. Skolverket och Skolinspektionen har även visat att den socioekonomiskt betingade fördelningen av resurser till respektive skolenhet är svag. Som en

konsekvens därav får även kommunernas bidrag till enskilda huvudmän för fristående skolenheter en svag socioekonomisk profil, eftersom det finns ett lagkrav på att kommunerna ska behandla enskilda huvudmän och fristående skolor enligt samma grunder som de egna skolenheterna (se t.ex. 10 kap. 38 § skollagen).

Kommissionen redovisar nedan förslag om ett socioekonomiskt betingat bidrag, om en förordningsbaserad villkorad miniminivå samt om indexvärden och belopp för fördelning till skolenheter. Förslagen syftar till att minska problemen med den bristande likvärdigheten och behovsanpassningen i den totala resurstilldelningen till skolan liksom även i fördelningen till skolenheter och bidragsgivning till enskilda huvudmän för fristående skolenheter. Kommissionens förslag har dock inte förutsättningar att helt och hållet rätta till problemen med bristande likvärdighet i systemet för resursfördelning till skolan eftersom kommunernas skilda ambitioner och ekonomiska förutsättningar även i fortsättningen kommer att ha betydelse för resurstilldelningen till skolan.

En svårighet med ett sektorsbidrag ligger i genomförandet. Det kräver en skatteväxling mellan kommunsektorn och staten och nödvändiggör därför ett större och relativt tidskrävande utredningsarbete. De belopp som berörs är så stora att det inte är möjligt att få till stånd ett sektorsbidrag utan en skatteväxling. Kommunsektorn måste alltså sänka skatten, det vill säga utdebiteringen av kommunalskatt, med motsvarande den del av kostnaderna för skolan som ska täckas av sektorsbidraget samtidigt som staten höjer skattenivån i motsvarande mån.

En fördel med ett sektorsbidrag i jämförelse med det bidrag med hänsyn till socioekonomiska förhållanden som kommissionen föreslår, är att staten kan styra över hela resurstilldelningen. En nackdel kan vara att det är svårt att från central nivå helt fånga de lokala skillnader som genererar skilda resursbehov. Sistnämnda nackdel ska dock vägas mot de uppenbara nackdelarna med dagens resursfördelningssystem. En annan nackdel är att ett sektorsbidrag innebär ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Det är rimligt att resa frågan huruvida ett sektorsbidrag över huvud taget är möjligt att förena med ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap för skolan. Svaret på frågan vilar ytterst på en politisk bedömning.

Förutsättningarna för ett sektorsbidrag kan med fördel analyseras inom ramen för samma utredning som även hanterar frågan om mini-

minivåer, men dock med olika tidsplaner. Frågan om miniminivåer bör utredas först. En utredning om ett sektorsbidrag kommer med nödvändighet att beröra reglerna för finansiering av skolverksamhet hos såväl kommunala som enskilda huvudmän.

Kommissionens överväganden gällande gymnasieskolan redovisas i avsnitt 8.3.

### **Starkare statlig styrning gällande resurser till undervisning och elevhälsa för förskoleklass och grundskola**

Kommissionen bedömer alltså att resurserna för undervisning i förskoleklass och grundskola är viktiga att styra liksom även resurserna för elevhälsa (se definitioner i bilaga 6). Kommissionen anser att resurser till undervisning och elevhälsa i större grad än vad som är fallet i dag måste fördelas med hänsyn till skilda behov av kompensatoriska åtgärder mellan huvudmän och skolenheter. Kommissionen föreslår därför en starkare statlig styrning gällande resurser till undervisning och elevhälsa för förskoleklass och grundskola.

Kommissionen föreslår att ett statsbidrag inrättas som ger en långsiktig nivåhöjning av de samlade resurserna till undervisning och elevhälsa och som kompenserar för huvudmännens skilda förutsättningar vad gäller elevernas socioekonomiska bakgrund.

### **Ett index ligger till grund för bidraget och utgör även ett stöd vid fördelningen till skolenheter**

SCB har på kommissionens uppdrag tagit fram ett index som utgår från elevernas socioekonomiska bakgrund och eventuella migrationsbakgrund. Indexet speglar kommunernas relativa behov av kompensatoriska insatser. Grundtanken med den modell som används är att elever som statistiskt sett har hög sannolikhet att inte uppnå behörighet till gymnasieskolan har ett större behov av stöd än elever som har låg sannolikhet att inte uppnå behörighet. Därmed antas också att skolor och kommuner med stor andel elever som riskerar att inte uppnå behörighet har ett jämförelsevis stort behov av stöd. Indexet baseras på en regression med variabler med anknytning till utbildningsnivå, invandring, inkomst, ekonomiskt bistånd, om föräldrarna är skilda, antal syskon samt bostadsområdets socio-

ekonomiska status. Modellen<sup>1</sup> förklarar nära 75 procent av variationen i andelen obehöriga till gymnasieskolan på skolnivå och kommunnivå (se bilaga 5). Modellen har applicerats på samtliga elever i förskoleklass och grundskola hösten 2015. Indexet ska beräknas årligen. Indexvärdet 100 representerar ett genomsnittligt värde baserat på alla elever i landet. Ett lägre indexvärde representerar ett mindre behov av kompensatoriska insatser och vice versa. Spännvidden i indexet är mellan 37 för Lomma kommun och 212 för Lessebo kommun.

Avsikten är att motsvarande indexvärden ska tas fram även för enskilda huvudmän och att indexet ska tillämpas för att fördela det statsbidrag efter socioekonomiska förutsättningar som föreslås utgå till kommuner och enskilda huvudmän. Statsbidraget fördelas proportionellt mot indexet. Indexvärdena ska dessutom användas som vägledning för kommunala och enskilda huvudmäns fördelning av resurser för undervisning och elevhälsa till skolenheterna (se avsnittet Huvudmännens fördelning till skolenheter.)

Kommunernas bidrag till enskilda huvudmän för fristående skolor ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna. När kommunen beslutar om bidraget ska inte det belopp som kommuner erhåller i bidrag från staten för undervisning och elevhälsa med hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund tas med i underlaget för beräkningen eftersom enskilda huvudmän själva ska söka detta bidrag.

### **Sex miljarder kronor är en avvägd nivå för ett nytt riktat statsbidrag som tar hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund**

Kommissionen menar att 6 miljarder kronor är en avvägd nivå för ett nytt statsbidrag, med infasning över tre år, i syfte att möjliggöra undervisning av hög kvalitet och kompensatoriska insatser för en likvärdig utbildning. Kommissionen har analyserat utfallet med olika belopp och fördelningsprinciper och sammantaget funnit det nu liggande förslaget vara det bästa. Statsbidraget ska komma alla huvudmän och elever till del, men baseras på elevernas skilda socioekonomiska förutsättningar. Den avvägda nivån om 6 miljarder kro-

---

<sup>1</sup> Metoden som har använts är en logistisk regressionsanalys. Se bilaga 5.

nor har fastställts utifrån en analys av storleken på de belopp som respektive kommun erhåller med en proportionell fördelning efter indexvärdet. Kommissionen menar att kommuner som har de allra högsta indexvärdena behöver relativt betydande tillskott av resurser för undervisning och elevhälsa. Ett bidrag om 6 miljarder kronor ger ett tillskott på över 20 procent till den befintliga budgeten för undervisning och elevhälsa för de kommuner som får de största bidragen. Beloppet reduceras dock till följd av att även enskilda huvudmän ska få del av bidraget. Bidraget bidrar också till att öka den andel av den totala kostnaden för förskoleklass och grundskola som utgörs av undervisning och elevhälsa.

Resurstillskotten till undervisning kan användas till mindre klasser, högre lärartäthet, högre lärarlöner eller utökad tid för lärarnas kompetensutveckling. På motsvarande sätt kan även resursförstärkningen till elevhälsan användas till höjda löner, ökad personaltäthet eller kompetensutveckling.

Berörda kommuner och enskilda huvudmän bör tilldelas medel endast under förutsättningen att huvudmännen i enlighet med innehållet i den förordning som styr villkoren för bidraget förbinder sig att använda de tillkommande medlen till undervisning och elevhälsa, samtidigt som man förbinder sig att inte reducera den egna tilldelningen av resurser till undervisning och elevhälsa. Förordningen som reglerar statsbidraget genererar således en villkorad miniminivå för undervisning och elevhälsa. Ett bidrag på 6 miljarder kronor innebär att andelen resurser som går till undervisning av de totala kostnaderna beräknas uppgå till närmare 60 procent, att jämföra med OECD-genomsnittet på 61 procent. Det statsbidrag som kommissionen föreslår ska även användas till elevhälsa, vilket medför att en andel inte kan beräknas exakt eftersom fördelningen mellan undervisning och elevhälsa inte är förutbestämd.

### **Skolmyndighetens fördelning av bidrag till huvudmännen**

Kommissionens förslag innebär att SCB årligen tar fram ett index för alla huvudmän och skolenheter baserat på individdata som speglar elevsammansättningen ur socioekonomisk synvinkel utan att data om individen synliggörs för användarna av indexet. Indexvärdena offentliggörs och kommuniceras till den skolmyndighet som ska

administrera bidraget. Indexvärdena kommuniceras också till både hemkommunen och de enskilda huvudmännen samt även till skolenheterna.

En viktig princip i skollagen är att kommunerna ska besluta om bidrag till skolenheter med enskild huvudman på samma grunder som vid kommunernas fördelning till egna skolenheter. Principen om lika villkor bör även gälla för tilldelningen av det statsbidrag till undervisning och elevhälsa baserat på socioekonomiska förutsättningar som kommissionen förordar. En kommun som har ett givet socioekonomiskt indexvärde får således en given tilldelning av statsbidraget. En enskild huvudman ska givetvis ha samma nivå på statsbidraget som en kommun, givet samma indexvärde. Som nämnts utgår bidraget endast om huvudmännen förbinder sig att inte reducera egna medel för undervisning och elevhälsa under den tid de uppbär bidraget, dvs. avsätta medel senast kända år. Konstruktionen leder därigenom som nämnts till en villkorad miniminivå för huvudmännens resurser till undervisning och elevhälsa.

Bidraget betalas ut till huvudmännen efter ansökan. Den skolmyndighet som har ansvar för statsbidragshanteringen, för närvarande Skolverket, administrerar bidraget. Bidraget beräknas med stöd av indexvärdet för huvudmannens elever, och ett genomsnittligt belopp per elev för varje indexsteg. Indexvärdet beräknas som ett glidande medelvärde över tre år, där sista året är det år som föregår året före bidragsåret. Exempelvis beräknas indexvärdet för 2018 med stöd av data från åren 2014–2016. Kommunernas budget för påföljande år ska enligt 8 kap. 8 § kommunallagen fastställas av fullmäktige före november månads utgång. Det är lämpligt att skolmyndigheten med stöd av bemyndigande beslutar om bidrag för respektive huvudman kommande år i december månad.

Med en fördelning av 6 miljarder kronor blir tillskottet per elev och indexsteg cirka 55,8<sup>2</sup> kronor. En huvudman som har ett elevunderlag som ger indexvärdet 100 får således ett bidrag som uppgår till 5 580 kronor per elev ( $55,8 \times 100 = 5\,580$ ). Indexvärdet 200 ger således i stället 11 160 kronor per elev i bidrag.

Den skolmyndighet som administrerar uppdraget bör även ha till uppgift att följa upp att de huvudmän som får del av bidraget använder bidragsmedlen till undervisning och elevhälsa samt att

---

<sup>2</sup> Det exakta värdet är 55,7523406691024 kronor per elev och indexsteg.



huvudmännen inte reducerar egna avsatta medel till dessa ändamål. Uppföljningen förutsätts vara enkel och bygga på officiell statistik eller uppgifter som lämnas i ansökan.

I kapitel 4 föreslås att en nationell skolmyndighet med regional närvaro genom myndighetskontor i olika delar av landet ska ha till uppgift att stödja och stärka huvudmännen. En uppgift för denna myndighet kan vara att stödja kommuner och enskilda huvudmän så att det statliga bidraget med utgångspunkt från socioekonomiskt grundade skillnader i elevunderlaget används för evidensbaserade insatser för goda skolprestationer som exempelvis minskade klasser, förbättrad lärarkompetens eller ökad lärarledd undervisningstid.

### Huvudmännens fördelning till skolenheter

Kommissionen förslår som nämnts att SCB får i uppdrag att årligen ta fram indexvärden för varje skolenhet. Dessa indexvärden ska tjäna som vägledning vid kommuners respektive enskilda huvudmäns fördelning av medel till skolenheterna. Indexvärdena kommer att ge huvudmännen ett starkare stöd för och hjälp till att fördela resurser med hänsyn till elevernas skilda behov av kompensatoriska insatser. Med hjälp av ett kalkylverktyg, som kan utvecklas av skolmyndigheten, kan utfallet av olika resursfördelningsmodeller baserade på de lokala förutsättningar som gäller för huvudmannen beräknas och jämföras, vilket kan utgöra en del av beslutsunderlaget för fördelning av medel till skolenheterna.

I Räkenskapssammandraget för kommunerna (RS)<sup>3</sup> går det att urskilja respektive kommuns förbrukade resurser till undervisning och elevhälsa. För enskilda huvudmän samlas i dag motsvarande uppgifter in i en särskild undersökning. Med kännedom om antalet elever går det att beräkna de resurser som respektive huvudman förbrukar per elev för undervisning och elevhälsa. Kommissionen föreslår att detta belopp – kostnaderna per elev för undervisning och elevhälsa – samtidigt med indexvärdena årligen ska kommuniceras till samtliga huvudmän och skolenheter via SCB eller en skolmyndighet.

---

<sup>3</sup> Räkenskapssammandraget (RS) är en årlig insamling av ekonomiska uppgifter från samtliga kommuner.

Indexvärdena och uppgiften om kostnader per elev för undervisning och elevhälsa bör spridas med uppmaningen att dessa uppgifter bör vara viktiga utgångspunkter för huvudmännens resursfördelning.

Indexvärdena kan tillsammans med genomsnittsbeloppen för undervisning och elevhälsa, genom en ökad medvetenhet och möjligheter till jämförelser inom och mellan olika huvudmän, bidra till en ökad differentiering i resurserna efter socioekonomiskt betingade behov, när dessa uppgifter verkligen når ut till skolenheterna, både kommunala och fristående.

Det är dock viktigt att påpeka att huvudmännen själva måste ta ansvar för hur den socioekonomiska fördelningen ska göras och även bestämma hur stor andel av det genomsnittliga beloppet som bör indexeras. Anta exempelvis att en huvudman ansvarar för två skolenheter med indexvärdena 60 respektive 200. Det kan i detta fall vara olämpligt att indexera hela beloppet för undervisning och elevhälsa, eftersom låga respektive höga indexvärden, som i exemplet ovan, kan ge alltför låga eller alltför höga belopp jämfört med de befintliga nivåerna.

I sammanhanget är det viktigt att erinra om att det är många faktorer utöver antalet elever och elevernas socioekonomiska bakgrund som styr kostnaden för en skolenhet. Sådana faktorer är t.ex. hur många elever som man kan undervisa samtidigt i en klass eller en undervisningsgrupp, givet vilka årskurser skolan inrymmer samt förutsättningarna på orten eller för huvudmannen.

### **Skolkostnadsutredningens förslag gällande kommunernas bidrag till enskilda huvudmän**

Skolkostnadsutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 2016:66) föreslagit att hemkommunens bidrag till enskilda huvudmän förutom grundbelopp, och i förekommande fall tilläggsbelopp, även ska bestå av ett strukturbelopp. I strukturbeloppet ska ingå alla de resurser som fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov, dvs. en fördelning med hänsyn till skilda socioekonomiska förutsättningar, med undantag för sådana resurser som fördelas enligt reglerna om tilläggsbelopp. Kommuner ska vara skyldiga att redovisa på vilka grunder strukturbeloppet har räknats fram och på vilket sätt det ska komma verksamheter med enskild huvudman till del. Samtliga kostnadsposter i grundbeloppet ska specificeras i bidragsbeslutet. Beslut-

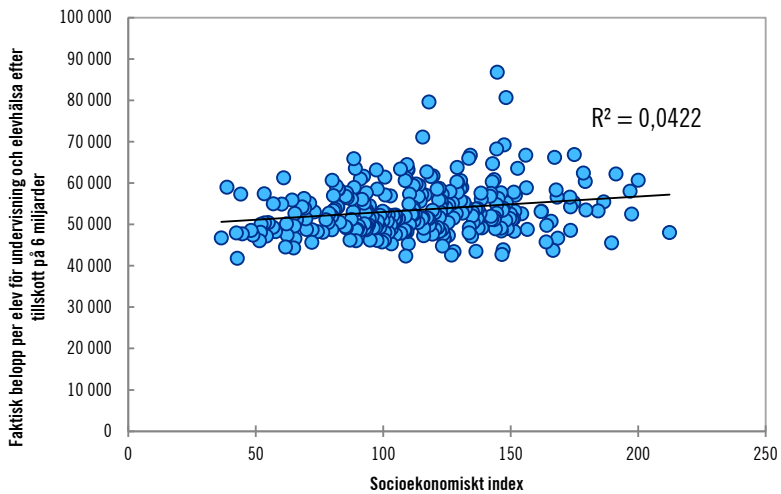
ade grundbelopp ska stämmas av mot faktiskt utfall i ett nytt beslut (avstämningsbeslut) senast den 30 september året efter det år bidraget avsåg. Avstämningen av grundbeloppet kan innebära att enskilda huvudmän ska kompenseras. Ett krav på jämförbar ekonomisk redovisning på skolenhetsnivå ska införas för såväl kommunala som enskilda huvudmän. Enhetsredovisningen ska innehålla en resultat-sammanställning med intäkter och kostnader. Redovisningen bör kompletteras med ett antal finansiella nyckeltal.

Kommissionen bedömer att Skolkostnadsutredningens förslag som innebär att redovisningen görs mera enhetlig och transparent, kan lägga en grund för och underlätta genomförandet av kommissionens förslag om ett bidrag med hänsyn till socioekonomiska förhållanden och om vägledande information för fördelning på skolenhetsnivå. Skolkostnadsutredningens förslag medför alltså att redovisningen blir mer transparent och att det blir bättre möjligheter att jämföra resurstilldelningen mellan skolenheter och huvudmän.

### **8.2.2 Utfall av tilldelningen på kommunnivå**

För att illustrera utfallet av en resurstilldelning på 6 miljarder kronor till huvudmännen i enlighet med det framtagna indexet har en jämförelse gjorts baserat på uppgifter om kommunernas kostnader för undervisning och elevhälsa 2015. I figur 8.3 redovisas sambandet mellan kommunernas faktiska kostnad för undervisning och elevhälsa 2015 och respektive kommuns indexvärden samma år.

**Figur 8.3** Sambandet mellan faktisk kostnad för undervisning och elevhälsa per elev samt socioekonomiskt index



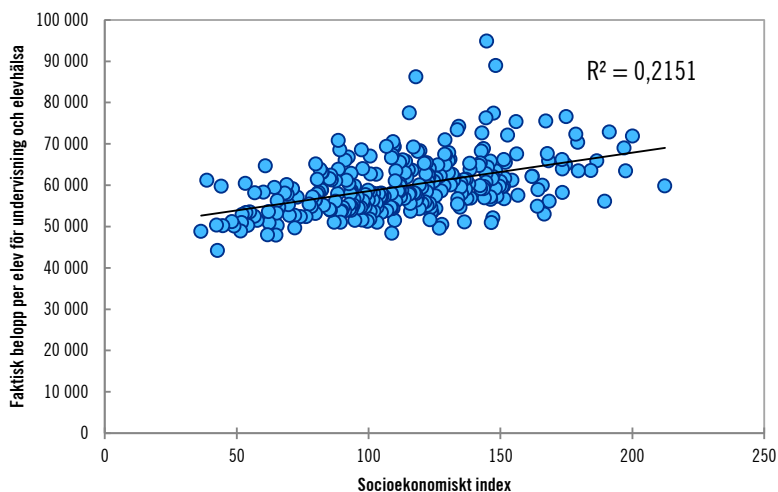
Anm.: Egna beräkningar.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Av figuren framgår att sambandet mellan de resurser som respektive kommun avsätter till undervisning och elevhälsa 2015 och kommunernas indexvärden är mycket svagt – drygt 4 procent av variationen i avsatta resurser förklaras av indexvärdena.

I figur 8.4 redovisas motsvarande samband efter att 6 miljarder kronor tillförts med en proportionell fördelning mot det framtagna indexet.

**Figur 8.4** Sambandet mellan faktisk kostnad för undervisning och elevhälsa per elev samt socioekonomiskt index efter tillskott på 6 miljarder kronor



Anm.: Egna beräkningar.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Av figur 8.4 framgår att variationen i resurserna till undervisning och elevhälsa till 21 procent förklaras av indexet efter en fördelning av 6 miljarder kronor proportionellt mot indexet. Det nya bidraget med hänsyn till skilda socioekonomiska förutsättningar åstadkommer således en differentiering av resurserna på huvudmannanivå som bättre svarar mot skillnaderna i elevsammansättning.

I tabell 8.1 nedan redovisas de 20 kommuner som får störst tilldelning med ett bidrag om totalt 6 miljarder kronor. I bilaga 7 redovisas utfallet för samtliga kommuner. Observera att de belopp som redovisas i tabellen förutsätter att inga andra riktade bidrag tas bort i syfte att finansiera det nya bidraget. Om så sker blir nettobeloppen givetvis lägre (se vidare avsnitt 8.2.3). Kommissionen har inte beräknat indexvärden och kostnader för undervisning och elevhälsa för enskilda huvudmän. De två följande tabellerna visar därför en förenklad bild: I figurerna förutsätts att 6 miljarder kronor i bidrag fördelas till kommunerna, men även de enskilda huvudmännen ska således få del av bidragen, baserat på respektive huvudmans index-

värde. Kommunerna får således därmed en mindre tilldelning än den som anges i tabellen.

**Tabell 8.1 De 20 kommuner som får störst bidrag per elev**

Proportionell fördelning efter indexvärde

Kommun	Indexvärde	Andel obehöriga 2015 Rikssnitt 14,4	Kostnader för undervisning och elevhälsa per elev 2015	Proportionellt tillskott efter indexvärde	Belopp per elev efter socio-ekonomiskt bidrag	Procentuell ökning efter bidrag
Lessebo	212	19,8	48 002	11 838	59 841	25 %
Gullspång	200	15,9	60 683	11 153	71 837	18 %
Fagersta	197	32,1	52 478	11 011	63 489	21 %
Filipstad	197	6,9	57 996	10 976	68 972	19 %
Ljusnarsberg	191	20,5	62 187	10 666	72 853	17 %
Högsby	190	25	45 528	10 570	56 098	23 %
Flen	187	32,7	55 441	10 402	65 843	19 %
Hylte	184	20,4	53 249	10 276	63 525	19 %
Vingåker	180	40,9	53 425	10 010	63 434	19 %
Uppvidinge	179	23	60 361	9 997	70 358	17 %
Storfors	179	10,8	62 384	9 957	72 341	16 %
Överkalix	175	3,7	66 833	9 755	76 588	15 %
Hultsfred	175	21	55 244	9 742	64 986	18 %
Åmål	174	9,2	48 540	9 677	58 217	20 %
Hällefors	174	25,4	54 222	9 673	63 895	18 %
Sävsjö	173	16,9	56 543	9 664	66 207	17 %
Borlänge	169	24,1	46 669	9 395	56 064	20 %
Bengtstorsfors	168	32	56 532	9 381	65 913	17 %
Gnosjö	168	25,4	58 296	9 357	67 653	16 %
Övertorneå	167	20,9	66 184	9 325	75 509	14 %

Anm.: Andelen obehöriga avser obehöriga till yrkesprogram. Kostnader för undervisning och elevhälsa baseras på uppgifter från RS och skattningar gällande förskoleklass och fristående skolor. Se vidare definitioner i bilaga 6.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Lessebo, Gullspång och Fagersta är de tre kommuner som får de största bidragen. Alla tre kommunerna får mer än 11 000 kronor per elev i bidrag, motsvarande mellan 18 och 25 procent av de befintliga resurserna till undervisning och elevhälsa. Generellt är som förväntat andelen obehöriga stor i de kommuner som får de största bidragen.

I tabell 2 nedan redovisas de 20 kommuner som får de minsta bidragen med en fördelning av 6 miljarder kronor. Även denna tabell är alltså förenklad, genom att de enskilda huvudmännen inte omfattas av den fördelning som redovisas i tabellen, trots att bidrag ska gå att söka även för enskilda huvudmän, baserat på respektive huvudmans indexvärde.

**Tabell 8.2 De 20 kommuner som får lägst tillskott per elev**

Proportionell tilldelning efter indexvärdet

Kommun	Indexvärde	Andel obehöriga 2015 Rikssnitt 14,4	Kostnader för undervisning och elevhälsa per elev 2015	Proportionellt tillskott efter indexvärde	Belopp per elev efter socioekonomiskt bidrag	Procentuell ökning efter bidrag
Lomma	37	4,4	46 746	2 036	48 783	4 %
Danderyd	39	3,6	59 005	2 160	61 165	4 %
Vaxholm	42	3,6	47 959	2 364	50 323	5 %
Täby	43	4,4	41 785	2 384	44 168	6 %
Hammarö	44	8,8	57 301	2 461	59 761	4 %
Vellinge	45	2,6	47 704	2 497	50 201	5 %
Kungsbacka	48	8,5	48 502	2 686	51 189	6 %
Härryda	49	8,1	47 374	2 732	50 106	6 %
Ekerö	51	6,1	46 047	2 871	48 918	6 %
Lidingö	52	2,9	48 058	2 893	50 951	6 %
Nacka	52	4,1	50 011	2 908	52 919	6 %
Öckerö	53	6,3	57 420	2 975	60 394	5 %
Lerum	54	9,6	50 386	2 984	53 370	6 %
Knivsta	54	7,6	47 202	3 023	50 225	6 %
Vallentuna	55	11,7	50 459	3 062	53 522	6 %
Kungälv	57	7,2	49 316	3 168	52 484	6 %
Värmdö	57	13,2	54 984	3 174	58 158	6 %
Kävlinge	58	9,9	48 252	3 225	51 477	7 %
Sollentuna	60	7,2	54 925	3 357	58 283	6 %
Staffanstorp	61	10,3	61 257	3 399	64 656	6 %

Anm.: Andelen obehöriga avser obehöriga till yrkesprogram. Kostnader för undervisning och elevhälsa baseras på uppgifter från RS och skattningar gällande förskoleklass och fristående skolor. Se vidare definitioner i bilaga 6.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Lomma, Danderyd och Vaxholm är de tre kommuner som har de lägsta indexvärdena och som därmed får de lägsta bidragen. Generellt är andelen obehöriga liten i de kommuner som får de lägsta bidragen.

### 8.2.3 Ytterligare motivering till statsbidragets konstruktion

Skälet till att kommissionen förordar ett nytt större riktat statsbidrag med hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund är att behovet att nå huvudmän vars elever har relativt sett större behov av kompensatoriska insatser inte kan uppnås på annat sätt med samma precision om motsvarande medel tillförs det generella bidraget. Som redan nämnts har kommuner med en stor andel elever som inte är behöriga till gymnasieskolans nationella program samtidigt en lägre skattekraft och en högre utdebitering än andra kommuner. Enkelt uttryckt menar kommissionen att relativt sett fattiga kommuner saknar de resurser som behövs för att fullgöra skolans kompensatoriska uppdrag. Av betydelse i sammanhanget är även att nivån på resurserna till undervisning och elevhälsa i relation till elevunderlagets socioekonomiska sammansättning inte är reglerad i detalj via tvingande lagstiftning. Det bidrag som kommissionen föreslår i kombination med en villkorad miniminivå riktar således medlen till undervisning och elevhälsa på ett sätt som den befintliga lagregleringen i skollagen inte förmår. Konstruktionen med ett riktat bidrag möjliggör också att bidraget går direkt till enskilda huvudmän.

Som framgått finns ett system för kommunalekonomisk utjämning, med ett generellt bidrag till kommunerna som syftar till att ge likvärdiga förutsättningar och även en kostnadsutjämning mellan kommunerna. Utjämningen är visserligen långtgående men dock inte fullständig. Kostnadsutjämningen utjämnar för strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommunerna. Kommissionens analyser visar, som nämnts, att kommuner som har relativt sett stora behov av kompensatoriska insatser i utförandet av skoluppdraget samtidigt har svagare ekonomiska förutsättningar. I och med att dessa inte avsätter mer resurser till skoluppdraget än andra kommuner, så uppstår heller inga kostnadsskillnader att utjämna. Kostnadsutjämningen saknar därför förutsättningar att åstadkomma en tydlig socioekonomisk profil på resursfördelningen till skolan mellan kommunerna.



För övrigt är de medel som staten avsätter till det generella bidraget inte öronmärkta för specifika kommunala verksamheter.

Ett alternativ till det statsbidrag baserat på ett socioekonomiskt betingat index som kommissionen föreslår kunde vara en ny reglering i skollagen som bestämmer att kommunerna ska fördela medel i enlighet med de indexvärden SCB tagit fram i kombination med att nya medel tillförs det allmänna bidraget till kommunerna och därefter fördelas mellan kommunerna via en ny komponent i kostnadsutjämningen inom ramen för det kommunalekonomiska utjämnings-systemet. Kommissionen har dock avvisat denna lösning. En tvingande lagreglering av angivet slag skulle vara lagtekniskt svår. Vidare skulle de samlade effekterna av finanseringen via det allmänna bidraget och fördelningen mellan kommunerna via kostnadsutjämningen ge en sämre precision i resurstilldelningen än vad som blir fallet med kommissionens förslag. Att aktualisera kostnadsutjämning skulle även framtinga omfördelningar mellan kommunerna, dvs. kommuner med låga indexvärden skulle få avdrag i kostnadsutjämningen, som skulle finansiera tillskott för kommuner med höga indexvärden. Det skulle således uppstå "vinnare" och "förlorare" bland kommunerna, samtidigt som statens kostnader skulle bli densamma som med den modell kommissionen förordar. En tvingande lagreglering skulle även, till skillnad från den lösning kommissionen förordar, utgöra ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

#### **8.2.4 Statsbidragets finansiering**

Kommissionen menar således att 6 miljarder kronor, med infasning under en treårsperiod, är en avvägd nivå för det riktade statsbidrag kommissionen förordar, i syfte att möjliggöra undervisning av hög kvalitet och kompensatoriska insatser för en likvärdig utbildning. Kommissionen ser det föreslagna bidraget som en permanent nivåhöjning.

Kommissionen är givetvis medveten om att 6 miljarder kronor är ett stort belopp. En del av de befintliga riktade statsbidragen bör kunna användas för finansiering av det riktade statsbidrag med hänsyn till socioekonomiska förutsättningar som kommissionen föreslår.

Kommunernas verksamhet finansieras till största delen med kommunalskatt. Som framgått bidrar även staten till finansieringen av

kommunsektorns verksamhet. I början av 1990-talet infördes ett nytt statsbidragssystem för kommunerna. En stor del av de riktade bidragen avvecklades och ersattes med ett generellt bidrag. Kommunerna fick i och med denna reform ett större ansvar för sin verksamhet. Fortfarande sker merparten av den statliga finansieringen via det generella statsbidraget till kommunerna, som bidrar till ramfinansieringen av kommunernas verksamhet. Därutöver finns emellertid en mindre men under senare år växande del, som utgörs av riktade statsbidrag. Till skillnad från de generella statsbidragen är de riktade statsbidragen öronmärkta och avgränsade till vissa verksamheter eller prestationer.

Flera nackdelar med de riktade bidragen har uppmärksammats under senare år. Regeringen anser att antalet styrsignaler som kommuner och landsting möter är för många. Av budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) framgår att regeringen arbetar för att uppnå en mer strategisk användning av statsbidragen. Det kan bl.a. innebära att dels pröva möjligheten att föra in riktade statsbidrag i det generella statsbidraget, dels se över möjligheten att förenkla befintliga riktade bidrag. Samtidigt menar regeringen att det finns tillfällen när riktade bidrag är lämpliga att använda.

Kommissionen har i delbetänkandet framhållit att de under åren allt fler riktade statsbidragen inom skolområdet kan ha bidragit till en fragmentisering av den statliga styrningen, genom att splittra upp den kraft och engagemang för skolutveckling som borde koncentreras på färre och mer långsiktiga målsättningar.

Kommissionen bedömer således i likhet med regeringen att det är önskvärt att reducera antalet riktade bidrag, men att riktade bidrag är nödvändiga i vissa fall. Kommissionen anser att riktade statsbidrag inom skolans område i första hand är motiverade när staten bedömt att det finns ett behov av att stimulera en utveckling av en verksamhet i en viss riktning och när detta behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Vid analysen av möjligheterna att avveckla vissa befintliga statsbidrag till förmån för det större bidrag som kommissionen förordar har kommissionen även väglett av överväganden gällande överlappningar mellan det nya av kommissionen föreslagna bidraget och befintliga bidrag.

Kommissionen har inte haft förutsättningar att värdera varje anslag i den statliga budgetens utgiftsområde 16, där anslagsnivåerna för

utbildningsområdet anges. Kommissionen vill ändå ange några riktade bidrag, som kommissionen ser som tänkbara att avveckla till förmån för det statsbidrag till undervisning och elevhälsa baserat på socioekonomiska faktorer som kommissionen förordar. Kommissionen vill här nämna vissa bidrag till lågstadielyftet, till specialpedagogiska satsningar, till sommarskolan och undervisning under andra lov, till läxhjälp samt bidrag till elevhälsan. Kommissionen vill samtidigt understryka att det ändamål som de nämnda bidragen avser är mycket angelägna. Kommissionen bedömer att det ändå kan övervägas om inte samma ändamål kan uppnås på ett mer effektivt sätt om delar av de nämnda bidragen överförs till det nya bidrag som kommissionen föreslår. Sammantaget summerar dessa bidrag till närmare 3 miljarder kronor 2018 respektive 2019. Emellertid bedömer kommissionen även att nya medel behöver skjutas till. Kommissionen har också uppfattat att det finns en bred konsensus om att skolan är viktig och att det är nödvändigt att tillföra nya resurser till skolan för att öka kvaliteten i undervisningen och ge en likvärdig skola för alla elever.

Som ett räkneexempel kan vi anta att regeringen i samband med att ett nytt statsbidrag med hänsyn till socioekonomiska förutsättningar införs avvecklar vissa befintliga riktade statsbidrag och därigenom frigör 2 miljarder kronor som används för finansiering av det nya bidraget. Om så sker ska alltså tillskottet om 6 miljarder kronor reduceras med dessa 2 miljarder kronor. De belopp som redovisas i figurerna och tabellerna ovan ska i så fall reduceras. I räkneexemplet förutsätts alltså att 4 miljarder kronor i tillskott kan finansieras inom ramen för den ordinarie budgetprocessen under loppet av 3 år, medan resterande 2 miljarder kronor således finansieras via avveckling av riktade bidrag. Det centrala i kommissionens förslag är att staten får ett verktyg för att stärka sin styrning över skolans resurser. Detta verktyg kan tas i bruk med olika ambitionsnivåer och genomförandetakt.

### **8.2.5 Möjligheterna med det av kommissionen föreslagna bidraget**

Det bidrag som kommissionen föreslår ger bättre förutsättningar för alla huvudmän, men särskilt för huvudmän som har större behov av kompensatoriska insatser, givet elevernas bakgrundsförhållan-

den. Kommissionen ser ett resurstillskott med hänsyn till socioekonomiska faktorer som helt nödvändigt om likvärdigheten ska kunna förbättras i det svenska skolsystemet. Skolsystemet måste tillförsäkra att kvaliteten på utbildningen är god i alla skolor och att de kompensatoriska inslagen fungerar väl.

Det är viktigt att skilja på å ena sidan de resurser huvudmannen avsätter totalt till undervisning och elevhälsa, och å andra sidan hur dessa resurser fördelas mellan huvudmannens olika skolenheter. Att huvudmannens totala resurstilldelning är tillräcklig är en förutsättning för att differentiering efter behov ska möjliggöras mellan olika skolor och grupper av elever. Som nämnts är sambandet mycket svagt eller obefintligt mellan kommunernas avsatta resurser till skolan och kommunernas elevsammansättning, sett till det socioekonomiska underlaget. Kommuner som givet elevunderlagets sammansättning har större utmaningar i skoluppdraget avsätter alltså generellt sett inte mer resurser till skolan totalt sett. Det betyder att dessa kommuner nödgas avsätta mindre resurser till de skolor och elever som har jämförelsevis bättre förutsättningar, om det ska vara möjligt att upprätthålla en resursfördelning som är kompensatorisk. I praktiken är det svårt att göra så, eftersom alla elever kräver en viss grundläggande nivå på resurstilldelningen. Det är heller inte ovanligt med kommuner som har en mycket stor andel elever där föräldrarna har låg utbildning eller där eleverna kommit till Sverige efter åldern för skolstart. Dessa kommuner behöver i många fall öka resurserna för undervisning och elevhälsa totalt sett, dvs. en kompensatorisk resursfördelning genom omfördelning inom skolans budget är i praktiken inte möjlig. Som tidigare framgått har kommuner som statistiskt sett har större behov av kompensatoriska insatser i skoluppdraget även låg skattekraft och hög utdebitering. Det kan således på goda grunder befaras att kommuner som har störst behov av att tillföra resurser till skolan samtidigt har sämst förutsättningar att frigöra resurser.

Som nämnts i avsnitt 8.1 visar forskningen att ekonomiska resurser har betydelse för pedagogiska resultat, förutsatt att resurser riktas till rätt grupper och används på rätt sätt. De ekonomiska resursfaktorer som påverkar elevernas pedagogiska resultat och lärmiljö är som framgått klasstorlek, lärartäthet, lärarkompetens, den tid som lärare undervisar och den mängd lärarledd undervisningstid som elever får i skolan. Det resurstillskott som kommissionen förordar ska förstås i ett större sammanhang där kommissionen även lägger förslag

om bland annat utökat statligt stöd till huvudmännen, bland annat i hur resurser kan allokeras effektivt, och stärkt kompetensutveckling.

### 8.3 Överväganden om gymnasieskolan

**Kommissionens bedömningar och förslag:** Det är nödvändigt med ett starkare nationellt ansvar för gymnasieskolans finansiering, dimensionering och lokalisering. Kommissionen föreslår mot bakgrund av ovanstående att regeringen tillsätter en utredning i syfte att ta fram en ny regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan, med utgångspunkt från ett starkare nationellt ansvar.

Kommissionen har övervägt att föreslå ett bidrag för gymnasieskolan med hänsyn till skilda socioekonomiska förutsättningar, i likhet med kommissionens förslag gällande förskoleklass och grundskola, men valt att inte lägga ett sådant förslag. Kommissionen anser att det finns ett behov av en mer genomgripande översyn av gymnasieskolans finansiering, dimensionering och lokalisering i ett regionalt perspektiv.

Frågan om planering och dimensionering av program och skolor är central för resursutnyttjandet i gymnasieskolan. Kommunerna har ett planeringsansvar för gymnasieskolan, men i praktiken är det i många kommuner vanligt att en stor andel av eleverna går i skola i en annan kommun än den egna eller i en fristående skola (Skolverket 2011b).

I Gymnasieutredningens slutbetänkande (SOU 2016:77) framhålls att det är svårt att på alla håll i landet lokalt erbjuda ungdomar ett brett och allsidigt urval av de 18 nationella programmen och de 60 inriktningarna. Bakgrunden är att elevunderlaget, tillgången till rätt lärarkompetens och kapaciteten för APL-platser (arbetsplatsförlagt lärande) på vissa håll i landet är otillräckliga för att motsvara ett så stort och varierat utbud.

Det finns begränsade möjligheter för kommuner att styra resurstilldelningen till gymnasieutbildningar som de inte själva anordnar. Många kommuner klarar inte att erbjuda sina elever ett fullständigt programutbud inom gymnasieskolan. Runt om i landet finns kommunalförbund och andra samarbetsformer för att så långt möjligt kunna erbjuda eleverna ett allsidigt programutbud inom ett rimligt

avstånd. Samordningen fungerar dock inte optimalt. Bristande planeringsförutsättningar innebär att personella och lokalmässiga resurser inte utnyttjas fullt ut (Skolverket 2012). Ett särskilt problem finns gällande många yrkesutbildningar, där minskat intresse för utbildningarna i kombination med höga kostnader har lett till svårigheter att upprätthålla ett brett utbud och därmed bristande förmåga att möta arbetsmarknadens behov av vissa yrkeskategorier. Exempelvis har Yrkesprogramsutredningen behandlat problemet med att vissa utbildningar har ett mycket svagt elevunderlag (SOU 2015:97).

Kommissionen anser att det är nödvändigt med ett starkare nationellt ansvar för gymnasieskolans finansiering, dimensionering och lokalisering. Kommissionen föreslår mot bakgrund av ovanstående att regeringen tillsätter en utredning i syfte att ta fram en ny regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan, med utgångspunkt från ett starkare nationellt ansvar.

## 8.4 Garanterad undervisningstid

**Kommissionens bedömning:** Den tid som ägnas åt undervisning är en viktig faktor för elevernas kunskapsutveckling. Sverige har i internationell jämförelse färre undervisningstimmar i grundskolan än många andra länder. Undervisningstiden bör på sikt utökas.

Undervisningstiden ska utnyttjas effektivt. Omfattningen av olovlig frånvaro, sena ankomster och stök och oro i studiemiljön måste minska.

Den minsta garanterade undervisningstiden ska också i praktiken tillförsäkras varje elev. Redovisningen och kontrollen behöver förbättras. För grundskolan kommer införandet av en stadiindelad timplan att underlätta kontrollen. För gymnasieskolan, där problemet med bortfall av undervisningstid är större, behövs skärpningar. Gymnasieutredningens förslag till uppföljning och redovisning av undervisningstiden bör genomföras.

Undervisningstiden har som nämnts stor betydelse för elevernas lärande. Som diskuterats tidigare i avsnitt 8.1.4 har undervisningen signifikant betydelse för elevernas resultat.

I sin granskning av den svenska skolan påpekade OECD (2015a) att undervisningstiden i den svenska grundskolan, 6 785 timmar, är

lägre än OECD-genomsnittet, 7 475 timmar. Detta kommer att vara fallet även när den totala undervisningstiden sedan läsåret 2016/2017 utökats så att den uppgår till 6 890 timmar.

Skolkommisionen anser mot denna bakgrund att undervisningstiden i grundskolan bör utökas ytterligare i takt med att tillgången på lärare förbättras. Gymnasieutredningen (SOU 2016:77) har föreslagit en viss utökad undervisningstid för gymnasieskolans nationella program.

För att en ökad undervisningstid ska leda till bättre resultat måste undervisningen hålla god kvalitet. (Forskningsrön om sambanden mellan resurser och resultat diskuterades närmare i avsnitt 8.1). Undervisningstiden måste utnyttjas väl. De problem med olovlig frånvaro, sena ankomster och stökiga lektioner som tydligt har framkommit i olika undersökningar måste tas på allvar. Kommissionen återkommer till dessa frågor i kapitel 9.

I delbetänkandet redovisade kommissionen undersökningar som visat att elever inte alltid får den undervisningstid de har rätt till och att rektorer inte alltid vet om eleverna får sin undervisningstid. Gymnasieutredningen har därför föreslagit att uppföljningen och redovisningen av undervisningstiden i gymnasieskolan måste skärpas. Utredningen föreslår att den undervisningstid som faktiskt genomförts ska redovisas i elevens individuella studieplan. Skolkommisionen instämmer i Gymnasieutredningens förslag.

Det förslag om att införa en stadiindelad timplan i grundskolan med ikraftträdande 1 juli 2018 (prop. 2017/18:143) som överlämnats till riksdagen, bör enligt kommissionens bedömning underlätta uppföljningen av att alla elever erbjuds den garanterade undervisningstiden. Kommissionen föreslår därför inte någon mer detaljerad bestämmelse om hur huvudmännen och rektorerna ska följa upp och redovisa undervisningstiden i grundskolan. Eftersom det är fråga om en rättighet på individnivå finns redan ett uppföljningsansvar, vilket också framgår av 6 kap. 17 § skolförordningen (2011:185) som anger att om en elev t.ex. flyttar ska ett avgångsintyg utfärdas med uppgift om bl.a. det antal timmar undervisningstid som eleven erbjudits.





## 9 En god miljö för lärande och utveckling

Det finns problem i många av landets skolor när det gäller att skapa lärandemiljöer som främjar elevers lärande, utveckling och välbefinnande. Detta har uppmärksammats av Skolinspektionen och Skolverket i ett flertal rapporter (se t.ex. Skolinspektionen 2015b, c, d; Skolverket 2016k), och av OECD (2015a). Svensk skola erbjuder inte alltid en miljö som främjar elevers lärande och utveckling, med stöd och stimulans för alla elever i tillräcklig omfattning. Rapporteringar visar vidare att den psykiska ohälsan bland barn och unga har ökat (Folkhälsomyndigheten 2014; Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015; Skolverket 2016k). Såväl psykisk som fysisk ohälsa bland barn och unga påverkas av många faktorer som ligger utanför skolan. Kommissionen menar dock att det är nödvändigt att diskutera och aktivt verka för att åtgärda riskfaktorerna i skolan.

En god skolmiljö gynnar alla elevers lärande, främjar välbefinnande och bidrar till positiva hälsoeffekter. Det finns ett evidensbelagt samband mellan skolans miljö och elevers skolprestationer (se t.ex. Milerad m.fl. 2014). Särskilt betonas relationen mellan skolfaktorer, elevers skolprestationer och deras psykiska hälsa. Skolfaktorer som klassrumsmiljö och skolklimat, relationen mellan lärare och elev och mellan elever påverkar barns och ungas lärande och utveckling i hög grad (se t.ex. Gustafsson m.fl. 2010). Skolmiljön påverkar också personalens arbetsmiljö och hälsa, liksom deras möjligheter att kunna möta elevers behov på ett bra sätt. Hela lärandemiljön är därför viktig för att varje elev ska kunna utvecklas så långt som möjligt.

Skolan har ett ansvar för att skapa lärandemiljöer som främjar elevers lärande, utveckling och hälsa (prop. 2009/10:165; skollagen [2010:800]). Enligt skollagen ska utbildningen utformas på ett

sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (5 kap. 3 §), att alla elever genom stöd och stimulans ges möjlighet att kunna utvecklas så långt som möjligt utifrån sina egna förutsättningar (1 kap. 4 § skollagen) samt att det ska finnas elevhälsa som arbetar förebyggande och hälsofrämjande (2 kap. 25–28 §§).

## **9.1 Insatser för en trygg lärmiljö som främjar studiero**

### **9.1.1 Inledning**

Svensk skola uppvisar sämre förhållanden, jämfört med OECD-genomsnittet, när det gäller viktiga aspekter av elevers lärandemiljöer (OECD 2015a). Elever i Sverige uppger, i högre grad än elever i många andra länder, att de upplever oordning och bristande studiero på lektionerna och ger även uttryck för bristande motivation, engagemang och uthållighet. I många skolor råder problem med ogiltig frånvaro, sena ankomster och låga förväntningar på elevers prestationer från både skolans och föräldrars sida. Problemen med bristande trygghet och studiero i svensk skola uppmärksammas även i TALIS-studien från 2013 (Skolverket 2014b), som undersöker lärares och rektorers upplevelser av de undervisnings- och lärmiljöer de arbetar i. Den enkät som Skolinspektionen genomför årligen, Skolenkäten, samt Skolverkets återkommande undersökning Attityder till skolan redovisar en liknande problembild (se t.ex. Skolinspektionen 2017a, b; Skolverket 2016k). Skolans styrdokument föreskriver att skolan ska erbjuda en god miljö för utveckling och lärande, där skolan ska sträva efter att vara en social gemenskap som ger trygghet och vilja och lust att lära. Det är skolans, och ytterst rektorns, ansvar att skapa en sådan skolmiljö. I förarbetena till skollagen (prop. 2009/10:165) betonas betydelsen av att elever, lärare och annan skolpersonal känner ett gemensamt ansvar för arbetsmiljön på skolan och har respekt för varandra.

Frågan om trygghet och studiero i skolan är viktig för att ge både elever och skolans personal en god arbetsmiljö och för att skapa en god lärandemiljö där elevers ges goda förutsättningar för utveckling och lärande. Detta understryker kopplingen mellan trygghet och studiero, skolans breda demokrati- och värdegrundsarbete och skolans kunskapsuppdrag.

## 9.1.2 Kommissionens bedömningar och förslag

**Kommissionens förslag:** I läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet och läroplanen för gymnasieskolan ska rektorns ansvar förtydligas gällande trygghet och studiero. Läroplanerna ska också kompletteras så att de markerar att elever ska visa respekt och hänsyn för lärare och andra elever, samt betonar vikten av att eleven genom egen ansträngning och delaktighet tar ansvar för sitt lärande och för att bidra till en god skolmiljö.

**Kommissionens bedömning:** Det är angeläget att de disciplinära åtgärdernas tillämpning i klassrummen utvärderas. Om utvärderingen visar problem med tillämpningen bör regelverket ändras för att säkerställa att lagstiftningen är tillräcklig på området. Skolledare och lärare måste känna sig säkra på vilka befogenheter de har.

Det finns ett stort behov av både kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning om arbetsätt, metoder och strukturer som är effektiva för att förebygga problem med otrygghet och oroliga studiemiljöer. Det är av stor betydelse att lärarstuderande ges möjlighet att, under handledning av erfarna och skickliga handledare, utveckla sitt ledarskap i klassrummet. Detta är vidare ett område som är väl lämpat för praktisk forskning.

De kunskaper och erfarenheter som finns nationellt och internationellt bör sammanställas och spridas, och göras tillgängliga för rektorer, lärare och andra personalgrupper i skolan.

### **Skolans personal och elever har ett gemensamt ansvar för en god skolmiljö, men ett särskilt ansvar vilar på rektorn**

Skollagen föreskriver, som nämnts, att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (5 kap. 3 §). De övergripande bestämmelserna om kraven på en god arbetsmiljö regleras i arbetsmiljölagen (1977:1160). Arbetsmiljölagstiftningen gäller i skolan, för såväl elever som skolpersonal. Det är skolhuvudmannen som har det yttersta ansvaret för att skolan lever upp till lagstiftningens krav. En god arbetsmiljö i skolan omfattar både fysiska och psykosociala aspekter (Arbetsmiljöverket 2015). Skolverket har förtydligat att skolors

arbetsmiljöarbete för en säker skola handlar om allt från brandsäkerhet till psykosocial arbetsmiljö, och därmed behöver ske på flera plan (Skolverket 2016l). Det är rektorn som ansvarar för skolans arbetsmiljö, för uppföljning och för att vidta förbättringsåtgärder. Det är dock ytterst huvudmännens ansvar att se till att det finns en rektor på varje skola som förmår att ta ett sådant ansvar, samt att ge rektorn och skolan resurser och möjligheter att skapa en god lärmiljö.

En förutsättning för en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero är att elever, lärare och annan personal känner ett gemensamt ansvar för arbetsmiljön på skolan och har respekt för varandra. Det är även viktigt att skolan samarbetar med elevernas vårdnadshavare för att skapa gemensamma förutsättningar för en trygg skolmiljö. Det ingår även i elevhälsans generella arbete att främja elevers lärande, utveckling och välbefinnande (prop. 2009/10:165; Socialstyrelsen & Skolverket 2016).

Grunden till en säker skola är att alla kan känna trygghet och studiero. För att uppnå det behövs ett aktivt arbete på skolan med värdegrund och likabehandling, med att motverka kränkningar och göra elever delaktiga i det vardagliga arbetet och i framtagandet av ordningsregler (Skolverket 2016l). Enligt skollagen ska rektorn besluta om ordningsregler som ska vara utarbetade tillsammans med eleverna (5 kap. 5 §).

Genom Skolinspektionens årliga skolenkät (se t.ex. Skolinspektionen 2017b) och Skolverkets återkommande undersökning Attityder till skolan (2016k) ges en bild av hur det ser ut på landets skolor när det gäller trygghet och studiero. Undersökningarnas resultat visar det finns problem med lärandemiljöerna på många av skolorna. Många elever känner sig inte trygga och uppger att de är rädda för andra elever i skolan och att de upplever att de blir kränkta av både andra elever och av lärare. Det framkommer också att många elever upplever bristande studiero och att andra elever stör ordningen på lektionerna. Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning visar att det råder stor spridning mellan landets skolor i dessa frågor, och hur aktivt skolornas arbete är för att främja trygghet och studiero.

Statistiska centralbyrån (SCB) har genomfört en undersökning av barns upplevelser av skolan som visar på flera negativa hälsoeffekter av bristande studiero i skolan (SCB 2012). Elever som upplever att det inte är lugnt i klassrummet anger oftare att de har problem med huvudvärk, magont och sömnsvårigheter. Detta är i sin

tur faktorer som påverkar elevers möjligheter att tillgodogöra sig undervisningen i skolan. Detta understryker kopplingen mellan skolmiljö, elevers hälsa och välbefinnande och elevers kunskapsutveckling och skolprestationer. När det gäller kopplingen mellan studiero och skolprestationer har internationell forskning visat på att det finns ett starkt samband mellan lärmiljöer präglade av ordningsproblem och skolprestationer både på individ- och skolnivå (se t.ex. Arum & Ford 2012). I en kunskapsöversikt betonar Håkansson & Sundberg (2012) att en trygg och lugn skolmiljö där elever uppträder respektfullt mot varandra och mot sina lärare är en grundläggande förutsättning för en väl fungerande undervisning.

Arbetet med att främja trygghet och studiero, och i övrigt skapa en god skolmiljö, kan och bör enligt kommissionen bedrivas av alla skolhuvudmän, på alla skolor. Skolhuvudmän och rektorer behöver genom uppföljning och analyser säkra sin kunskap om den egna verksamheten och på basis av detta driva ett aktivt utvecklingsarbete. Detta gäller såväl olika elevgruppers kunskapsutveckling som trygghet och studiero.

Skolans ledning måste vara tydlig med vilka regler som ska gälla på skolan för att därmed ge personalen förutsättningar att enas i arbetet med att säkerställa trygghet och studiero. Det kan t.ex. handla om att gemensamt utarbeta rutiner för skolans arbete med ordningsfrågor. En sådan aspekt är att ge lärare och övrig skolpersonal stöd i att vidta disciplinära åtgärder. Här behöver även rektorn stöd av huvudmannen. Det är rektorns ansvar att skolan upprätthåller ordning och studiero. Rektorn ska också kräva av och stödja lärare att inom ramen för lagstiftning och ordningsregler säkra en lugn studiemiljö. Som Skolinspektionen betonat är det ytterst huvudmannens ansvar att rektorerna ges tillräckliga förutsättningar för detta och att de sköter denna uppgift. Det är mycket viktigt att lärare inte känner rädsla för att ingripa. Det behöver vara tydligt för både elever och personal på skolan vilka konsekvenser som följer om någon bryter mot ordningsreglerna.

Det är, som betonats, rektorns ansvar att skolan upprätthåller ordning och studiero. Kommissionen föreslår därför att rektorns ansvar för trygghet och studiero förtydligas i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet och läroplanen för gymnasieskolan. Nuvarande formulering i avsnitt 2.8 Rektors ansvar fastställer att ansvaret avser att ”skolans arbetsmiljö utformas så att

eleverna får tillgång till handledning, läromedel av god kvalitet och annat stöd för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, t.ex. bibliotek, datorer och andra hjälpmedel”. Kommissionens förslag innebär att det i rektors ansvar för skolans arbetsmiljö även ska ingå ett explicit ansvar för trygghet och studiero.

Vidare föreslår kommissionen kompletteringar i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet och läroplanen för gymnasieskolan som markerar att elever ska visa respekt och hänsyn för lärare och andra elever som en del av det gemensamma ansvaret för arbetsmiljön på skolan.

### Utvärdering av bestämmelser om disciplinära åtgärder

2010 års skollag innebär nya bestämmelser gällande trygghet och studiero. De nya reglerna gav i alla skolformer, förskolan undantaget, utökade rättigheter och skyldigheter för huvudmannen och rektor att utforma utbildningen på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Detta innefattade bl.a. nya bestämmelser gällande disciplinära åtgärder.

En förutsättning för en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero är, som diskuterades i föreliggande delavsnitt, att elever, lärare och annan personal känner ett gemensamt ansvar för arbetsmiljön på skolan och har respekt för varandra. I en juridisk vägledning inom området trygghet och studiero beskriver Skolverket (2014e) hur detta bl.a. innebär att elever ska ges möjlighet att delta i utformningen av lärandemiljön, t.ex. genom att medverka i utarbetandet av ordningsregler. Det finns dock situationer då de förebyggande åtgärderna inte är tillräckliga och där skolan kan behöva använda de disciplinära åtgärder som finns i skollagen för att skapa en god studiemiljö.

I Skolverkets juridiska vägledning (Skolverket 2014e) beskrivs att rektor eller lärare får vidta omedelbara och tillfälliga åtgärder för att skapa trygghet och studiero eller för att komma tillrätta med en elevs ordningsstörande uppträdande. Det kan t.ex. handla om tillrättavisningar eller omflyttningar i klassrummet för att sära på elever, om en rektor eller en lärare behöver gå emellan två elever som bråkar eller för att stoppa skadegörelse.

De disciplinära åtgärder som regleras i 5 kap. skollagen är utvisning, kvarsittning (före och efter lektionstid), tillfällig omplacering,

tillfällig placering på annan skolenhet, avstängning och omhändertagande av föremål. Oavsett åtgärd, får den vidtas endast om den står ”i rimlig proportion till åtgärdens syfte och övriga omständigheter” (prop. 2009/10:165, s. 323). Syftet med de nya bestämmelserna avseende disciplinära åtgärder var att ge ett större utrymme för rektorn och lärarna att använda åtgärder för att skapa en trygg och lugn studiemiljö. Befogenheterna att genomföra åtgärderna tydliggjordes. Exempelvis avsågs införandet av en enhetlig reglering för alla skolformer skapa en tydlighet på området. I förarbetena betonas även att de disciplinära åtgärderna inte ska användas i bestraffningssyfte, utan avser att skapa en bättre skolsituation för den aktuella eleven och för övriga elever på skolan.

I delbetänkandet gjorde kommissionen bedömningen att regeringen bör initiera en utvärdering av skollagens bestämmelser om disciplinära åtgärder. Detta då det framgått att lärare och rektorer ändå känner osäkerhet kring hur de får och kan agera i situationer där trygghet och studiero behöver värnas.

Kommissionen anser således att det är angeläget att de disciplinära åtgärdernas tillämpning i klassrummen utvärderas. Om utvärderingen visar på problem med hur den nya lagstiftningen fungerar ute i landets skolor och klassrum bör regelverket ändras för att säkerställa att lagstiftningen är tillräcklig på området. Skolledare och lärare måste känna sig säkra på vilka befogenheter de har.

### **Kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning om arbetsätt som främjar trygghet och studiero**

Det finns stora skillnader mellan landets skolor avseende huruvida elever upplever en trygg och lugn studiemiljö (se t.ex. Skolinspektionen 2017b). Detta visar dels att det finns problem på flera håll gällande arbetsätt som främjar trygghet och studiero, men också om att det finns skolor där detta arbete fungerar.

I en kvalitetsgranskning av skolors arbete med att säkerställa studiero konstaterar Skolinspektionen att det framkommer gemensamma drag i de klassrum som bedöms ha god studiero (Skolinspektionen 2016a). Det handlar om att det finns en tydlig struktur och att lektionernas innehåll sätts in i ett sammanhang, att lärarna är tydliga i sina instruktioner och med vilka förväntningar de har på eleverna. Vidare visar läraren ett tydligt ledarskap och tar ansvar för ord-

ningen i klassrummet, finns tillgänglig och ger stöd till elever om så behövs. Eleverna har samtidigt ett eget ansvar för att lösa uppgifter självständigt eller i grupp.

I sin årsrapport för 2015 beskriver Skolinspektionen (2016b) elevers rätt till en trygg skolmiljö som en likvärdighetsfråga. De elever som har en otrygg och stökig skolmiljö kan inte förväntas nå kunskapsmålen i samma utsträckning som elever i skolor vars studiemiljö präglas av lugn och trygghet.

Det finns inga allmänna råd eller stödmaterial framtagna som specifikt rör arbetet med trygghet och studiero i skolan. Skolverket har som nämnts utarbetat en juridisk vägledning om trygghet och studiero som bland annat redogör för skollagens förarbeten (2014e) samt allmänna råd och stödmaterial gällande skolornas arbete mot grovt våld i skolan, trakasserier och kränkande behandling (Skolverket 2009, 2012b, 2015i). Det finns även ett avsnitt om trygghet och studiero i ett stödmaterial för skolornas värdegrundsarbete där kopplingen mellan värdegrundsarbetet och elevernas studiero, samt den fysiska skolmiljöns betydelse för lärandet, betonas (Skolverket 2013e). Det finns dock inte något samlat stödmaterial som skulle kunna utgöra ett stöd för skolornas förebyggande arbete, samt för att påvisa vilka åtgärder och insatser som har god effekt för att främja trygghet och studiero samt hantera problem med såväl skolklimat som enskilda elevers beteende i skolan.

Kommissionen kan konstatera att det finns ett behov av både kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning gällande arbetsätt, metoder och strukturer som är effektiva för att förebygga problem med otrygghet och oroliga studiemiljöer. Mot bakgrund av detta vill kommissionen betona vikten av att arbetet kring trygghet och studiero systematiseras. Kommissionen vill även understryka betydelsen av att lärarstuderande under sin utbildning ges möjlighet att, under handledning av erfarna och skickliga handledare, utveckla sitt ledarskap i klassrummet (se avsnitt 5.2).

De kunskaper och erfarenheter som finns nationellt och internationellt bör sammanställas och spridas, och göras tillgängliga för rektorer, lärare och andra personalgrupper i skolan. Regeringen har aviserat att Skolverket kommer att ges i uppdrag att ta fram modeller för kollegial kompetensutveckling gällande trygghet och studiero med utgångspunkt i lärarens ledarskap. Det är, menar kommissionen, en åtgärd som svarar mot behovet av kunskapsspridning och erfaren-



hetsutbyte om effektiva arbetssätt. Detta är vidare ett område som är väl lämpat för praktisknära forskning (se avsnitt 5.3).

### **Betydelsen av elevens egen ansträngning och delaktighet i att ta ansvar för sitt lärande och för skolmiljön bör betonas**

Internationell forskning visar att förmågor såsom t.ex. uthållighet, självdisciplin, noggrannhet, samvetsgrannhet och förmågan att samarbeta med andra och planera och lösa uppgifter har stor betydelse för elevers skolresultat, men även på längre sikt för individers möjligheter på arbetsmarknaden och socioekonomiska status (Skolverket 2013d). Dessa förmågor av socialt, mentalt och emotionellt slag är exempel på så kallade icke-kognitiva förmågor. På senare år har det engelska begreppet ”grit”, vilket på svenska kan översättas till ihärdighet, uthållighet eller ansträngning, kommit att få stort genomslag i synen på lärande (se t.ex. Klingberg 2016). Internationell forskning påvisar vikten av förmågan att vara uthållig, noggrann och hålla fast vid långsiktiga mål och hur detta är relaterat till skolprestationer – och även att ”grit” kan tränas upp (se t.ex. Duckworth m.fl. 2007; Eskreis-Winkler m.fl. 2014).

I tidigare läroplaner för grundskolan (före 1994) fanns formuleringar om uthållighet, noggrannhet och utveckling av goda arbetsvanor. Ingenting av detta återfinns i dagens läroplanstexter, även om där omnämns att eleven ska utveckla sin förmåga att ta ansvar. En slutsats som kan dras är att en del av de färdigheter som forskning visar kan vara förknippade med goda skolresultat inte längre finns nämnda i skolans styrdokument (Skolverket 2013d).

Mot den bakgrunden föreslår kommissionen nya formuleringar i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet och läroplanen för gymnasieskolan som betonar vikten av att eleven genom egen ansträngning och delaktighet tar ansvar för sitt lärande och för att bidra till en god skolmiljö. Dessa formuleringar ersätter förslagsvis de som finns i dag om att elever ska ta ett personligt ansvar för sina studier och sin arbetsmiljö.

## 9.2 Ökade inslag av stöd och stimulans

### 9.2.1 Inledning

Det finns flera indikationer på att det svenska utbildningssystemet brister i att ge alla barn och elever stöd och stimulans att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina egna förutsättningar. Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning visar att var femte grundskola fått kritik när det gäller detta (Skolinspektionen 2014d). Ofta handlar kritiken om att undervisningen inte i tillräcklig grad anpassas efter elevernas behov och förutsättningar. Undervisningen inriktas många gånger både innehållsmässigt och i arbetssätt mot en medelnivå, vilket får som konsekvens att den missar de elever som behöver mer stimulans och utmaningar, samtidigt som de elever som behöver extra anpassningar och stöd inte heller får det. I Skolverkets Attityder till skolan (2016k) framkommer att lärare upplever svårigheter med att anpassa undervisningen efter elevers olika förutsättningar och behov, både för de elever som är i behov av stöd och de elever som behöver mer stimulans och utmaningar.

Den svenska skollagstiftningen genomsyras av tanken om inkludering, och detta är även en av de styrkor i det svenska skolsystemet som särskilt betonas av OECD (2015a). Skollagen är tydlig med att alla barn och elever har rätt att genom stöd och stimulans kunna utvecklas så långt som möjligt utifrån sina egna förutsättningar i enlighet med utbildningens mål (1 kap. 4 §). Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling (3 kap. 3 §). Om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska eleven skyndsamt ges extra anpassningar eller särskilt stöd (3 kap. 5a, 8–10 §§).

Elever i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd utgör en heterogen grupp. Den vanligaste orsaken till att elever i grundskolans tidigare årskurser behöver stöd är läs- och skrivsvårigheter, medan det för äldre elever är vanligt med koncentrationssvårigheter, inte sällan i kombination med kunskapsmässiga svårigheter (Skolverket 2011c). Det finns även särskilda grupper av elever som kan vara i behov av extra anpassningar och särskilt stöd, t.ex. elever med ett annat modersmål eller elever med funktionsnedsättningar (inkl. neuropsykiatriska diagnoser) (se t.ex. Håkansson & Sundberg 2012; Riksförbundet Attention 2016; Sveriges Kommuner och Landsting

2014; Skolinspektionen 2012b, 2014c; Skolverket 2009c, 2015g). Det finns även elever som, utan att ha en medicinsk diagnos, har olika former av inlärningssvårigheter vilket kan föranleda att de behöver extra anpassningar och särskilt stöd. Uppgifter från Skolverket visar att svensk skola många gånger brister när det gäller att tidigt uppmärksamma elever i behov av särskilt stöd (Skolverket 2014f). Mängden åtgärdsprogram ökar successivt mellan årskurs 1 och 9. Den successiva ökningen av antalet åtgärdsprogram kan vara ett resultat av att skolan inte vidtar de åtgärder som behövs för att säkerställa att eleverna når de nationella kunskapskrav som minst ska uppnås, eller vidtar verkningslösa åtgärder.

Det är en utmanande uppgift för skolor och lärare att ge alla barn och elever det stöd och den stimulans som de behöver. För att lärare ska ha möjlighet att anpassa undervisningen behöver de förutsättningar för detta (se t.ex. Skolinspektionen 2014d, 2017a). Även om det kan finnas verksamheter som arbetar med stöd och stimulans på ett bra sätt så är den samlade bilden på nationell nivå att det finns stora svårigheter att leva upp till skollagens intentioner. Detta återspeglas i den internationella TALIS-undersökningen som undersöker lärares och rektorers upplevelser av de lärmiljöer där de arbetar (Skolverket 2014b). I jämförelse med andra länder upplever svenska lärare i lägre grad att elever i behov av särskilt stöd får den hjälp de skulle behöva. Det framkommer också att undervisning av elever i behov av särskilt stöd är ett område inom vilket svenska rektorer och lärare ser ett stort behov av kompetensutveckling.

Skolors svårigheter med att ge eleverna bra stöd och stimulans har med skolans organisation, resurser och kompetens att göra. Specialpedagogisk forskning påvisar dock att det även finns ett problem i Sverige när det gäller synen på inkludering i förhållande till att identifiera elever i behov av särskilt stöd (Westling Allodi 2016). Det finns på många håll en motvilja mot att kategorisera elever. Detta har sin historiska grund i de reaktioner som växte fram i Sverige, och i andra delar av världen, mot de strömningar under 1900-talet där individer med funktionsnedsättningar betraktades som bärare av ärftliga defekter och ibland till och med som en samhällsfara. Under 1930-talet instiftades särskilda institutioner för personer med utvecklingsstörning och det förekom även tvångssterilisering av s.k. ”sinnesslöa” personer. Även om institutionerna erbjöd de in-

tagna personerna viss omsorg så kännetecknades verksamheterna av exkludering och omyndiggörande. Idén om inkludering i skolan utvecklades som en reaktion mot segregering av människor, utifrån principen om att alla människor har samma värde och alla barn ska vara välkomna i ett gemensamt utbildningssystem (se t.ex. Grunewald 2012; Helldin, Dwyer & Westling Allodi 2011). Denna historiska bakgrund är viktig att ha i åtanke när man vill försöka förstå varför det på många håll finns en motvilja mot att kategorisera elever utifrån om de är i behov av särskilda stödinsatser eller inte.

En jämförelse av olika utbildningssystem (Albinsson m.fl. 2016) visar att det finns en internationell trend mot att utbildningssystem i allt högre grad eftersträvar inkludering och som ett led i detta minskar segregering åtgärder för specialundervisning och särskilt stöd. Detta innebär dock inte att man saknar insatser för elever i behov av stöd. I Skottland och Ontario är t.ex. utgångspunkten att alla elever behöver stöd för sitt lärande, och att vissa elever behöver extra stöd för att kunna tillgodogöra sig utbildningen.

Det svenska skolsystemet präglas av tanken om inkludering och alla elevers rätt till utbildning. I Sverige görs dock åtskillnad mellan det reguljära skolsystemet och den verksamhet som riktar sig till elever med utvecklingsstörning och hjärnskador (11 kap. och 18–19 kap. skollagen) respektive vissa funktionsnedsättningar (12 kap. skollagen). Till skillnad från flera andra utbildningssystem (se Albinsson m.fl. 2016) så saknar det reguljära svenska systemet nationellt utformade program och metoder för elever i behov av stöd, och styrdokumentens riktlinjer är i jämförelse vagt formulerade och olika behov och elevkategorier omnämns inte heller specifikt. Det finns flera exempel på utbildningssystem där intentionen om en likvärdig skola för alla elever kombineras med att olika behov och elevkategorier uttryckligen definieras, och specifika insatser för att förebygga eller åtgärda svårigheter föreslås och erbjuds.

## 9.2.2 Kommissionens bedömningar

**Kommissionens förslag:** Kommissionen tillstyrker det förslag om obligatorisk kartläggning och en åtgärdsgaranti i förskoleklassen som redovisas i betänkandet På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik (SOU 2016:59).

Kommissionen tillstyrker även det förslag som redovisas om att eventuella extra anpassningar ska dokumenteras i den skriftliga individuella utvecklingsplanen för elever i årskurs 1–5. Dokumentation av elevernas kunskaper och behov av stöd är en förutsättning för att rätt åtgärder ska kunna vidtas, och för att övergångar mellan årskurser, skolor och mellan skolformer ska fungera väl.

Högsta förvaltningsdomstolen har den 26 januari 2017 meddelat prövningstillstånd i ett ärende (mål nr 3086-16) som avser frågan om kommunala resursskolor kan anses vara tillåtna enligt skollagen eller inte. Domstolens avgörande kan komma att få stor betydelse för om det kan anses möjligt för kommuner att med dagens lagstiftning driva resursskolor. Ifall domstolens avgörande skulle innebära att det inte är möjligt föreslår kommissionen att regeringen så snart som möjligt bör ta initiativ till en lagändring som innebär att kommuner har möjlighet att inrätta sådana skolor.

Kommissionen föreslår att en utredning tillsätts för att, i likheter med flera andra utbildningssystem, utveckla ett nationellt sammanhållet system med forskningsbaserade metoder och arbetsätt gällande insatser för elever i behov av särskilt stöd. I detta arbete ska nationella och internationella erfarenheter samlas in och beaktas.

**Kommissionens bedömningar:** Elever har olika förutsättningar och behov. Det är skolans ansvar att tillhandahålla en utbildning som är likvärdig och som så långt som möjligt är tillgänglig för alla elever. De förslag till stärkt finansiering och kompetensförsörjning som kommissionen lämnar bedöms sammantaget stärka kapaciteten i skolsystemet när det gäller att ge alla elever det stöd de behöver. För de elever som har särskilt stora behov av stöd kan ett annat alternativ behövas i form av resursskolor.

Det finns ett stort behov av både kunskapsuppbyggnad och kunskapspridning om effektiva arbetssätt, metoder och struk-

turer som främjar olika elevgruppers lärande och kunskapsutveckling. Detta avser såväl elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd, som särbegåvade och högpresterande elever.

Det är viktigt att tidigt identifiera elever i behov av stöd och vidta effektiva åtgärder. Utgångspunkten bör vara att i första hand förebygga skolsvårigheter genom förebyggande individanpassade insatser, i stället för att senare under en elevs skolgång vidta åtgärder för att försöka reparera skadorna. Specialpedagogiska åtgärder och insatser för elever som riskerar att få skolsvårigheter utgör en viktig del av uppdraget att skapa ett likvärdigt skolsystem. Det ska finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses, vilket bör innebära lärare med specialpedagogisk vidareutbildning.

En viktig förutsättning i den kapacitetsförstärkning som behövs när det gäller arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd är ett system för uppföljning och utvärdering för att generera kunskap om vilka program och insatser som är effektiva. Kommissionen förordar att sådana uppgifter samlas in genom det nationella uppföljningssystemet (se vidare avsnitt 11.3).

Det är viktigt att elever som behöver mer stimulans och utmaningar i skolarbetet får det, och att lärare anpassar undervisningen även utifrån högpresterande och särbegåvade elevers behov och förutsättningar. Det handlar inte i första hand om att skapa särskilda grupper eller nivåer, utan om utvecklandet av metoder och arbetssätt som främjar dessa elevgruppers lärande och kunskapsutveckling.

### **Tidiga insatser är viktiga för elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd**

Det finns en bred samstämmighet i forskningen vad gäller vikten av tidiga insatser för att identifiera elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd och att sätta in åtgärder tidigt (se t.ex. Takala, Pirttimaa, & Törmänen 2009; Liberg 2008; Myrberg 2003; Torgesen 2001, 2007). Trots detta brister svenska skolor många gånger när det gäller att tidigt uppmärksamma elever i behov av särskilt stöd (Skolverket 2014f).

I många utbildningssystem eftersträvas tidiga insatser för att förebygga skolsvårigheter. Det kan handla såväl om generella program som riktade insatser. Ett exempel som många gånger lyfts fram är Finland (se t.ex. Albinsson 2016). Det finska systemet med tidiga specialpedagogiska insatser för de elever som t.ex. behöver stöd i språkutveckling och läsinlärning, ses som en viktig förklaring till finska elevers goda skolresultat.

I många år har vikten av tidiga stödinsatser för elever med läs- och skrivsvårigheter varit känd. Förskoleklassen skapades i syfte att stärka kopplingen mellan förskolan och skolan. I förarbetena presenteras förskoleklassen som en bro mellan de olika skolformerna (prop. 1997/98:6). Skolinspektionens granskning av förskoleklassens verksamhet visar på förskoleklassens förtjänster i att vara en trygg och uppmuntrande lärandemiljö (Skolinspektionen 2015e). Dock framkommer att undervisningen i förskoleklassen i vissa fall är oplanerad och att det ofta saknas ett pedagogiskt samarbete mellan lärare i förskoleklassen och lärare i grundskolan. I betänkandet från Utredningen om en läsa, skriva, räkna-garanti (SOU 2016:59) betonas förskoleklassens roll i att tidigt upptäcka elevers svårigheter. Utredningen föreslår bland annat en obligatorisk kartläggning och åtgärdsgaranti i förskoleklassen som på samma vis som i grundskolan ger elever rätt till extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Kommissionens ansluter sig till resonemanget om att förskoleklassens roll som länk mellan förskolan och skolan behöver förstärkas (se vidare delbetänkandets avsnitt 3.4.1 och 3.4.2, även i bilaga 7) samt till förslaget om obligatorisk kartläggning och en åtgärdsgaranti i förskoleklassen som ska ge elever rätt till extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. Kommissionen menar att det är ett steg i rätt riktning när det gäller att tidigt upptäcka de elever som är i behov av extra anpassningar och särskilt stöd.

Kommissionen vill i sammanhanget betona vikten av vad som kan betecknas som individuell prevention, dvs. förebyggande individanpassade insatser. En speciallärarinsats ett par timmar i veckan i de tidiga skolåren gällande exempel läs- och skrivinlärning kan vara ett mycket effektivt sätt att förebygga skolsvårigheter på längre sikt. Utgångspunkten bör vara att i första hand förebygga skolsvårigheter, i stället för att senare under en elevs skolgång vidta åtgärder för att försöka reparera skadorna.

Kommissionen menar att det är angeläget att skolans personal även ges kunskap och förutsättningar att uppmärksamma andra stödbehov hos elever. Det är viktigt att det finns goda rutiner för samverkan mellan lärare och elevhälsan (se även avsnitt 9.3) för att upptäcka elever i behov av stöd. Detta är viktigt inte bara i förskoleklassen utan under elevens hela skoltid. Detta kan t.ex. handla om elever med olika slags funktionsnedsättningar (inkl. neuropsykiatriska funktionsnedsättningar), andra inlärningssvårigheter eller skolsvårigheter.

### Vikten av dokumentation, uppföljning och utvärdering

Frågan om adekvat dokumentation och uppföljning är viktig. Skolinspektionens kvalitetsgranskning av skolors arbete med särskilt stöd visar att dokumentationen ofta är bristfällig, vilket medför att skolor inte alltid har kunskap om en elevs svårigheter och vilket stöd som eleven fått tidigare (Skolinspektionen 2014e). Betydelsen av rutiner och arbetssätt som underlättar övergångar mellan skolor och/eller skolformer har tidigare lyfts fram av Skolverket (2014f). Dokumentation och rutiner för överlämning av information kan ha stor betydelse i synnerhet för barn och elever som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Om överlämningen av information inte fungerar eller om relevant dokumentation saknas, kan elever gå miste om fysiska och pedagogiska anpassningar och stöd som de behöver, eller bli bemötta på ett felaktigt sätt.

I betänkandet På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik (SOU 2016:59), förelås att skollagen (10 kap. 13 §) ska förtydligas gällande dokumentationen av extra anpassningar. Enligt förslaget ska läraren, i den skriftliga individuella utvecklingsplanen för elever i årskurs 1–5, sammanfatta vilka extra anpassningar som behövs för att eleven ska utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Tidigare har skolor haft utrymme att själva välja hur extra anpassningar ska dokumenteras.

Kommissionen tillstyrker utredningens förslag. Dokumentation om elevernas kunskaper och behov av stöd är en förutsättning för att rätt åtgärder ska kunna vidtas, samt för att övergångar mellan årskurser och skolor, och i förekommande fall mellan skolformer, ska fungera väl. I anslutning till det förslag om obligatorisk kartlägg-



ning som diskuterades ovan, är det även viktigt att betona betydelsen av att information och kartläggning om varje elev når skolan redan innan eleven börjar förskoleklass och framför allt innan första klass.

*Ett system för nationell uppföljning och utvärdering behövs*

Det saknas en samlad nationell bild avseende extra anpassningar och särskilt stöd. Det finns t.ex. inga uppgifter på nationell nivå om hur många elever som får extra anpassningar och särskilt stöd samt vilka åtgärder som vidtas. Det saknas även uppföljning och utvärdering på nationell nivå av elevernas kunskapsutveckling samt av vilka åtgärder som är effektiva. Kommissionen förordar att sådana uppgifter samlas in genom det nationella uppföljningssystemet (se vidare avsnitt 11.3). Uppgifterna behövs för att generera kunskap om vilka program och insatser som är effektiva när det gäller extra anpassningar och särskilt stöd. Systemet kan utformas så att elevers integritet värnas och behöver inte vara bundet till elevers personnummer.

Ett internationellt exempel kan hämtas från Ontario, Kanada, där Ministry of Education tilldelar alla elever ett identifikationsnummer som sedan följer eleven genom skolsystemet (<http://edu.gov.on.ca/eng/document/brochure/oen/>). Till elevens identifikationsnummer kopplas information om födelsedatum, kön, speciella behov, eventuella stödåtgärder tillsammans med annat som rör elevens skolgång. Informationen i systemet kan inte spåras tillbaka till enskilda elever, men möjliggör uppföljning av elever med olika förutsättningar och behov samt effekter av olika insatser vilket i sin tur ger underlag för utvärdering. Ett sådant system gör det möjligt att följa, utvärdera och utveckla skolsystemets brister. Ett utbildningssystemets effektivitet kan analyseras på ett mer fördjupat sätt om det går att följa hur olika elevgrupper utvecklas, inte bara genomsnittet.

I det svenska systemet saknas i stor utsträckning dessa uppgifter, vilket gör det svårt att undersöka trender och förändringar samt om olika åtgärder som vidtas ger önskad effekt.

## Stärkt kompetens i klassrummet

För att få till stånd ett ändamålsenligt arbete med tidiga insatser på landets skolenheter krävs att det finns förutsättningar för detta, både i form av en god stödstruktur och hög/tillräcklig kompetens. Rektorn har ett ansvar för att se till att det finns tillräckligt med tid och kompetens för att tillgodose elevernas behov av extra anpassningar och särskilt stöd, och för att skapa rutiner för hur kvalitetsarbetet ska bedrivas på skolenheten. Vidare krävs att rektorn skapar förutsättningar för samverkan mellan lärare samt mellan elevhälsan och skolans pedagogiska personal. Om detta arbete inte fungerar är risken stor för att elever inte får det stöd de har rätt till (Skolinspektionen 2016c, d).

I sammanhanget är det viktigt att betona vikten av specialpedagogisk kompetens. En förutsättning för att alla elever ska kunna ges det stöd de behöver och har rätt till är specialpedagogisk kunskap och kompetens. Specialpedagogiska aktiviteter och insatser för elever som riskerar att få skolsvårigheter utgör en viktig del av uppdraget att skapa ett likvärdigt skolsystem. Kommissionen vill understryka skollagens bestämmelser om att det ska finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses, samt markera att detta bör innebära lärare med specialpedagogisk vidareutbildning.

Regeringen har vidtagit åtgärder för att stärka den specialpedagogiska kompetensen generellt i skolan, både genom en personalförstärkning gällande specialpedagogiska insatser och gällande fortbildning (prop. 2015/16:1; SFS 2015:938, 2016:400). Exempelvis har Lärarlyftet II breddats så att speciallärarexamen även ska erbjudas med specialiseringar mot språk-, skriv- och läsutveckling, matematikutveckling, dövhet eller hörselskada, synskada och grav språkstörning. Skolverket har getts i uppdrag att ta fram ett kompetensutvecklingsprogram för specialpedagogik (U2015/05783/S). Fortbildningen ska utformas i moduler inriktade mot allmän specialpedagogik eller särskilda inriktningar (t.ex. neuropsykiatriska funktionsnedsättningar) och baseras på kollegialt lärande med professionellt stöd av handledare, som i första hand ska vara behöriga speciallärare och specialpedagoger.

Kommissionen vill betona betydelsen av att lärarstuderande under sin utbildning ges möjlighet att, under handledning av erfarna och

skickliga handledare, få kunskaper i att anpassa sin undervisning efter elevers olika förutsättningar och behov (se avsnitt 5.2).

### **Resursskolor kan behövas för elever som har särskilt stora behov av stöd**

Med 2010 års skollag blev det möjligt för fristående grundskolor att begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. För fristående gymnasieskolor infördes motsvarande bestämmelse 2012. Resursskolor används som begrepp i dagligt tal men nämns inte uttryckligen i författningstext. Skolorna riktar sig ofta till elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller med social problematik eller med tidigare skolmisslyckanden. Utvärderingar visar att ett viktigt skäl till att elever söker sig till dessa skolor är upplevelsen av att det inte har fungerat väl i den tidigare skolan och att en mer långtgående anpassning av undervisningen är nödvändig (Skolverket 2014d).

Skolverkets rapport om tillgängliga lärmiljöer (2016m) visar på en bild där många skolor är dåligt anpassade för elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Specialpedagoger och speciallärare uppger att det inte finns möjlighet att dela upp klasserna i mindre grupper. Lokaler med stora öppna utrymmen beskrivs som ett hinder för elever med vissa funktionsnedsättningar. Det anges fördelar med att skolhuvudmännen samordnar särskilt stöd och samlar pedagogisk kompetens i större utsträckning, samt erfarenheter av att hög personaltäthet och mindre grupper kan vara det enda sättet att få tillbaka elever med långvarig frånvaro till skolan.

Kommissionen menar att resursskolor behöver finnas som komplement men får inte bli alternativ till de generella kvalitetshöjande insatser som kommissionen föreslår. Med en stärkt finansiering, kompetensutveckling och bättre strukturer för tidiga insatser och tydligare dokumentation ska elever i behov av stöd kunna få den hjälp de behöver i ordinarie skolor. För elever som har särskilt betydande problem kan en annan utväg behövas i form av resursskolor. Skolverket har tidigare diskuterat risken för att resursskolor verkar exkluderande, i motsats till principen om inkludering som finns i skollagen (2014d). Kommissionen menar att förekomsten av resursskolor inte får bidra till att reguljära skolverksamheter i lägre grad

arbetar med att anpassa verksamheten efter dessa elevers behov och förutsättningar.

Skolverket har tidigare framfört att det bör förtydligas i lagstiftningen att kommuner också har rätt att inrätta skolenheter som har en inriktning mot särskilt stöd (2014d). Kommissionen menar att principen om lika villkor och bestämmelser mellan kommunala och enskilda huvudmän starkt talar för att det bör vara tillåtet även för kommuner.

Högsta förvaltningsdomstolen har den 26 januari 2017 meddelat prövningstillstånd i ett ärende (mål nr 3086-16) som avser frågan om kommunala resursskolor kan anses vara tillåtna enligt skollagen eller inte. Domstolens avgörande kan komma att få stor betydelse för om det kan anses möjligt för kommuner att med dagens lagstiftning driva resursskolor. Om domstolens avgörande skulle innebära att det inte är möjligt är det kommissionens uppfattning att regeringen så snart som möjligt bör ta initiativ till en lagändring som innebär att kommuner har möjlighet att inrätta sådana skolor. Kommunen har ett särskilt ansvar för att alla elever ska ges tillgång till utbildning av god kvalitet, så att eleverna ges förutsättningar att nå utbildningens mål.

### **Elever som behöver mer stimulans och utmaningar**

Skollagen anger att alla elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 3 §). Detta innebär att de elever som lätt uppnår kunskapskraven ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling. Skolverket har understrukit vikten av att skolan inte enbart ger elever stöd för att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, utan även att ge förutsättningar för att elever ska kunna nå längre än de grundläggande kunskapskraven (Skolverket 2012c). Analyser av de internationella kunskapsmätningarna har visat på försämrade resultat för både låg- och högpresterande elever i Sverige. Detta indikerar att svensk skola inte bara behöver vidta åtgärder för att stärka de lägst presterande elevgrupperna i utbildningssystemet, utan även behöver bli bättre på att främja lärandet för de högpresterande eleverna.

Skolinspektionen (2014d, 2016c) menar att många skolor brister i att ge extra stimulans till de elever som har lätt att nå målen. Tillsyn visar exempel på hur lärare inte har tid och resurser till att fokusera på de elever som ligger i framkant, och att de elever som är drivna och högpresterande får vänta in de andra. Många elever upplever att de får för lite utmanande arbetsuppgifter i skolan. Brist på stimulans kan leda till att eleverna tappar intresset och motivationen, något som kan leda till en stökig klassrumsmiljö. I sådana situationer finns en risk för att läraren får ägna tid åt att försöka skapa studiero i stället för att undervisa. Med stöd i skolenkäten beskriver Skolinspektionen hur elever som upplever skolarbetet som intressant, roligt och stimulerande oftare än andra elever upplever att det råder studiero på lektionerna.

En försöksverksamhet med gymnasial spetsutbildning startade år 2009 (SFS 2008:793), och sedan läsåret 2012/2013 finns även motsvarande försöksverksamhet i grundskolans högre årskurser (SFS 2011:355).<sup>1</sup> Syftet med spetsutbildningarna är att eleverna ska ges möjlighet att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. Utbildningarna ska inrymma särskild fördjupning och breddning i det eller de ämnen som utbildningarna är inriktade mot, och ska i grundskolan ge eleverna möjlighet att läsa och få betyg i gymnasiekurser. I gymnasial spetsutbildning får eleverna möjlighet att samtidigt också kunna läsa kurser vid universitet eller högskola. Försöksverksamheten bedrivs i begränsad omfattning. I grundskolan omfattar försöksverksamheten 25 utbildningar (Skolverket 2016n), och det ingår för närvarande 18 utbildningar inom försöksverksamheten med spetsutbildning i gymnasieskolan (Skolverket 2016o). Skolverket gör årliga utvärderingar av försöksverksamheten. Fördjupade analyser av försöksverksamheterna ska redovisas i augusti 2017.

Det är viktigt att begreppet högpresterande elever inte sammanblandas eller används synonymt med begreppet särbegåvade elever. Att en elev är högpresterande fokuserar vad en elev presterar, snarare än en eventuell särskild begåvning (Skolverket 2015g). Elever kan vara särskilt begåvade inom ett eller flera områden. En högpresterande elev kan vara särbegåvad men måste inte vara det, och en särbegåvad

---

<sup>1</sup> Genom en ändring i förordningen ska försöksverksamheten gälla till och med den 30 juni 2024 och Skolverket ska redovisa omfattningen och en utvärdering av försöksverksamheten till Regeringskansliet under åren 2015–2023. Det ska även lämnas en fördjupad redovisning senast den 15 augusti 2017.

elev kan men behöver inte vara högpresterande. En gemensam nämnare för dessa båggrupper är dock att de ofta blir understimulerade i undervisningen.

I gruppen särbegåvade elever finns barn och unga som riskerar att fara illa om inte skolan lyckas ge dem social acceptans, lämpliga utmaningar och den ledning och stimulans de har rätt till. Skolverket redovisar exempel på hur särbegåvade elever tappat lusten att lära, hamnar i konflikter med lärare och andra elever, blivit s.k. hemmasittare eller har fått felaktiga diagnoser (Skolverket 2015g). Denna bild framkommer även i en rapport från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL 2014) som visar att särbegåvade elever kan ifrågasätta undervisningen eller uppträda stökigt och rastlöst till följd av brist på utmaningar (SKL 2014). Regeringen gav 2015 Skolverket i uppdrag att stimulera och stödja grund- och gymnasieskolors arbete med särskilt begåvade elever (U2014/5038/S). Detta uppdrag utmynnade i ett stödmaterial (2015g) som redovisar exempel på strategier hämtade från ett antal skolhuvudmäns och skolors pågående arbete med särbegåvade elever.

Kommissionen ser positivt på försöksverksamheten med spetsutbildningar och att särbegåvade elevers skolsituation uppmärksammas. Det är viktigt att utarbeta metoder som främjar lärandet för dessa elevgrupper. Kommissionen menar att det är viktigt att de lärdomar som genereras kommer hela skolväsendet till del.

Skolverket har tidigare konstaterat i rapporten Högpresterande elever, höga prestationer och undervisningen (2012c) att de faktorer som främjar att elever når höga nivåer i sitt lärande är gynnsamma för alla elevgrupper. Det handlar om uppmuntran och främjande av motivation, och att i undervisningen utmana eleven samtidigt som undervisningens innehåll tydligt knyter an till tidigare kunskap. Vidare behöver elever vägledning i att ta till sig avancerat material och få möjlighet att lära i en flexibel miljö som tillåter en kontinuerlig anpassning i nivå beroende på ämne och uppgift.

Kommissionen vill betona att det är viktigt att elever som behöver mer stimulans och utmaningar i skolarbetet får det och att lärare anpassar undervisningen även utifrån dessa elevers behov. Det handlar inte först och främst om att skapa särskilda grupper eller nivåer utan om att utveckla metoder och arbetssätt som medför en differentiering av undervisningen.

## Behov av kunskapsuppbyggnad, kunskapspridning och evidensbaserade program

Kommissionen vill understryka vikten av kunskapsuppbyggnad och kunskapspridning gällande arbetssätt och metoder för att kunna anpassa undervisningen efter elevers olika behov och förutsättningar. Det handlar såväl om elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd, som särbegåvade eller högpresterande elever. Utan att frångå ambitionen om inkludering i det svenska skolsystemet kan Sverige inhämta inspiration från andra länder som arbetar aktivt med dessa elevgrupper.

De kunskaper och erfarenheter som finns nationellt och internationellt när det gäller att främja olika elevgruppers lärande och kunskapsutveckling behöver sammanställas och spridas, och göras tillgängliga för rektorer, lärare och andra personalgrupper i skolan.

Kommissionen föreslår att en utredning tillsätts för att, i likheter med flera andra utbildningssystem, utveckla ett nationellt sammanhållet system med forskningsbaserade metoder och arbetssätt gällande insatser för elever i behov av särskilt stöd. I detta arbete ska nationella och internationella erfarenheter samlas in och beaktas.

## 9.3 En stärkt och mer tillgänglig elevhälsa

### 9.3.1 Inledning

En god hälsa är en grundläggande förutsättning för människors möjlighet att nå sin fulla potential och att bidra till samhällets utveckling. Detta återspeglas i FN:s globala mål för hållbar utveckling där det tredje målet, Hälsa och välbefinnande, är att säkerställa att alla kan leva ett hälsosamt liv och verka för alla människors välbefinnande i alla åldrar (United Nations 2016). När det gäller just barns och ungas rättighet till hälsa betonas detta även i FN:s konvention om barnets rättigheter.

En god hälsa är en viktig förutsättning för att klara skolan. Det finns ett väl belagt samband mellan hälsa och lärande (se t.ex. von Greiff m.fl. 2012; Gustafsson m.fl. 2010). En god hälsa leder till ett ökat välbefinnande, och därmed även till bättre förutsättningar för lärande. Detta knyter an till frågan om betydelsen av barns och ungas uppväxtvillkor. Kommissionen för jämlik hälsa understryker

sambandet mellan uppväxtvillkor och barns hälsa, och hur ohälsa i barn- och ungdomsåren kan få konsekvenser senare i livet (SOU 2016:55). Kommissionen hänvisar till en rapport från IFAU (Mörk m.fl. 2015) som konstaterar ett starkt samband mellan psykisk ohälsa å ena sidan och skolprestationer och välfärd som vuxen å andra sidan.

I boken *Evidensbaserad elevhälsa* (Milerad & Lindgren red. 2014) konstateras att Sverige har unika förutsättningar att garantera barn och unga en god hälsa och en bra utbildning. Trots dessa goda förutsättningar är dock andelen elever som uppger att de mår dåligt högre i Sverige, i jämförelse med andra jämförbara länder. Samtidigt har de svenska elevernas skolprestationer under lång tid kännetecknats av en negativ utveckling. Den negativa trenden för kunskapsresultat i de internationella undersökningarna TIMSS, TIMSS Advanced och PISA ser nu ut att ha brutits, se bl.a. kapitel 3. Problematiken med en bristande likvärdighet, i bemärkelsen att varje elev ska få möjlighet att utvecklas så långt som möjligt oberoende av sin bakgrund och oberoende av i vilken skola eleven går i, kvarstår dock.

Elevhälsan utgör en viktig del i skolans samlade arbete för elevers välbefinnande, utveckling och lärande. I en gemensam rapport om elevhälsans arbete sammanfattar Socialstyrelsen och Skolverket (2016) elevhälsans uppdrag utifrån skollag och dess förarbeten (prop. 2009/10:165). Elevhälsans mål är att skapa en så positiv lärandesituation som möjligt för alla elever, och elevhälsan definieras som en central resurs i arbetet för en hälsofrämjande skolutveckling. Utgångspunkten är att skolan har ett ansvar för att skapa en god lärandemiljö för elevernas kunskapsutveckling och personliga utveckling, att anpassa den pedagogiska verksamheten efter varje elevs behov samt att skapa förutsättningar för fortsatt lärande. Elevhälsan ska främst arbeta hälsofrämjande och förebyggande och elevhälsans personal ska även stödja elevens utveckling mot utbildningens mål. Genom elevhälsans uppdrag sätts sambandet mellan lärande och hälsa i fokus och elevhälsan knyts därmed närmare skolans uppdrag. Vikten av en elevhälsa av god kvalitet till alla barn har tidigare belysts (se t.ex. Skolinspektionen 2015c; SOU 2010:95), särskilt dess betydelse för elever med särskilda behov och svårigheter att tillgodogöra sig undervisning.



I och med 2010 års skollag samlades skolhälsovården, den särskilda elevvården och de specialpedagogiska insatserna i en samlad elevhälsa. Eleverna ska genom elevhälsan ges tillgång till medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska kompetenser. I förarbetena framkommer att syftet med att samla insatserna bland annat var att öka samverkan och att betona det hälsofrämjande och förebyggande arbetet. Elevhälsans mål är att skapa en så positiv lärandesituation som möjligt för eleven.

OECD (2013) har tidigare noterat stora risker med svenska skolors elevhälsoarbete då tillgången till skolsköterskor, skolläkare och skolpsykologer på skolor i Sverige bedöms vara uppseendeväckande låg.

### 9.3.2 Kommissionens bedömningar och förslag

**Kommissionens förslag:** I läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet och läroplanen för gymnasieskolan ska skolans uppdrag att främja elevers hälsa och välbefinnande förtydligas.

Frågan om hur elevhälsan kan göras mer ändamålsenlig, tillgänglig och likvärdig bör utredas.

Berörda myndigheters ansvar och samverkan gällande elevhälsoområdet bör förtydligas och omfattas av den myndighetsöversyn som kommissionen föreslår.

**Kommissionens bedömningar:** Elevhälsan utgör en viktig resurs för skolans arbete med elevers välbefinnande, utveckling och lärande. Kunskapsuppbyggnaden och kunskapsspridningen gällande arbetssätt och metoder inom elevhälsoområdet behöver förbättras. Det handlar dels om hur skolors generella hälsofrämjande arbete kan utformas för att ha effekt och vara en integrerad del i skolans verksamhet, dels om att utarbeta evidensbaserade program för att motverka psykisk ohälsa.

Kommissionen noterar att det finns ett aktuellt förslag från en statlig utredning om att tillsätta en särskild utredare som ska föreslå hur elevhälsans främjande, förebyggande och åtgärdande arbete kan konkretiseras.

I kommissionens delbetänkande (SOU 2016:38) fördes resonemang om att systemet för skolans finansiering borde förändras i syfte att skapa en skola med hög kvalitet för alla elever. Kommissionen gjorde bedömningen att en avgörande faktor för att stärka skol-systemets kapacitet är att staten tar ett större ansvar för skolans finansiering och resursfördelning, med avseende på resurser avsatta för undervisning och elevhälsa. Dessa resonemang finns nu konkretiserade i det förslag som redovisas i kapitel 8. En central utgångspunkt för kommissionens förslag inom detta område är att en likvärdig skola fordrar en resursfördelning som tar hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov.

I delbetänkandet diskuterade kommissionen även sambandet mellan hälsa och lärande, och betonade den ökande problematiken kring barns och ungas ohälsa och bristande välbefinnande som bl.a. tar sig uttryck i psykisk ohälsa och skolstress. Kommissionen förordade insatser till hjälp för skolornas hälsofrämjande arbete och betonade vikten av en tillgänglig elevhälsa. Kommissionen menade även att evidensbaserade program för att förebygga psykisk ohälsa behöver utvecklas.

### **Elevhälsans uppdrag bör tydliggöras och dess tillgänglighet, ändamålsenlighet och likvärdighet bör utredas**

Elevhälsans uppdrag är att genom hälsofrämjande och förbyggande verksamhet verka för en skolmiljö som främjar elevernas lärande, utveckling och hälsa. Skollagen stipulerar att elevhälsan ska stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Elevhälsan är en strategisk resurs i skolans arbete med att identifiera elevers stödbehov och för att kunna vidta lämpliga åtgärder.

Elevhälsans uppdrag kan beskrivas som både generellt och individuellt (prop. 2009/10:165; Socialstyrelsen & Skolverket 2016). Det ingår i elevhälsans generella arbete att främja elevers lärande, utveckling och hälsa, att förebygga ohälsa och inlärningssvårigheter, samt att bidra till att skapa miljöer som främjar lärande, utveckling och hälsa. Det senare omfattar exempelvis skolornas värdegrundsarbete och arbete mot mobbning och kränkande behandling. Elevhälsans generella arbete handlar även om livsstilsrelaterad ohälsa och hälsofrämjande undervisning om alkohol, narkotika och tobak samt sex och samlevnad. En annan viktig uppgift för elevhälsan är att

erbjuda hälsobesök som innefattar allmänna hälsokontroller, samt att remittera elever till hälso- och sjukvården. Det sistnämnda avser både somatisk och psykisk ohälsa.

Den del av elevhälsans arbete som är av individuell karaktär rör enskilda elever som riskerar ohälsa och att förhindras i sin utveckling och sitt lärande. Det ingår i elevhälsans individuellt riktade arbete att bidra med stöd till elevernas utveckling mot utbildningens mål, att undanröja hinder för lärande, utveckling och hälsa, uppmärksamma och på rektorns uppdrag utreda orsaker till inlärningsproblem, att uppmärksamma och utreda orsaker till ohälsa samt bidra med åtgärder och anpassning för varje enskild elev i behov av särskilt stöd.

I Vägledning för elevhälsan beskriver Socialstyrelsen & Skolverket (2016) att elevhälsoarbetet förutsätter en hög grad av samverkan mellan elevhälsans personal och övrig personal i skolan. Elevhälsan behöver samverka med den pedagogiska personalen för att utveckla skolors arbets- och lärandemiljöer. Arbetet med elevhälsan bedrivs i skolans alla miljöer, inte minst i klassrummet där läraren spelar en central roll. I rektorns uppdrag ingår att verka för en hälsofrämjande skolutveckling som syftar till att skolans elever ska nå kunskapsmålen.

Elevhälsan ska primärt arbeta brett med förebyggande och hälsofrämjande insatser. Dock visar tillsyn och granskningar genomförda av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) respektive Skolinspektionen att elevhälsan i många fall främst arbetar med behandlande och utredande insatser riktade mot enskilda elever (IVO 2015; Skolinspektionen 2011a, 2015c). IVO:s tillsyn (2015) visar att elevhälsan fungerar bra inom flera områden, t.ex. genomförandet av hälsobesök, kontroller och vaccinationer. Mot bakgrund av vad som framkommit vid tillsyn menade dock IVO att det är angeläget att elevhälsan har de förutsättningar som behövs för att uppfylla lagstiftarens intentioner när det gäller generellt förebyggande insatser, samt att ta fram rutiner för att tidigt upptäcka elever som behöver extra individanpassat stöd och ge dem de insatser de behöver i rimlig tid.

En granskning genomförd av Skolinspektionen (2011a) visar bland annat att det förebyggande och hälsofrämjande arbetet många gånger är svårt att hinna med. En senare granskning (Skolinspektionen 2015c) visar att tillgången till elevhälsa är otillräcklig på många skolor och att skolornas förebyggande och hälsofrämjande arbete i mycket

liten utsträckning innebär en tydlig strategi och ett systematiskt utvecklingsarbete. Granskningens resultat visar att elevhälsan inte fullt ut motsvarar elevernas behov, t.ex. av att få stöd i att utveckla och bibehålla psykisk hälsa. Det konstateras också att skolornas förebyggande och hälsofrämjande arbete oftast genomförs utan medverkan av elevhälsan, och att eleverna inte alltid känner till elevhälsans uppdrag och funktion och till följd därav inte tar hjälp av elevhälsan som den resurs den skulle kunna vara.

I Skolverkets delredovisning (2015i) av ett uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa konstateras att det främjande och förebyggande arbetet är en utmaning för många skolor och att arbetet många gånger snarare präglas av åtgärdande arbete. Det framkommer att insatser många gånger sätts in för sent vilket leder till att många elever tidigt får uppleva skolmisslyckanden, vilket i sin tur riskerar leda till att elevernas fortsatta skolgång påverkas negativt. Enligt Skolverket är elevhälsans arbete många gånger inte integrerat i skolors utvecklingsarbete, vilket medför att elevhälsan inte uppfyller skollagens krav på ett främjande och förebyggande arbete.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2016) genomförde en kartläggning våren 2015 av vilket stöd som rektorer och elevhälsoteam efterfrågar. Kartläggningens resultat styrker bilden av att den samlade elevhälsan ofta upplevs ha ett otydligt uppdrag. Rektorer och elevhälsoteam uttrycker behov av stöd i frågor om de styrdokument som rör elevhälsans arbete och hur samverkan kan bedrivas både inom elevhälsoteamet och mellan elevhälsan och lärare och övrig skolpersonal. Vidare efterfrågas stöd gällande hur det förebyggande och hälsofrämjande arbetet kan tydliggöras och organiseras i skolan, gemensamma arbetsverktyg i elevhälsoarbetet, samt hur skolans elevhälsoarbete kan systematiseras över tid för ökad måluppfyllelse.

Tidigare rapporter redovisar en komplex problembild när det gäller elevhälsans uppdrag. Det finns en upplevd otydlighet gällande elevhälsans uppdrag som uttrycks av både skolor och elever, vilket exempelvis kan ta sig uttryck i bristande samverkan mellan elevhälsan och den övriga skolverksamheten och i elevers möjligheter att få ta hjälp av elevhälsans kompetenser och resurser. Det framkommer även i rapporter från både IVO och Skolinspektionen att elevhälsan på flera håll i landet arbetar för lite med förebyggande och hälsofrämjande insatser, och att de utredande och åtgärdande insatserna på individnivå tar för mycket tid och resurser i anspråk.

Utredningen om problematisk elevfrånvaro konstaterar i sitt betänkande (SOU 2016:94) ett behov av en närmare reglering av elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete. Syftet med en sådan reglering skulle vara att stärka elevhälsans kompensatoriska roll och främja likvärdigheten för eleverna. Utredningen menar att den brist på tydlighet och riktlinjer som finns när det gäller det främjande och förebyggande arbetet gör att elevers rätt till en likvärdig utbildning inte kan anses uppfyllas. Vidare konstateras i betänkandet att samverkan mellan elevhälsan och skolans övriga personal kan försvåras då elevhälsans personal inte alltid finns närvarande på skolorna. Ett förslag från utredningen är att en särskild utredare bör tillsättas som ska föreslå hur elevhälsans främjande, förebyggande samt åtgärdande arbete kan konkretiseras, samt att elevhälsans uppgifter bör konkretiseras närmare i lagstiftning.

Kommissionen konstaterar att regeringen har tillsatt flera statliga utredningar på senare tid som på olika sätt har bäring på frågan om barns och ungas hälsa, och att samhället behöver bli bättre på att både förebygga och möta barns och ungas behov.<sup>2</sup> Inom ramen för respektive uppdrag har dessa utredningar på olika sätt närmat sig frågan om hur väl nuvarande stöd till barn och unga möter de behov som finns i dag. Flertalet utredningar har särskilt beaktat elevhälsans uppdrag och funktion, och har diskuterat olika förslag med avsikten att förbättra elevhälsans verksamhet. Parallellt har även Sveriges Kommuner och Landsting arbetat med frågan och tagit fram förslag för att utveckla elevhälsans verksamhet (S2016/07839/FS).

Kommissionen menar att det finns en risk med att arbetet med lösningar och modeller inte sker samordnat. Kommissionen bedömer inte att den inom ramen för sitt uppdrag har möjlighet att ta ett helhetsgrepp på denna fråga, men konstaterar att det behöver utredas hur ett långsiktigt, hållbart system som tar sin utgångspunkt i alla barns och ungas behov av stöd kan utformas.

---

<sup>2</sup> Se t.ex. Att vända frånvaro till närvaro – en utredning om problematisk elevfrånvaro (U 2015:11), Utredningen om nationell samordnare för utveckling och samordning av insatser inom området psykisk hälsa (S 2015:09), Kommissionen för jämlik hälsa (S 2015:02), Utredningen Samordnare för unga som varken arbetareller studerar (U 2015:06).

## Ansvarsförhållanden och styrning inom elevhälsoområdet behöver tydliggöras

För att alla elever ska kunna ges bästa möjliga förutsättningar för en god hälsa och utveckling i enlighet med lagstiftningens intentioner krävs en väl funderande elevhälsa, och en god samverkan mellan elevhälsan och andra aktörer inom vård- och omsorgsområdet t.ex. barn- och ungdomspsykiatri (BUP), primärvården och socialtjänsten.

En välfungerande elevhälsa kräver en tydlighet gällande ansvarsförhållanden och styrning. Elevhälsans verksamhet omfattar både skolväsendet och hälso- och sjukvården och styrs av flera olika regelverk.<sup>3</sup> Elevhälsan styrs nationellt bland annat genom föreskrifter och allmänna råd publicerade av Skolverket (SKOLFS), Socialstyrelsen (SOSFS) och Arbetsmiljöverket (AFS). Även Folkhälsomyndigheten publicerar föreskrifter med bäring på elevhälsan. Utöver föreskrifter och allmänna råd publicerar myndigheterna olika slags stödmaterial, handböcker och vägledningar.

Staten utövar även styrning gällande elevhälsans område genom tillsyn. Som framgår av föregående delavsnitt har både Skolinspektionen och IVO tillsynsansvar över elevhälsan. Skolinspektionens tillsyn av skolhuvudmännen utgår ifrån det regelverk som gäller för utbildningen. Skolinspektionen kontrollerar att det finns tillgång till elevhälsa och hur den fungerar vid skolenheten. Den granskar bland annat hälsobesöken, det systematiska kvalitetsarbetet samt hur elevhälsan samarbetar med pedagogisk och annan personal på skolan. IVO:s tillsyn över hälso- och sjukvården och dess personal utgår ifrån det regelverk som gäller för hälso- och sjukvården och ska främst inriktas på granskning av att vårdgivaren fullgör sina skyldigheter.

Utredningen om utsatta barn i skolan konstaterade i sitt betänkande (SOU 2010:95) att bestämmelserna i skollagen om en samlad elevhälsa borde leda till tydliga ställningstaganden angående ansvarsfördelningen mellan de olika berörda myndigheterna.

Skolhuvudmän kan välja att organisera elevhälsan på det sätt som bäst passar lokala förhållanden (Socialstyrelsen & Skolverket 2016). Elevhälsan kan exempelvis organiseras genom anställningar direkt

<sup>3</sup> T.ex. Arbetsmiljölagen (1977:1160), Diskrimineringslagen (2008:567), Gymnasieförordningen (2010:2039), Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), Kommunallagen (1991:900), Skolförordningen (2011:185), Skollagen (2010:800) och Socialtjänstlagen (2001:453).

på skolan, köp av vissa tjänster eller i olika resurscenter. Skolhuvudmän kan även välja att lägga ut elevhälsan på entreprenad till en enskild utförare eller om det är en offentlig verksamhet, i samverkan lämna över elevhälsans medicinska del till ett landsting eller en kommun. Skolhuvudmannens ansvar för elevhälsan kan se olika ut beroende på hur den organiseras. I de fall skolhuvudmannen driver elevhälsans hälso- och sjukvård i egen regi blir huvudmannen även vårdgivare. Om en skolhuvudman lägger ut hela eller delar av elevhälsans hälso- och sjukvård på entreprenad bibehålls ansvaret för att elever får tillgång till elevhälsa i enlighet med författningarnas krav, men det är entreprenören som är vårdgivare. Erfarenheter från IVO:s tillsyn under 2014 och 2015 visar att många skolhuvudmän inte till fullo är införstådda med sitt ansvar som vårdgivare och saknar insikt om alla de krav som ställs på vårdgivaren enligt hälso- och sjukvårdslagstiftningen (IVO 2016).

Det finns stora skillnader när det gäller hur elevhälsan organiseras mellan kommuner, skolhuvudmän och skolenheter (se t.ex. Socialstyrelsen 2011a,b, 2012, 2013; SOU 2016:94; von Greiff m.fl. 2012). Särskilt små kommuner kan ha svårigheter att skapa en väl fungerande och samlad elevhälsa. Vissa skolor har väl utbyggd elevhälsa och andra inte. I en del fall finns verksamhet på varje skolenhet, i andra en central elevhälsa för hela kommunen. Ofta finns en kombination där vissa mer avancerade utrednings- och stödverksamheter är samlade centralt. Även samarbetet inom elevhälsan och mellan elevhälsan och pedagogisk personal ser olika ut. I många kommuner har frågan om elevhälsan delegerats till enskilda rektorer.

En uppföljning genomförd av Socialstyrelsen (2013) om satsningar på förbättrad tillgänglighet till vård för barn och unga visar på skillnader mellan landstingen i fråga om samverkan mellan elevhälsan och hälso- och sjukvården. En tredjedel av landstingen upp gav att de hade länstäckande styrdokument för att samverka med elevhälsan i länet. För landstingen är det ofta en logistisk utmaning att samverka med ett stort antal huvudmän, både kommunala och fristående. I en rapport från Socialstyrelsen (2012) redovisas att drygt hälften av landstingen har samverkansavtal eller överenskommelser som inbegriper länets alla kommuner. Några av landstingen som uppger att sådana avtal inte finns nämner andra former av bred samverkan kring barn och unga i länet och att lokala avtal kan finnas. Det är oklart för några av landstingen om de fristående skolorna i

länen omfattas av de länsövergripande samverkansavtalen. Andra säger att de fristående skolorna inte omfattas eller inte deltar i samverkansarbetet.

Samverkan mellan elevhälsan och hälso- och sjukvården samt socialtjänsten brister på många håll i landet (IVO 2015; Socialstyrelsen 2012, 2013). Socialstyrelsen (2013) menar att elevhälsans roll i förhållande till barn- och ungdomspsykiatri behövs förtydligas i de fall när elevhälsan remitterar en elev på grund av tecken på psykisk ohälsa. En fråga som ofta väcks i och med samverkan mellan elevhälsan och hälso- och sjukvården rör regelverket för sekretess. Det handlar t.ex. om problem med informationsöverföringen när elever byter skola (Socialstyrelsen 2013). Skolbyten medför en risk för ett bristande stöd från den nya skolan, och till svårigheter att i efterhand följa upp vilka insatser som en elev har fått.

Skillnaderna i organisation och ett decentraliserat ansvar innebär att den elevhälsa som erbjuds barnen kan se mycket olika ut.

Kommissionen bedömer att det är angeläget att styrningen av elevhälsan, liksom ansvarsfördelning och samordning mellan olika berörda myndigheter, tydliggörs ytterligare. Detta bör behandlas inom ramen för den myndighetsöversyn som kommissionen föreslår i avsnitt 4.3 för att främja en tydlig och ändamålsenlig styrning och ansvarsfördelning inom skolområdet.

### **Skolans uppdrag för elevers hälsa och välbefinnande bör betonas**

Tidigare i detta kapitel har kopplingen mellan elevers hälsa och välbefinnande och elevernas lärande diskuterats. Det finns internationella exempel på skolsystem som i centrala styrdokument explicit betonar skolans förebyggande och främjande arbete inom området, och vikten av elevers hälsa och välbefinnande.

I den finska läroplanen beskrivs hur skolan ska stärka elevernas lärande, välbefinnande, hälsa och sociala ansvarstagande samt att eleverna ska trivas och känna sig trygga i skolan (Utbildningsstyrelsen 2014). I Finland finns hälsokunskap som ett ämne, och målet för hälsokunskapsundervisningen är att främja kunskap som stöder elevens hälsa, välbefinnande och trygghet. I undervisningen utvecklas kunskaper om och färdigheter i hälsa, livsstil, sunda vanor och sjuk-



domar samt förmågan att ta ansvar för sin hälsa och handla på ett hälsofrämjande sätt i förhållande till sig själv och andra.

I Ontarios Achieving Excellence (Ontario Ministry of Education 2014) utgör främjandet av välbefinnande ("Promoting Well-being") ett av fyra huvudområden i provinsens målsättningar för utbildningssystemet. Utifrån denna målsättning har en särskild strategi för välbefinnande, Well-being Strategy for Education, utvecklats som betonar vikten av barns och ungas psykiska, emotionella, sociala och fysiska välbefinnande (Ontario Ministry of Education 2016)

I Skottland betraktas hälsa och välbefinnande som nödvändiga aspekter av en framgångsrik lärandeprocess (Education Scotland Health and Wellbeing 2016). Mot bakgrund av detta utgör "Health and Wellbeing" ett av läroplanens, Curriculum for Excellence, sammantaget åtta centrala avsnitt (för åldrarna 3–18 år). Området fokuserar psykiskt, emotionellt, socialt och fysiskt välbefinnande. I Skottland betraktar man skolan som en första linje för förebyggande insatser för barn och deras familjer när det gäller hälsa och välbefinnande. Detta innebär att flera professioner är tillgängliga för skolhälsovårdens insatser, och att insatserna är ett ansvar för alla lärare.

I styrdokumenterna i Finland, Ontario och Skottland görs en tydlig koppling mellan elevers skolresultat och deras hälsa och välbefinnande, vilket föranleder att områdena lyfts fram. Kommissionen bedömer att Sverige, i likhet med dessa skolsystem, på ett tydligare sätt bör markera skolans uppdrag för elevers hälsa och välbefinnande. Detta finns inte så tydligt framskrivet i skolans styrdokument i Sverige, utöver i kursplanerna för ämnet idrott och hälsa. Kommissionen föreslår att formuleringar införs i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet och läroplanen för gymnasieskolan avseende skolans uppdrag att bedriva ett aktivt hälsofrämjande arbete för att understödja elevers hälsa och välbefinnande.

### **Behov av kunskapsuppbyggnad, kunskapsspridning och evidensbaserade program inom elevhälsoområdet**

Det har under lång tid påtalats att det finns en brist på kunskap och kunskapsspridning, samt önskemål om utarbetandet av evidensbaserade program och metoder, inom elevhälsoområdet. En rapport från Socialstyrelsen (2009), Skolans metoder för att förebygga psykisk ohälsa hos barn, påpekade behov av såväl generella kunskaper om

barns psykiska hälsa som om metoder inom vissa områden, t.ex. ätstörningar, självskadebeteenden och depressioner. En tidigare utredning som berört frågan om utsatta barn i skolan konstaterade i sitt slutbetänkande *Se, tolka och agera – allas rätt till en likvärdig utbildning* (SOU 2010:95), att det saknades en effektiv kunskaps-spridning av god praktik, evidensbaserade metoder och implementering av forskningsresultat till huvudmän och skolans personal. Av Socialstyrelsens & Skolverkets *Vägledning för elevhälsan* (2014) framkommer att behovet kvarstår och att evidensbaserad kunskap behöver utvecklas om effektiva förebyggande metoder vid psykisk ohälsa.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har ett ansvar i att systematiskt granska effektiva metoder för bl.a. psykisk hälsa. SBU har bl.a. sammanfattat forskningsbaserade kunskaper om skolbaserade program för att förebygga självskadebeteende (2015) och huruvida universella insatser i skolan kan främja välmående eller minska förekomst av psykiska besvär (2016).

Kommissionen vill understryka vikten av kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning gällande arbetssätt och metoder inom elevhälsoområdet. Det handlar dels om hur skolors hälsofrämjande arbete kan utformas för att ha effekt och vara en integrerad del i skolans verksamhet, dels om evidensbaserade program för att motverka psykisk ohälsa.

De kunskaper och erfarenheter som finns nationellt och internationellt behöver sammanställas och spridas, och göras tillgängliga för rektorer, lärare och andra personalgrupper i skolan. Detta handlar dels om framtagandet av systematiska översikter och kartläggningar av befintlig forskning, dels om en genomgång av hur relevanta och användbara internationella forskningssammanställningar är för svensk skola. Att det sistnämnda är angeläget påvisar en svensk avhandling som problematiserar tillämpningen av amerikanska socioemotionella program för att främja psykisk hälsa på svenska skolor (Lindholm 2015). Program som är framtagna med ett visst syfte i ett visst sammanhang och som vid utvärdering uppvisar goda resultat behöver inte nödvändigtvis fungera lika bra om de tillämpas på ett delvis annat sätt i ett annat sammanhang.

## **9.4 Kommissionens samlade bedömning gällande främjandet av en god miljö för elevers lärande och utveckling**

I det förslag till nationella målsättningar som redovisas i kommissionens delbetänkande (SOU 2016:38) anges som en övergripande målsättning för grundskolan att alla elever ska ges möjlighet att nå kunskapsmålen, och att stödja och stimulera dem att utveckla sina förmågor så långt som möjligt. Kommissionen menar att det måste till en generell förstärkning av skolsystemet för att få till stånd den stärkta likvärdighet och goda kvalitet i undervisningen som krävs för en positiv kunskapsutveckling för alla elever. Denna generella förstärkning omfattar insatser för att främja en god lärandemiljö som kännetecknas av trygghet och studiero, en tillgänglig och stödjande elevhälsa samt stärkt stöd och stimulans. En god undervisning som är anpassad efter elevers olika behov och förutsättningar och en god lärmiljö gynnar alla elevers lärande och välbefinnande. Detta gäller de elever som är i behov av stöd och anpassning, de elever som lättare lever upp till kunskapskraven och de högpresterande elever som behöver ytterligare stimulans.

Utöver de generella systemförstärkande åtgärderna menar kommissionen att det även behövs riktade insatser mot vissa elevgrupper. Länder som har förbättrat sina resultat på nationell nivå har många gånger gjort detta genom åtgärder riktade till gruppen lågpresterande elever (OECD 2015b). Detta föranleder att särskild uppmärksamhet ägnas dessa elever.



# 10 Aktivt skolval och minskad skolsegregation

I detta kapitel behandlas bland annat skolsegregationens betydelse för likvärdigheten i skolsystemet. Vidare redogörs för kommissionens förslag gällande det regelverk som direkt eller indirekt påverkar skolornas och skolklassernas sammansättning av elever.

## 10.1 Utvecklingen av likvärdigheten

Som framgått av kapitel 3 ska utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 § skollagen). Skolan har också ett tydligt kompensatoriskt uppdrag (1 kap. 4 § skollagen). Likvärdighet innebär att de fastställda målen kan nås på olika sätt beroende på lokala behov och förutsättningar.

Att mäta likvärdigheten i ett skolsystem är komplicerat. Olika mått visar på olika aspekter av likvärdighet (Skolverket 2012). Några vanliga aspekter som används för att mäta likvärdighet är:

- Familjebakgrundens betydelse för studieresultaten.
- I vilken utsträckning elevernas resultat givet elevernas socioekonomiska bakgrund påverkas av elevsammansättningen, den så kallade skolnivåeffekten.
- Skolsegregationen, dvs. i vilken utsträckning skolorna är homogena eller heterogena vad avser elevernas sociala bakgrund eller migrationsbakgrund.
- Skillnaderna mellan skolors resultat på nationella prov, gällande meritvärde, eller i resultat på olika internationella undersökningar.

En brist med samtliga mått på likvärdigheten är att det är svårt att fastställa en acceptabel eller rimlig nivå. Det är därför framför allt trenden, dvs. utvecklingen över tid, som det är viktigt att avläsa.

En av de mest använda och allmänt accepterade indikatorerna på skolsystemets likvärdighet är graden av samband mellan elevens familjebakgrund och skolresultat, där familjebakgrund kan avse flera olika aspekter, såsom föräldrarnas inkomst, utbildningsnivå och migration. Skolverket (2012d) har tidigare konstaterat att skillnaderna i elevresultat mellan skolor och kommuner successivt har ökat, vilket har lett till farhågor om ett ökat genomslag av familjebakgrunden i elevernas skolprestationer. Sammanställningar av studier som genomförts visar dock inte på någon ökning (t.ex. Sundén & Werin 2016). Aktuell forskning indikerar däremot att detta samband trots allt har ökat markant de senaste två decennierna i Sverige (Gustafsson & Yang Hansen 2017). Denna bild framträder om mer fingradiga mått än huruvida föräldern är högutbildad eller inte används avseende föräldrars utbildningsbakgrund. Om ett mer nyanserat mått som anger utbildningsnivån i fler nivåer används framträder alltså en ökning av sambandet.

## 10.2 Val av skola i landets kommuner

Reglerna om placering vid skolenhet med kommunal huvudman respektive mottagande vid skolenhet med enskild huvudman medger en viss variation i tillämpningen. Nedan redogörs översiktligt för vissa skillnader mellan kommunerna vad gäller tillämpningen av nämnda regler.<sup>1</sup>

Sveriges 290 kommuner har mycket varierande geografiska förutsättningar, befolkningsstruktur, elevantal och antal skolor. Det finns även en betydande variation i andelen fristående skolor. I många kommuner finns enbart kommunala skolor och ibland endast en skola per tätort. Att välja en annan skola skulle i dessa fall medföra en betydligt längre resväg för eleverna. Utbudet av fristående skolor varierar både i

---

<sup>1</sup> Hösten 2015 gav Skolkommissionen i uppdrag åt Sweco göra en översyn av vilken policy landets kommuner har avseende elever och vårdnadshavares val av skola, hur mycket information kring skolvalet som finns på hemsidor eller på annat sätt lätt tillgängligt för de sökande, samt i hur hög utsträckning elever väljer andra skolor än den närmaste. Detta avsnitt baseras i stor utsträckning på denna kartläggning.

antal, inriktning och målgrupp. I större städer har man ofta nära till ett flertal skolor medan boende på mindre orter har betydligt färre alternativ att välja mellan.

I många kommuner finns system med skolområden för kommunala grundskolor. Elever bosatta inom ett skolområde tilldelas en plats på skolan om elevens vårdnadshavare inte gjort ett annat val. Det finns dock kommuner, t.ex. Botkyrka och Nacka, som tillämpar ett så kallat aktivt val, vilket innebär att alla vårdnadshavare förutsätts välja skola. I dessa kommuner finns inget system där man utifrån bostadsadress placeras på en viss skola men även dessa kommuner följer givetvis den närhetsprincip som föreskrivs i skollagen.

Hur närhetsprincipen tillämpas varierar mellan en närhetsprincip där kommunen delas in geografiskt i olika områden, och den allt vanligare relativa närhetsprincipen. Relativ närhet innebär att kommunen jämför varje elevs avstånd till sökt skola och närliggande skolor med andra elevers motsvarande avstånd från hemmet och därigenom beräknar den kortaste vägen relativt övriga elever. Det innebär att eleverna inte alltid får plats på den närmaste skolan om det skulle medföra ett längre avstånd för en annan elev.

I kommunerna finns två huvudsakliga modeller för hur val av skola hanteras: genom ett gemensamt ansökningssystem eller genom ett system där ansökningarna hanteras på respektive skola. Ett gemensamt system finns exempelvis i Stockholms kommun vars system omfattar samtliga kommunala grundskolor och där de fristående skolorna inbjuds att vara med. Systemet tar emot ansökningar via en e-tjänst och hanteras centralt på kommunnivå.

Färre än hälften av landets kommuner beskriver på sina hemsidor hur tilldelningen av platser görs samt vilka principer som styr om en skola har fler sökande än platser. Det är vanligare med information i de kommuner där det finns fristående skolor. Majoriteten av de kommuner som redovisar hur tilldelningen av platser görs anger absolut närhet eller skolområde som huvudprincip. Ett antal kommuner anger relativ närhet. Andra principer som anges är elevers särskilda behov. Vissa kommuner beskriver endast i mer övergripande ordalag hur platserna fördelas. De kommuner som beskriver skolvalsprocessen beskriver i allmänhet faktorer som datum, vilka som berörs och hur man söker. Det finns även kommuner där invånarna får ett lösenord inför valet av skola och där ytterligare information

ges vid inloggning. Kommuner som inte har någon mer specificerad information om hur valet av skola går till kan ibland ha viss allmän information.

Alla kommuner har information om vilka skolor som finns i kommunen på sin hemsida. På cirka hälften av kommunernas hemsidor finns dessutom information om någon eller några kvalitetsaspekter som underlag för skolvalet. Dessa kvalitetsredovisningar kan vara i form av länkar till olika kvalitetsdokument, verktyg för jämförelse mellan skolor eller länkar till externa källor. De kvalitetsdokument som finns länkade är vanligen någon form av brukarundersökningar, i vissa fall länkar till Skolverket eller till Skolinspektionen samt kommunalt sammanställda rapporter som beskriver exempelvis målpuffyllelse. Generellt är det vanligare med information om utbud och kvalitet i kommuner där en större andel elever går i fristående skolor. I nio av tio kommuner där det finns fristående skolor beskrivs dessa på samma sätt som de kommunala på kommunernas hemsidor vad gäller information om utbud och kvalitet.

### 10.3 Internationell utblick gällande åtgärder för att motverka skolsegregation och stärka likvärdighet<sup>2</sup>

Valfrihet på skolområdet har fått stort genomslag i många skolsystem sedan 1980-talet. Denna utveckling har varit påtaglig inom OECD där över två tredjedelar av medlemsländerna har ökat valfriheten inom sina skolsystem (OECD 2012).<sup>3</sup> I de flesta länder inom OECD regleras valet av skola inom det offentliga skolsystemet av någon form av närhetsprincip (OECD 2012). Det förekommer även att länder tagit bort modellen med närhetsprincip och infört obligatoriskt val av skola.

Inom OECD-området pågår en diskussion om skolsegregation, och hur föräldrars och elevers möjlighet att välja skola påverkar den

---

<sup>2</sup> Detta avsnitt baseras till stor del på ett underlag framtaget av fil.dr. Anders Trumberg på uppdrag av Skolkommissionen, samt en forskningssammanställning av Svenskt Näringsliv (2015).

<sup>3</sup> De offentligt ägda skolorna är i majoritet, därutöver finns fristående skolor (som i huvudsak finansieras av offentliga medel) och privata skolor (som i huvudsak finansieras med privata medel). Andelen elever som går i offentliga respektive fristående och privata skolor skiljer sig åt mellan länder.



socioekonomiska och etniska elevsammansättningen på skolor. Det finns flera exempel som visar att modeller där val av skola sker med få eller inga restriktioner många gånger leder till skolsegregation (se t.ex. Bellei & Vanni 2015; Veerman, van de Werfhorst & Dronkers 2013; Savage et.al. 2013; OECD 2012; Mizala & Torche 2012; Rowe & Windle 2012; Stubbs & Strathdee 2012; Karsten 2011; Ladd 2002). Mot bakgrund av detta har det i många länder genomförts åtgärder för att stärka likvärdigheten, motverka skolsegregationen samt höja kvaliteten på undervisningen.

I ett flertal delstater i USA används databaserade matchningsmodeller i syfte att optimera elevernas val av skola, få ett tillförlitligt och transparent system för val samt en möjlighet att styra valen mot en önskvärd socioekonomisk och/eller etnisk blandning på skolorna (Alves & Willie 1990; OECD 2012). En del distrikt har infört variabler för att minska skolsegregationen i modellen. Om elever i första hand väljer skolor nära hemmet, dit de ofta har förtur, kan det ge upphov till segregation (Goldring m.fl. 2006). För att motverka detta reserverar skolor en viss procentandel platser till elever med en viss bakgrund, och modellen tar hänsyn till detta när den fördelar platserna (Ergin & Sönmez 2006). När Chicago utarbetade sin matchningsmodell inkluderades t.ex. en variabel som tar hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund (Kominers & Sönmez 2012). En central idé i Bostonmodellen är att elevers val av skola endast ska åsidosättas när de krockar med målet för elevsammansättning (Svenskt Näringsliv 2015). Det finns erfarenheter av att modeller som syftar till att på olika sätt kontrollera valet av skola, s.k. controlled school choice, kan ge upphov till strategiska sökbeteenden genom vilka vårdnadshavare försöker manipulera systemet till sin fördel (se t.ex. Abdulkadiroglu & Sönmez 2003; Ergin & Sönmez 2006).

Det är relativt vanligt inom OECD-området med någon form av viktad skolfinansiering för att dels påverka elevsammansättningen på skolor, dels få till stånd en rimlig resursfördelning. Olika variabler används för att vikta resurstilldelningen, t.ex. etnicitet, ensamhushåll, föräldrars utbildnings- och inkomstnivå etc. Vissa länder mäter variabler på bostadsområdesnivå, medan andra kopplar dem till den enskilda eleven. Hur det görs beror på vilka data som är möjliga att ta fram. Nederländerna har haft viktad skolfinansiering under en lång tid och genomförda utvärderingar redovisar positiva effekter på skolornas resultat (Ladd 2014). Utvärderingarnas resultat säger

dock inget om hur den socioekonomiska elevsammansättningen har förändrats på skolorna. Det framkommer att de skolor som tilldelas mest resurser många gånger ändå har svårt att klara kvaliteten på undervisningen då de har en koncentration av elever som behöver mer stöd och hjälp (OECD 2012; Ladd & Fiske 2011). Den viktade skolfinansieringen medför dock att skolorna kan få en mer rättvis finansiering och medlen kan användas för andra åtgärder med syfte att minska segregationen (OECD 2012; Miles & Roza 2006).

Studier visar att information om skolornas resultat och betyg har en begränsad påverkan. Föräldrar tenderar att inte fästa så stor vikt vid information om till exempel skolornas resultat, utan valet av skola baseras i stället vanligen på andra faktorer som skolans rykte, atmosfär och vilken skola elevens vänner väljer. Andra studier visar dock att föräldrar tar intryck av information om skolornas resultat, men att särskilt det geografiska avståndet spelar en stor roll vid valet av skola. Elever är mer benägna att välja en skola som ligger närmare hemmet men som presterar något sämre resultat än en skola som ligger längre bort men som presenterar bättre (Koning & van der Wiel 2010). I Australien finns ett nationellt ranking-system av skolor. Men även om föräldrar tar del av denna information så tyder forskning på att andra faktorer väger tyngre, så som andra elevers socioekonomiska bakgrund (Rowe & Windle 2012).

I många länder används någon form av indelning i skolområden (s.k. zoning). Elever bosatta inom ett område har förtur till en skola eller de skolor som ligger i området. Elever som söker en skola utanför skolområdet tas in i andra hand, efter elever bosatta inom den sökta skolans skolområde. Finns det platser över sker antagningen med hjälp av en mer eller mindre reglerad lottning. Skolområden kan designas för att möjliggöra för elever att söka till skolor utanför sitt bostadsområde, vilket kan bidra till minskad skolsegregation (Waslander et.al. 2010).

Lottning används ofta i samband med användandet av olika slags matchningsmodeller. Det handlar vanligtvis inte om att använda lottning för att skapa en socioekonomisk blandning i skolorna, utan att om alla variabler i matchningsmodellerna faller ut lika så avgörs valet av lottning (Kesten & Ünver 2015). OECD (2012) anser att centrala system för att fördela elever över skolorna är ett bra sätt att minska risken för s.k. cream skimming.

Då olika utbildningssystem är utformade på olika sätt är det inte möjligt att utan vidare överföra internationella erfarenheter till nationella skolsystem. Åtgärder som ska genomföras i Sverige måste anpassas för det svenska skolsystemet. Redovisade internationella exempel visar att det inte finns en specifik åtgärd som kan vidtas för att minska skolsegregation. Ett problem är att det finns en brist på forskning om effekter av åtgärder. Anledningen till bristen av ordentliga effektutvärderingar är troligen det faktum att de flesta åtgärder genomförs på lokal nivå.

Många av Sveriges kommuner har under lång tid arbetat med att försöka minska skolsegregationen och främja en heterogen elevsammansättning på skolor. Det finns exempel på olika metoder, åtgärder och arbetssätt. Det kan handla om att bussa eller flytta elever till andra skolor (t.ex. Malmö), att aktivt fördela nyanlända elever över skolorna i kommunen (t.ex. arbetet med Perrongen i Örebro kommun) eller att aktivt arbeta med skollokalplanering och klasssammansättningar (t.ex. Nyköping och Stockholm).

## 10.4 Nuvarande bestämmelser

Vårdnadshavares och elevers rätt att välja skola regleras i 9 kap. (förskoleklass) och 10 kap. (grundskola) i skollagen (2010:800). Där beskrivs vad som åligger hemkommunen, villkor för antagning och vilka urvalskriterier som i allmänhet får tillämpas då antalet sökande överstiger antalet platser.

Det gäller olika regler för placering respektive mottagande samt urval av elever till kommunala och fristående skolor. Detta hänger samman med att kommuner och enskilda huvudmän har delvis olika uppgifter och ansvar. Att reglerna om placering/mottagande skiljer sig åt är därför en naturlig följd av den ansvarsfördelning som i dag gäller på skolområdet.

En kommuns övergripande uppgift och ansvar är att se till att elever hemmahörande i kommunen fullgör sin skolplikt och får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Av regeringsformen (1974:152) följer att en elev alltid ska kunna välja att fullgöra skolplikten i en kommunal skola. Elever ska fördelas på skolor i första hand utifrån vårdnadshavarnas önskemål. Vid fler sökande än platser gäller en allmänt hållen närhetsprincip som innebär att en elevs önskemål inte får

medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts. Det är kommunen som avgör hur många elever som kan tas emot av en skola. Om antalet sökande elever är större än antalet platser bedömer kommunen vilka elever som har rätt till plats.

Fristående skolor ska vara öppna för alla elever, oavsett om de är bosatta i den kommun där skolan ligger eller inte, och vilka urvalsprinciper som får tillämpas ska enligt skollagen godkännas av Skolinspektionen.

Om det finns fler sökande än platser till en fristående skola får huvudmannen använda de urvalskriterier som Skolinspektionen godkänt på generell nivå: anmälningstid, plats i förskoleklass, geografisk närhet, syskonförtur och verksamhetsmässigt samband. Skolorna ska vara tydliga med vilka kriterier som tillämpas och i vilken ordning dessa gäller.

Urvalskriterier aktualiseras när det finns fler sökande än platser på en skola och hänger nära samman med reglerna om placering/mottagande. Eftersom reglerna om placering (kommunala skolor) och mottagande (fristående skolor) skiljer sig åt i så stor utsträckning så skiljer sig också reglerna om urvalskriterier åt.

Det enda generella urvalskriteriet som är reglerat för kommunala skolor är närhetsprincipen. Utöver närhetsprincipen förekommer det också att kommuner använder oreglerade urvalskriterier som t.ex. syskonförtur och kötid.

För fristående skolor anges, som nämnts, i skollagen att de får använda urvalskriterier som godkänts av Skolinspektionen. Skolinspektionen godkänner i dag bara urvalskriterier på generell nivå och det sker alltså ingen prövning i enskilda fall av hur en fristående skola närmare tänker använda sig av ett urvalskriterium. Sannolikt innebär detta en viss variation i hur olika urvalskriterier används. Enligt en rapport från Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och LO (2016) använder fristående skolor nästan alltid kötid i kombination med syskonförtur. En fristående skola behöver i dag inte heller anmäla till Skolinspektionen om man byter, tar bort eller lägger till något av de godkända urvalskriterierna.

## 10.5 Utgångspunkter för kommissionens överväganden och förslag

Frågan om bristande likvärdighet och skolsegregation är en av de mest diskuterade frågorna i den svenska skoldebatten. Kommissionen menar att den bristande likvärdigheten är ett allvarligt problem i den svenska skolan. Mer precist uttryckt består problemen i bristande kvalitet i undervisningen i vissa skolor eller skolklasser och i brister i utförandet av det kompensatoriska uppdraget. Den internationella bilden är att små resultatskillnader i ett land samvarierar med höga genomsnittliga resultat. Den finns även ett viktigt värde i att elever med olika bakgrund möts i skolan. Problemet med bristande likvärdighet synes dessutom öka, att döma av resultaten från de internationella mätningarna.

Ambitionen måste vara att alla skolor ska vara bra skolor. Det betyder förstås inte att alla skolor ska vara precis likadana. I ambitionen att "alla skolor ska vara bra skolor" måste ligga att ingen vårdnadshavare eller elev ska behöva välja bort en skola på grund av att den uppfattas som mindre bra.

Det finns alltså flera tänkbara faktorer som kan förklara bristen på likvärdighet och det faktum att likvärdigheten försämrats. Här redogörs för några faktorer, utan försök till inbördes rangordning efter faktorernas förklaringsvärde: Skilda prioriteringar kommunerna emellan är sannolikt en orsak. En annan sannolik orsak är att kommunerna har skilda ekonomiska förutsättningar för att lägga resurser på skolan. Det kan ses som ett systemfel att kommuner som statistiskt sett har de största behoven av kompensatoriska åtgärder samtidigt har den lägsta skattekraften, dvs. sämre förutsättningar än andra kommuner att frigöra resurser till skolan. Det finns visserligen ett ambitiöst system för kommunalekonomisk utjämning, men likafullt utjämnas inte för alla skillnader i ekonomiska eller strukturella förutsättningar kommunerna emellan (se kapitel 8).

Skolsegregationen bidrar till att försvåra likvärdigheten i skoluppdraget. I socioekonomiskt utsatta skolmiljöer krävs större resurser per elev än om eleverna med motsvarande socioekonomiska bakgrund går i skola i miljöer som ur socioekonomisk synvinkel är blandade. Det kompensatoriska uppdraget försvåras alltså i segregerade miljöer. Det finns även stor risk för att förväntningarna sänks på elever i dessa

skolmiljöer. Det är även svårare att rekrytera erfarna lärare och rektorer till skolor i socioekonomiskt utsatta områden.

Enligt erfarenheter från andra länder finns flera bidragande orsaker till att segregation mellan skolor uppstår. Tre faktorer kan fastslås: boendesegregation, skolval och skolors val av elever (Böhlmark m.fl. 2015).

I ett system där närhetsprincipen används för att fördela skolplatser kommer skol- och boendesegregation att vara nära sammankopplade. Men även i ett system som bygger på skolval är det rimligt att anta att många föräldrar önskar att deras barn går i en skola nära hemmet, eftersom en skola långt från hemmet kan innebära både tidskrävande resor och ett svagare lokalt socialt kontaktnät. I och med att en stor andel av Sveriges elever fortfarande går i en kommunal skola, och att dessa skolor i första hand fördelar sina platser utifrån närhetsprincipen, är det givet att boendesegregationen har stor betydelse för skolsegregationen i Sverige.

Givet den segregation som uppstår på grund av boendesegregationen kan en möjlighet att välja skola både förstärka och försvaga elevsorteringen till skolor. Skolval kan innebära ökad segregation i och med att familjer har olika uppfattningar om skolors kvalitet och olika preferenser för skolors olika pedagogiska inriktningar. Elevsortering kan också uppstå om familjer har olika förutsättningar att göra ett aktivt och välinformerat skolval. Exempelvis kan föräldrar med högre utbildningsnivå ha lättare att tillgodogöra sig information om hur skolvalet fungerar, vilka urvalsgrunder som används samt ha bättre kunskap om hur kvalitetsindikatorer ska tolkas, jämfört med föräldrar med lägre utbildningsnivå. Eftersom de svenska fristående skolorna ofta använder kötid som urvalsgrund, krävs i vissa fall god framförhållning för att en elev ska vara garanterad en plats i en populär friskola. Om föräldrar från olika socioekonomiska förhållanden har olika tillgång till information om hur skolvalet fungerar och vilka urvalsgrunder som tillämpas, kan segregation uppstå.

Skolval kan dock också under vissa förutsättningar bidra till lägre skolsegregation. Om boendesegregationen är mycket hög och individer är helt och hållet sorterade till bostadsområden utifrån sin socioekonomiska ställning, kan skolval utgöra en möjlighet för elever att välja bort skolan i närområdet och därmed bryta den segregation som uppstår i och med närhetsprincipen.

Slutligen kan skolegregation också uppstå genom att skolorna rekryterar elever som kräver få kompensatoriska insatser. I Sverige kan varken kommunala eller fristående grundskolor välja ut elever utifrån deras socioekonomiska bakgrund eller tidigare studieresultat. Däremot är det möjligt för enskilda huvudmän att indirekt påverka en friskolas elevunderlag. Eftersom det finns en kostnad förknippad med skolpendling är det rimligt att anta att skolans elevunderlag i huvudsak kommer att bestå av elever som bor nära skolan. Enskilda huvudmän kan därmed påverka elevsammansättningen genom val av etableringsort och område. Enskilda huvudmän kan också välja att rikta information och marknadsföring till de grupper av elever som de vill attrahera till skolan.

Vid en internationell jämförelse bör även positiva egenskaper i det svenska skolsystemet framhållas: en uppenbar styrka med vårt svenska system är att de fristående skolorna är offentligt finansierade och att "plånboken" därmed inte tillåts styra vårdnadshavarnas val av skola. I många andra länder finns privatskolor vid sidan av de offentliga skolorna där vårdnadshavarna betalar avgifter för elevernas skolgång.

I delbetänkandet (SOU 2016:38) framhåller kommissionen:

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

## 10.6 Kommissionens förslag

Nedan lämnas förslag inom fyra områden, som sammantaget tillsammans med kommissionens förslag i övrigt ska bidra till att minska skolsegregationen eller de negativa konsekvenserna av den.

### 10.6.1 Allsidig social sammansättning

**Kommissionens förslag:** I skollagen ska anges att huvudmannen aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. I denna bestämmelse anges i dag att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. Rektorns ansvar för att inom skolenheten verka för en allsidig social sammansättning av undervisningsgrupper ska skrivas in i läroplanerna.

Förslaget innebär att det i skollagens portalparagraf om likvärdig utbildning, 1 kap. 9 §, läggs till att huvudmannen aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Vidare innebär förslaget att rektorn genom en ny reglering i läroplanen ges motsvarande ansvar att inom skolenheten verka för en allsidig social elevsammansättning vid organiserandet av undervisningen. Förslaget riktar sig till samtliga huvudmän inom skolväsendet, förutom förskolan. Bestämmelsen skapar förutsättningar för att en allsidig social sammansättning måste beaktas vid t.ex. planering av nya skolor men också vid byggande av bostäder, liksom vid organiserandet av undervisningen inom en skolenhet.

De föreslagna bestämmelserna har mer karaktären av inriktningsbestämmelser än effektbestämmelser. Kommissionens bedömning är att de ger förutsättning för huvudmän och rektorer att på sikt stärka likvärdigheten men effekterna av förslagen går i skrivande stund inte fullt ut att överblicka. Det är därför viktigt att effekterna av förslaget nogga följs och utvärderas. Förslaget kan få större betydelse om det i övrigt i samhällsdebatten och politiken reses starkare krav på åtgärder i bostadsplaneringen eller i samhällsplaneringen i övrigt för att komma till rätta med segregationen.



## 10.6.2 Aktivt skolval

**Kommissionens förslag:** I skollagen ska en ny bestämmelse införas som innebär att placering av elever i förskoleklass och grundskola med kommunal huvudman ska göras utifrån en ansökan från vårdnadshavarna. Ansökan ska lämnas till hemkommunen. Av förarbeten bör framgå att ansökan ska vara undertecknad av samtliga vårdnadshavare samt att även om någon ansökan inte görs så är hemkommunen, enligt regeringsformen samt skollagen, skyldig att erbjuda en skolplacering på rimligt avstånd från hemmet.

Förslaget innebär att en ny bestämmelse införs i skollagens kapitel om förskoleklass och grundskola som innebär att placering av elever på kommunala skolenheter ska göras utifrån en ansökan till utbildningen som lämnas in till hemkommunen, det vill säga ett aktivt skolval. Av förarbeten bör framgå att ansökan ska vara undertecknad av samtliga vårdnadshavare samt att även om någon ansökan inte görs så är hemkommunen, enligt regeringsformen samt skollagen, skyldig att erbjuda en skolplacering på rimligt avstånd från hemmet. Skolkostnadsutredningen lämnade i oktober 2016 (SOU 2016:66) förslag om att obligatorisk ansökan skulle införas på fristående skolor. Förslaget har remitterats och bereds för närvarande inom regeringskansliet. Det är viktigt att understryka att ett aktivt skolval ska förenas med utförlig information om skolvalet och om de olika valalternativen (se t.ex. Sahlgren & Jordahl 2016). Kommissionen vill särskilt betona betydelsen av att det utvecklas mått för en skolas bidrag till elevernas kunskapsutveckling, s.k. value-added-mått. Först när sådana uppgifter finns tillgängliga kan valet grundas på kvalitetsuppgifter som är mer rättvisande än t.ex. betyg och provresultat.

Ordet ”skolval” finns inte omnämnt i skollagen, men det framgår att vårdnadshavarens önskemål ska tillmätas stor betydelse när kommunen bestämmer elevens placering vid skolenhet. För grundskola med kommunal huvudman anges i 10 kap. 30 § att:

En elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska dock kommunen placera eleven vid en annan skolenhet inom sin grundskola.

Redan i dag förutsätts alltså att kommunen har en långtgående skyldighet att beakta vårdnadshavarens önskemål inför beslutet om skolplacering. En del kommuner har en blankett som vårdnadshavarna förväntas fylla i. I dessa kommuner finns alltså redan en skolansökan. Andra kommuner meddelar vårdnadshavarna var eleven kommer att få skolplacering med utgångspunkt från placeringsskolan för eleven (begreppet placeringsskola har betydelse för möjligheterna att få skolskjuts). Möjligheten att välja skola omnämns i dessa kommuners kommunikation med vårdnadshavarna, men ibland får den informationen en något undanskymd plats. En reglering av att en skolansökan ska föregå skolplaceringen, i kombination med en reglering av skyldigheten att informera om skolvalet, bör därför bidra till att stärka vårdnadshavarnas reella möjligheter att göra informerade val.

En förutsättning för att en elev ska bli mottagen vid en fristående skolenhet är enligt gällande regler att mottagandet föregåtts av en ansökan i en eller annan form från en vårdnadshavare. Att själva ansökan blir obligatorisk, i enlighet med förslaget från Skolkostnadsutredningen, har främst fördelen att rättssäkerheten och transparensen förbättras.

Att valet av skolenhet för såväl kommunens egna skolenheter som fristående skolor förutsätts vara ”obligatoriskt” kan i kombination med utökad information få funktionen att fler vårdnadshavare gör ett aktivt val. Det bör tilläggas att ordet obligatoriskt strängt taget är oegentligt i sammanhanget, det går aldrig att tvinga en vårdnadshavare att lämna en ansökan, och en skolplacering måste ske även om en vårdnadshavare av något skäl underlåter att lämna en ansökan.

Som redan betonats är det viktiga att det obligatoriska skolvalet kombineras med utökad information om valets möjligheter. Här kan exempelvis nämnas att det enligt vad kommissionen erfarit finns många invandrare som inte känner till att det är gratis att gå på fristående skolor i Sverige. Man tror att det handlar om privat-skolor med höga avgifter.

Förbättrad information i kombination med det obligatoriska valet kommer att leda till att fler vårdnadshavare väljer bort segregerade skolmiljöer med låg socioekonomisk status. Mekanismen som leder till minskad skolsegregation blir i så fall att man helt enkelt tunnar ur elevunderlaget på de segregerade skolorna och fördelar eleverna på andra skolor där segregationen är mindre. Här ska

inflikas att kommissionens förslag innebär att stora ansträngningar ska göras för att alla skolor ska vara bra skolor. En utökad information om skolvalet kommer även leda till att vårdnadshavare väljer andra kommunala skolor än den som är belägen närmast bostaden. Kommissionen bedömer att effekten av det aktiva skolvalet blir att skolsystemet som helhet blir mindre segregerat. Kommissionen vill dock understryka att effekterna av ett aktivt skolval noga bör följas och utvärderas.

Det bör observeras att ett aktivt skolval kan bli svårt att motivera om inte åtgärden kombineras med förslag som gör vårdnadshavarnas reella möjligheter att få sina val tillgodosedda mer likvärdiga än vad som är fallet i dag. Närhetsprincipen omöjliggör för flertalet elever som inte bor i närheten av en given kommunal skola att få gå på den skolan om antalet sökanden överstiger antalet platser. Kötid som urvalskriterium för fristående skolor utestänger många elever som kommit till Sverige under senare år och även elever vilkas vårdnadshavare inte varit medvetna om att en skolplacering vid en viss fristående skola hade krävt att barnet ställts i kö kort tid efter barnets födelse. Ett förslag om aktivt skolval som inte kombineras med åtgärder för att i större utsträckning skapa likvärdiga förutsättningar att få valet tillgodosett riskerar att få låg legitimitet.

Ett aktivt skolval i kombination med utökad information ger reellt sett bättre förutsättningar att nyttja valfriheten och har därmed givetvis även fördelar för vårdnadshavare och elever oaktat förslagets påverkan på skolsegregationen. Kommunen bör använda kvalitets-säkrade uppgifter som erhålls från staten. Informationen bör utformas i samverkan med de enskilda huvudmännen i kommunen.

### 10.6.3 Förändrade regler för placering vid skolenheter med kommunal huvudman

**Kommissionens förslag:** Förslaget innebär att det ska införas en ny bestämmelse om placering på kommunala skolenheter med innebörden att kommunerna ges en möjlighet att frångå närhetsprincipen vid beslut om skolplacering från årskurs 7 under förutsättning att antalet sökanden till en given skola överstiger antalet platser. Närhetsprincipen får i dessa fall generellt ersättas av ett urval som i syfte att främja en allsidig social sammansättning

sker genom lottning. En elev som på grund av särskilda skäl har behov av en skolplacering i skälig närhet till hemmet ska dock alltid ha rätt till en sådan placering. Vidare ska dagens bestämmelse om rätten att gå kvar i den skolenhet man börjat på inte ändras.

Kommissionen anser att det bör tillsättas en utredning med uppdrag att se över hur närhetsprincipen vid placering på kommunala skolor kan förändras, i syfte att möjliggöra en större flexibilitet för kommuner i hur de organiserar sitt skolväsende och därmed få ett mer effektivt verktyg att motverka skolsegregation.

Förslaget innebär att reglerna för placering vid kommunala skolenheter ändras, så att kommunerna ges en möjlighet att frångå närhetsprincipen vid beslut om skolplacering från årskurs 7 under förutsättning att antalet sökanden till en given skola överstiger antalet platser. Närhetsprincipen får i dessa fall ersättas av ett urval som i syfte att främja en allsidig social sammansättning sker genom lottning. En elev som på grund av särskilda skäl har behov av en skolplacering i skälig närhet till hemmet ska dock alltid ha rätt till en sådan placering. Vidare ska dagens bestämmelse (10 kap. 31 § skollagen) om rätten att gå kvar i den skolenhet man börjat på inte ändras. Om en skolenhet t.ex. omfattar förskoleklass – årskurs 9 kommer ingen elev att tvingas byta skola inför årskurs 7. Det bör observeras att den föreslagna förändringen inte inskränker vårdnadshavarnas möjligheter att få sina skolval tillgodosedda. Den nya möjligheten kan alltså endast tillämpas, inom ramen för gjorda val, när antalet sökanden överstiger antalet platser, dvs. i situationer där det utöver vårdnadshavarnas val krävs ytterligare urvalskriterier för att avgöra skolplaceringen. Det ska alltså noteras att det redan i dag krävs urvalskriterier utöver vårdnadshavarens önskemål eller val i en situation som denna. När antalet sökanden överstiger antalet platser kan alltså inte ”valet” ensamt tjäna som urvalsgrund.

### Utredning om närhetsprincipen

Kommissionens förslag skapar förutsättningar för en minskad skolsegregation. Det är emellertid också kommissionens uppfattning att nuvarande utformning av närhetsprincipen skapar begränsningar för kommuner att tillräckligt effektivt arbeta för en allsidig social sam-

mansättning av skolor och klasser. Därmed innebär närhetsprincipen också en begränsning i kommunernas möjlighet att minska skolsegregationen. Det finns i dag ett friutrymme inom skollagens ram i hur närhetsprincipen tillämpas. Av rättspraxis (HFD 2015 ref 50) följer att närhetsprincipen innebär en relativ, inte en absolut, närhet. Detta innebär att en elev har rätt till en skolplacering på en skola nära hemmet, dock inte alltid den närmaste. Det finns dock också en stor osäkerhet kring vad skollagens närhetsprincip närmare i enskilda fall innebär för rättighet för elever, och därmed också vilka begränsningar den innebär för kommunens möjlighet att organisera sitt skolväsende i syfte att minska skolsegregationen. Kommissionen anser därför att det bör tillsättas en utredning med uppdrag att se över hur närhetsprincipen vid placering på kommunala skolor kan förändras, i syfte att möjliggöra en större flexibilitet för kommuner i hur de organiserar sitt skolväsende och därmed få ett mer effektivt verktyg att motverka skolsegregation. Det är viktigt att utredningens förslag är förenliga med diskrimineringslagstiftningen.

#### 10.6.4 Förändrade regler för mottagande vid skolenhet med enskild huvudman

**Kommissionens förslag:** Huvudregeln ska liksom i dag vara att fristående skolor ska vara öppna för alla. Kötid ska inte längre kunna användas som urvalskriterium vid fler sökande än platser vid en skolenhet. Lottning ska kunna användas som urvalskriterium. Det ska regleras i förordning vilka urvalskriterier som får användas. I beslutet om godkännande ska anges vilka urvalskriterier som huvudmannen ska använda sig av när antalet sökande överstiger antalet platser på en skolenhet.

Fristående skolor ska enligt skollagen vara öppna för alla elever, oavsett var de kommer ifrån. För fristående skolor gäller de urvalskriterier som Skolinspektionen fastställt (i dag bl.a. kötid, syskonförtur, verksamhetsmässigt samband).

Jämfört med i dag innebär förslagen att kötid tas bort och lottning införs som godkänt urvalskriterium när antalet sökande till en skolenhet överstiger antalet platser. Lottning är till skillnad från kötid neutralt och inte något som riskerar förstärka skolsegrega-

tionen. Lottning är också förenligt med det grundläggande öppenhetskrav som gäller för fristående skolor. I övrigt ska fristående skolor kunna använda samma urvalskriterier som i dag. De urvalskriterier som används ska (i enlighet med Skolkostnadsutredningens förslag i SOU 2016:66) anges i beslutet om godkännande.

Att ersätta kötid med lottning enligt ovan innebär att elever som kommer sent till Sverige får samma chans som andra elever att få en placering på en skola där antalet sökanden överstiger antalet platser. Förslaget innebär också att fördelarna av ett informationsövertag som medför att vissa vårdnadshavare ställer barnet i kö till en fristående skola många år före skolstart neutraliseras. Förslaget ger därmed ökad legitimitet åt förslaget om aktivt skolval. För att skapa ökad tydlighet kring vilka urvalskriterier som får användas anser kommissionen att detta bör regleras i förordning. Kommissionen anser också, i likhet med Skolkostnadsutredningen, att det i beslutet om godkännande bör anges vilka urvalskriterier en huvudman avser använda.

Skolinspektionen ska närmare bestämma hur olika urvalskriterier till fristående skolor ska användas. I detta sammanhang är det viktigt att myndigheten beaktar alla huvudmäns skyldighet att aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever på skolor. Av 2 kap. 5 § skollagen följer att en förutsättning för att en enskild huvudman ska kunna godkännas är att verksamheten bedrivs i enlighet med skollagens bestämmelser. Detta innebär att de urvalskriterier som en enskild huvudman använder också måste vara förenliga med skollagens bestämmelser, t.ex. kan inte ett urvalskriterium som används på ett sätt som är oförenligt med förslaget om att alla huvudmän aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av skolenheter vara tillåtet.

### **10.6.5 Urval till skolenheter med gymnasieskolans nationella program**

Urvalet av elever till nationella program i gymnasieskolan regleras i 7 kap. gymnasieförordningen. Frånsett ett antal platser i s.k. fri kvot ska urvalet av elever baseras på betygen från grundskolan.

Om en huvudman erbjuder samma program vid flera skolenheter behöver fördelningen bestämmas av någon princip. Det finns inte några statliga regler för detta. Huvudmannen kan t.ex. basera även

detta ”sekundära urval” på betyg eller utforma elevområden för respektive skolenhet och ge företräde för dem som bor i elevområdet. Sådana elevområden behöver inte följa en närhetsprincip. När en närhetsprincip ändras till betygsurval har det visat sig att det kan uppstå en betydande skolsegregation, såväl vad gäller kunskapsresultat som etnicitet och social bakgrund, mellan skolor med höga respektive låga betygskrav för antagning (IFAU 2005). Ett system med elevområden kan å andra sidan leda till strategiskt beteende, t.ex. att man formellt folkbokför sig hos en släkting, för att få komma in på önskad skola.

Kommissionen har diskuterat möjligheter att motverka skolsegregation inom gymnasieskolan.

De fristående gymnasieskolorna utgör en tredjedel av totalantalet och har en fjärdedel av elevantalet. Fristående skolor ska vara öppna för alla och att införa andra urvalsgrunder än betyg bedöms inte rimligt.

Kommunala huvudmän kan som nämnts själva besluta om hur urvalet ska gå till när fler vill gå på ett program vid en viss skola. Kommunerna har att beakta det nya ansvaret att främja en allsidig social sammansättning vid skolenheterna. Kommissionen bedömer att kommunerna även i fortsättningen bör ha frihet att utforma urvalsreglerna.

## 10.7 Gemensam antagning

**Kommissionens förslag:** Regeringen bör tillsätta en utredning i syfte att ta fram ett system för gemensam antagning av elever till skolenheter inom förskoleklass och grundskola med kommunal respektive enskild huvudman.

Det är viktigt att alla elever behandlas lika och i enlighet med gällande regelverk i samband med placering eller mottagande vid skolenheter. Reglerna måste skapa garantier för ett rättssäkert förfarande. Reglerna måste samtidigt även medge en effektiv administration.

### 10.7.1 Problemen med dagens system för antagning och mottagande av elever

I dag beslutar som framgått ovan varje huvudman om antagning till huvudmannens skolenheter, med utgångspunkt från ett nationellt regelverk, med Skolinspektionen som tillsynsmyndighet. Frågan om skolplacering vid kommunal skolenhet eller mottagande vid fristående skolenhet aktualiseras vid skolstart eller i samband med de byten av skola som ofta nödvändiggörs i samband med stadieövergångar. Andra orsaker som aktualiserar byte av skola är exempelvis att vårdnadshavarna och eleven byter bostadsort, ändrade familjeförhållanden eller att vårdnadshavarna önskar en annan skola för eleven.

I regeringens direktiv till Skolkostnadsutredningen (dir. 2014:126) framhålls att en utgångspunkt för det svenska skolväsendet är att alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning förutsatt att inte annat följer av särskilda bestämmelser i skollagen (1 kap. 8 § skollagen). Huvudmän kan därför inte, framhåller regeringen, välja vilka elever man ska ta emot till sina utbildningar, utan alla skolor ska vara öppna för alla behöriga sökande. I direktiven nämns också att det är svårt för Skolinspektionen att vid sin tillsyn kontrollera att skollagens regler för mottagande av elever har följts.

Skolkostnadsutredningen hade bland annat till uppgift att överväga att lägeskommunen görs ansvarig för administrationen av köer och antagning av elever även till de fristående skolor som är belägna i kommunen. Utgångspunkten var att antagningen av elever till de berörda skolformerna ska vara tydlig, transparent och administrativt enkel. Skolkostnadsutredningen drog slutsatsen att sådana regler inte bör införas (SOU 2016:66). Utredningen föreslog i stället en obligatorisk ansökan till fristående skolor. I sammanhanget kan även nämnas att det pågår ett lagstiftningsarbete gällande införandet av offentlighetsprincip i fristående skolor, i syfte att öka transparens och rättssäkerhet. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Det nuvarande decentraliserade systemet kan innebära risker för att alla elever inte behandlas lika eller i enlighet med skollagens bestämmelser i samband med placering vid skola med kommunal huvudman eller mottagande vid fristående skolenhet. Här ska dock understrykas att de befintliga reglerna ger möjligheter att överklaga kommunens beslut hos allmän förvaltningsdomstol (laglighetspröv-



ning) och i vissa fall hos Skolväsendets överklagandenämnd (förvaltningsbesvär). Det kan emellertid vara frestande för kommunala eller enskilda huvudmän och skolenheter att av ekonomiska eller andra skäl på olika sätt undvika placering eller mottagande av vissa elever i behov av särskilt stöd. Det saknas en samlad kunskap i frågan med utgångspunkt från forskning, myndighetsrapporter, domstolsbeslut och annan rättspraxis. Det finns dock visst stöd för att tillämpningen av reglerna om placering och mottagande vid skolenhet utgör ett problem (se t.ex. Westling Allodi 2013). Inom kommissionen har framförts uppfattningen att det förekommer att rektorer eller huvudmän tänjer på regelverket i vissa fall.

### **10.7.2 Behov av fortsatt utredning om förutsättningarna för gemensam antagning och begränsningar av antalet tillfällen då skolval medges**

Kommissionen menar att det finns skäl att införa gemensam antagning inom förskoleklass och grundskola och föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att ta fram ett sådant förslag. Kommissionen är medveten om att Skolkostnadsutredningen nyligen utrett frågan och att utredningens förslag bereds för närvarande. Kommissionen menar dock att det finns särskilda skäl för en ny utredning.

Kommissionen bedömer att det utöver omsorgen om transparensen och enskilda elevers rättigheter, som i hög grad vägledde Skolkostnadsutredningens arbete, även finns andra skäl att överväga gemensam antagning och att de förslag om ändrade urvalsregler som kommissionen lämnar i sig eventuellt kan ge nya argument för gemensam antagning.

Kommissionens förslag enligt ovan om aktivt skolval innebär, om det genomförs, att frågan om informationen om skolvalet och de olika alternativen blir ännu viktigare än tidigare. En gemensam antagning skulle förbättra förutsättningarna för att ge allsidig och fullständig information om skolvalet.

Det system med aktivt skolval som kommissionen föreslår skulle underlättas av att varje huvudman har ett ansökningstillfälle inför varje termin eller läsår, med en för alla skolor gemensam sista ansökningsdag. Detta ansökningsförfarande måste kompletteras med särskilda regler för de situationer då önskemål finns om skolbyten

mellan ansökningsperioderna. För skolor med kommunal huvudman tillämpas redan i dag i allmänhet denna ordning. En fördel med en inom ett visst geografiskt område gemensam antagning vore att även fristående skolor skulle ingå i detta förfarande. På sikt kommer ett aktivt skolval att leda till en ökning av antalet vårdnadshavare som gör ett aktivt skolval. Antalet rangordnade skolor i varje vårdnadshavares val kommer också att öka.

Kommissionens förslag om lottning som urvalskriterium vid specifika situationer där antalet sökanden till en skola överstiger antalet platser kommer att leda till ett antal lottningar, och en elev kan komma att delta i mer än en lottning. En lottning till skolor med kommunal huvudman torde inte i sig innebära något samordningsproblem utöver de som kan finnas med dagens system för placering vid skolenheter, eftersom antagningen redan i dag som regel är samordnad. Om elever dessutom söker till fristående skolor och deltar i lottning dit kan den situationen uppstå att lottningsförfarandet sker parallellt hos två eller flera huvudmän, om antagningen inte är samordnad. Lottningsförfarandet skulle kunna underlättas av samordning inom ramen för gemensam antagning i dessa fall. Det måste dock även efter samordning och gemensam antagning fortfarande ske en parallell lottning men genomförd av en instans i stället för två eller flera. Fördelen är att man får ett mer rättssäkert förfarande och en bättre överblick, man vet resultatet av de olika lottningarna och kan ta hänsyn till utfallet utan dröjsmål och därmed få till stånd en något snabbare process. Å andra sidan har samordningen kostnader och reser frågor av olika slag, bland annat till följd av att dagens separata, ofta mindre omfattande och förhållandevis enkla processer, ska samordnas till en enda med ett flertal olika regelverk.

Vårdnadshavare kan även söka till en fristående skola utanför det område som givet vårdnadshavarens folkbokföringsadress är det ”egna” området för gemensam antagning. Ansökan skulle då kunna lämnas till den ”egna” gemensamma antagningsfunktionen, för att därefter utan dröjsmål överlämnas till den berörda gemensamma antagningsfunktionen på motsvarande sätt som i dag gäller för gymnasieskolan.

Goda planeringsförutsättningar för skolenheterna är centrala för att möjliggöra ett effektivt resursutnyttjande. I dag kan skolbyten ske vid obegränsat antal tillfällen under året. Detta får enligt kom-

missionens mening till följd att stora ekonomiska, lokalmässiga och personella resurser inte används fullt ut. Halvtomma klasser och skolor innebär att offentliga medel används mindre effektivt. Forskningen har dessutom visat att skolbyten generellt är negativt för elevernas lärande och utveckling (Hattie 2009), även om det självfallet i många enskilda fall kan vara helt nödvändigt att byta skola.

Kommissionen bedömer att även frågan om möjligheterna att begränsa antalet tillfällen under skoltiden då skolval medges bör utredas inom ramen för den utredning som ska leda fram till ett förslag om gemensam antagning. En gemensam antagning skapar förutsättningar för att begränsa antalet tillfällen under skoltiden då skolbyten får ske. Givetvis måste det dock alltid finnas möjlighet att byta skola för elever som har särskilda skäl. Det är även viktigt att vårdnadshavare och elever även utan särskilda skäl fortsättningsvis bereds vissa möjligheter att byta skola. Det är alltså inte önskvärt att helt ta bort möjligheten till skolbyten. För några årtionden sedan låg till stor del makten över skolplaceringen hos det allmänna, medan föräldrar och elever hade mindre inflytande. Det har under lång tid varit viktigt att stärka medborgar- och brukarinflytandet över offentlig verksamhet såsom vård, skola och omsorg. Kommissionen vill inte återgå till den ordning som gällde tidigare. Kommissionen menar att den föreslagna utredningen bör få till uppgift att utreda gemensam antagning dels utan begränsningar av antalet skolval under skoltiden, dels med sådana begränsningar.

### 10.7.3 Ytterligare utgångspunkter för utredningsarbetet

Enligt kommissionens mening ska den föreslagna utredningen om ett gemensamt antagningssystem ha som utgångspunkt att skolor med kommunal respektive enskild huvudman ska behandlas på ett sätt som garanterar rätts säkerheten för såväl huvudmän som elever. Därför måste ett eventuellt förslag från utredningen om gemensam antagning innebära att samtliga huvudmän ska omfattas av ett gemensamt antagningssystem. Utredningen bör analysera förutsättningarna för att ersätta dagens decentraliserade system, där det är vanligt att rektorer själva efter delegation bestämmer över antagningen inom ramen för rådande regelverk, med ett system där antagningen sker gemensamt och centraliserat till en nivå ovanför enskilda skolenheter.

Utredningen bör även överväga möjligheterna till regional samordning av antagningen.

Det kan alltså enligt kommissionens bedömning finnas fördelar med en gemensam antagning, men det kan dock även finnas nackdelar. Idén om gemensam antagning väcker även principiella och legala frågor som kräver fortsatt utredning. Beslut om mottagande till kommunala skolor ligger i dag enligt skollagen på huvudmannanivå men delegeras ofta till t.ex. rektorer med stöd av bestämmelserna om delegation i 6 kap. kommunallagen. En gemensam antagning i lägeskommunens regi skulle nödvändiggöra en lagändring med innebörden av att just beslut om skolplacering inte får delegeras. Sådan reglering saknas helt i dag men av praxis följer att bara de för elev allra mest ingripande besluten enligt skollagen inte får delegeras, ett exempel är längre avstängningar i gymnasieskolan och eventuellt även inskrivning i grundsärskolan mot vårdnadshavarnas vilja. Skolplacering kan inte betraktas som ett beslut av lika ingripande karaktär och ett delegationsförbud för beslut om skolplacering skulle vara svårt att motivera utifrån beslutets karaktär. Utredningen bör dock inte ha som en given utgångspunkt att det är just lägeskommunen som ska ansvara för den gemensamma antagningen, exempelvis kan även en regionalt baserad antagning övervägas. Utredningen måste även utforma ett eventuellt förslag om gemensam antagning så att det inte inskränker enskilda huvudmäns bestämmanderätt, med beaktande av reglerna om näringsfrihet i 2 kap. 17 § regeringsformen.

Det är också viktigt att den utredning som kommissionen föreslår grundligt analyserar möjligheterna till förändringar av antagningssystemet som är administrativt rationella. Till förutsättningarna hör att antagning vid skolor med kommunalt huvudmannaskap förutsätter flexibilitet och lokala tillämpningar av närhetsprincipen, samtidigt som fristående skolor har olika urvalsregler som ska tillämpas parallellt.

Kommissionen vill slutligen framhålla att det är angeläget att eventuella förändringar av antagningssystemet så långt möjligt kan beslutas i bred politisk enighet, för att säkerställa långsiktighet och nationell samling kring skolan.

## 10.8 Skolkommissionens förslag bildar en helhet

Avslutningsvis vill kommissionen understryka att kommissionens förslag i detta slutbetänkande sammantaget syftar till att alla skolor ska vara bra skolor. Exempelvis har förslagen och ställningstagandena gällande statlig resursstyrning, professionsprogram, stöd till huvudmännen t.ex. för att allokera lärarresurser och om tidigt specialpedagogiskt stöd detta syfte. De förslag som presenteras i detta kapitel samverkar alltså med andra förslag och bildar en helhet, som kommissionen menar kommer att leda till ökad likvärdighet.



# 11 Läroplansutveckling och utvärderingssystem

I detta kapitel redovisas kommissionens bedömningar i vissa avgränsade läroplansfrågor samt uppföljnings- och utvärderingsfrågor.

## 11.1 Kontinuerlig läroplansutveckling

**Kommissionens bedömning:** Utvecklingen av kursplaner, ämnesplaner och kunskapskrav bör ske i en kontinuerlig process med stark förankring hos lärosäten och bland lärare och rektorer.

Läroplanernas allmänna delar om skolans värdegrund och uppdrag samt övergripande mål och riktlinjer är av sådan karaktär och vikt att de brukar underställas riksdagen och inte ändras utan ett omfattande utredningsarbete och remissförfarande. De styrande bestämmelserna om ämnens innehåll som finns i kursplaner, ämnesplaner och kunskapskrav är av ett annat slag. Kommissionen anser, som framgick av delbetänkandet, att det är önskvärt med en kontinuerlig uppföljning och revidering av dessa styrdokument. Det skulle ge förbättrade förutsättningar för att hålla styrdokumentet relevanta och användbara och att de är baserade på aktuell vetenskap och beprövad erfarenhet. Justeringen av styrdokumentet bör ske i en process med stark förankring bland lärare och rektorer. Angelägna områden att beakta vid uppföljning av styrdokumentet är enligt kommissionen t.ex. utvecklingen inom it-området, FN:s globala mål för hållbar utveckling (Agenda 2030) samt den internationella utvecklingen inom kompetensbaserade läroplaner.

## 11.2 Läroplansmål och kunskapskrav

**Kommissionens bedömning:** Det behöver undersökas om undervisningen styrs av kursplanernas och ämnesplanernas syften eller långsiktiga mål på det sätt som avsetts eller om kunskapskrav och s.k. kunskapsmatriser kommit att i för hög grad bli styrande.

I 2011 års läroplaner för grundskolan och gymnasieskolan finns i varje kursplan respektive ämnesplan ämnets syfte eller långsiktiga mål formulerade i form av ämnesspecifika förmågor som eleven ska utveckla. Kunskapskrav finns formulerade för de olika betygsstegen. Kunskapskraven uttrycker hur eleven ska visa sina kunskaper på kvalitativt skilda nivåer.

Läraren bör, vid planeringen av undervisningen i ett ämne, enligt Skolverkets allmänna råd (Skolverket 2011d) tydliggöra vilka delar av ämnets syfte som undervisningen i det aktuella arbetsområdet ska inriktas mot och utifrån det avgöra hur det centrala innehållet ska kombineras och behandlas så att eleverna ges förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt i förhållande till kunskapskraven.

Det har framförts farhågor om att det snarare kan bli kunskapskraven, vad eleven ska visa, som läggs till grund för lärares planering av undervisningen. Om kunskapskraven görs till mål för undervisningen i stället för de ämnesspecifika förmågor som eleverna ska utveckla, enligt ämnets långsiktiga mål, finns risk för att innehåll, sammanhang och helhet kommer i skymundan och att undervisningen fragmentiseras (Carlgren 2016). Denna risk förstärks genom användning av olika s.k. matriser där kunskapskraven delas upp i olika mindre delar.

Kommissionen anser att det är viktigt att lärare utifrån sitt professionella kunnande skapar tydlighet för eleverna vad det är de ska kunna. Styrdokument och stödmaterial måste utformas så att lärarna får stöd för detta och risken för en fragmentisering av undervisningen behöver uppmärksammas. Skolverket (2015j) har i en reformutvärdering sett tecken på att kunskapskraven fått en ökad betydelse vid genomförandet av undervisningen i grundskolan. Kommissionen anser att frågan behöver uppmärksammas men att det inte finns tillräckligt underlag för att bestämt avgöra i vilken utsträckning de beskrivna farhågorna är berättigade. Det behövs ett bättre kunskapsunderlag om hur systemet faktiskt förstås och tillämpas av lärare för att kunna bedöma vilka insatser som kan behövas.



### 11.3 Ett sammanhållet uppföljnings- och utvärderingssystem

**Kommissionens bedömning:** Det nationella uppföljnings- och utvärderingssystemet måste kompletteras på viktiga punkter. Tillförlitliga mått på elevernas kunskapsutveckling behöver utvecklas. Det behövs uppgifter om elever i behov av stöd, stödinsatser och insatsernas effekter.

Uppföljningen av de nationella målsättningar som kommissionen föreslagit bör under de närmaste åren genomföras som ett särskilt avgränsat arbete. När det gäller det ordinarie nationella uppföljnings- och utvärderingssystemet vill kommissionen, liksom i delbetänkandet, understryka att det är nödvändigt att komma till rätta med vissa brister, som även OECD (2015a) påtalat. Det behövs mer tillförlitlig resultatinformation om elevernas kunskapsutveckling, på såväl nationell nivå som på huvudmannanivå och skolnivå, än den som ges av betyg och nationella prov. Det är inte minst viktigt för den lokala uppföljningen att det finns instrument som ger möjlighet att t.ex. bedöma effekter av undervisning och stödinsatser. För ett informerat skolval är det av största betydelse att det finns tillgång till uppgifter om en skolas bidrag till elevernas kunskapsutveckling genom s.k. value-added-mått. De kan ge mer rättvisande kvalitetsinformation än betyg och provresultat. Som framgår av kapitel 9 saknas även uppgifter om hur många barn och elever i svensk skola som är i behov av och får någon form av extra anpassningar och särskilda stödinsatser, vilka insatser som görs och hur dessa fungerar. Det behövs kunskap om vilka program och insatser som är effektiva när det gäller extra anpassningar och särskilt stöd.

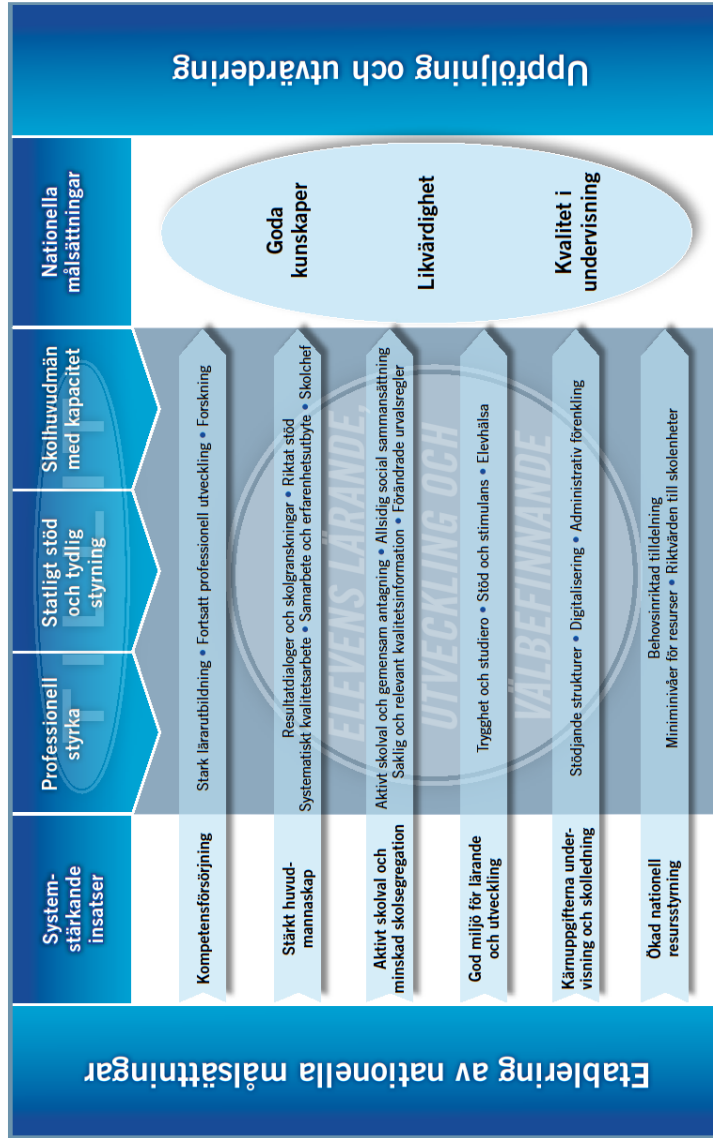


## 12 Ett robust skolsystem med utvecklingskraft och stärkt likvärdighet

Skolkommisionens förslag och bedömningar, som redovisats i kapitel 4–11, har utformats så att de tillsammans ska bilda en samlad strategi (se illustration på nästa sida). Förutom att vara ändamålsenliga i förhållande till kommissionens uppdrag ska strategins olika delar vara konsistenta och förstärka varandra. De ska främja autonomi för lärare och rektorer och även tillförsäkra staten möjlighet att över tid hantera och justera komponenterna i strategin. Strategin ska bygga vidare på skolsystemets starka sidor och även, där det behövs, justera eller utveckla en del av de reformer som skolsystemet genomgått. Målet är ett robust skolsystem, dvs. där alla skolhuvudmän har god kapacitet, lärar- och skolledaryrkena är attraktiva, resursfördelningen kompensatorisk och där det finns en kultur av samarbete och samverkan inom skolor och mellan skolor och skolhuvudmän i professionella frågor. Det råder också en ömsesidig tillit mellan de professionellt verksamma i skolan, skolhuvudmännen och staten. Ett robust skolsystem har genom dessa egenskaper även utvecklingskraft och förnyelseförmåga. I detta kapitel sammanfattas hur kommissionens olika förslag samverkar till en strategi för förbättrade resultat, ökad kvalitet i undervisningen och stärkt likvärdighet.

Kommissionen har strävat efter att grunda sina analyser och förslag på svensk och internationell forskning, utvärderingar och annat relevant underlag. Detta stöd för kommissionens förslag och bedömningar framgår av de referenser som tidigare återopats och upprepas inte här.

# Nationell strategi



## Kommissionens förslag och bedömningar i sammanfattning

Kommissionen har lämnat förslag till *nationella målsättningar* för kunskapsresultat, kvalitet i undervisningen och likvärdighet. Förslagen framgår av bilaga 4. Målsättningarna tillsammans med de förändringar som blir resultatet av kommissionens förslag ska förankras brett i skolväsendet. Även en bredare samhällsinformationsinsats ska genomföras för att uppnå en allmän uppslutning bakom skolan.

Ett *stärkt huvudmannaskap* ska åstadkommas genom statligt stöd och samverkan på regional nivå. Här ingår resultatdialoger och stödjande skolgranskningar, systematiskt kvalitetsarbete, regional kompetensförsörjning, riktat stöd till skolor med stora utmaningar, samarbete och erfarenhetsutbyte, gymnasieskolans planering samt en statlig reglering av skolchefens ansvar.

Förslagen om *kompetensförsörjning* omfattar lärarutbildning, professionsprogram, kompetensutveckling samt skolans vetenskapliga bas, forskningsanknytning och praktikinära forskning.

*Förutsättningarna för lärare och rektorer att ägna sig åt sina kärnuppgifter, undervisning och skolledning*, ska förbättras genom förenkling och minskning av administrativa uppgifter, bl.a. genom digitaliseringens möjligheter. Såväl staten som huvudmännen ska visa återhållsamhet med att ålägga lärare och rektorer dokumentations- och redovisningskrav. Lärarutbildningen ska ge lärarna en god grund för t.ex. kunskapsbedömning.

*Ett ökat nationellt ansvar för skolans finansiering* åstadkoms genom ett statligt bidrag till huvudmännen utifrån ett index som speglar deras socioekonomiska förutsättningar. Det skapar förutsättningar för staten att ange en avtalad miniminivå för varje huvudmans resurser till undervisning och elevhälsa. Efter fortsatt utredning införs bindande miniminivåer. Kommunens fördelning av resurser till sina skolenheter förutsätts ske med stöd av indexvärden som anges av staten. Fördelningen från kommunen till enskilda huvudmän sker som i dag utifrån samma grunder som kommunen tillämpar för sina egna skolor.

*En god miljö för lärande och utveckling*. Här ingår förslag om tidig kartläggning av elevers förutsättningar inom framför allt läs- inläring som grund för läsförståelse, med utgångspunkten att genom tidigt specialpedagogiskt stöd förebygga att skolsvårigheter

uppstår (individprevention). Vidare föreslås bl.a. tillägg i läroplanerna om rektorns ansvar för trygghet och studiero, elevers respekt för skolans personal och för andra elever, elevernas egna ansträngningar i skolarbetet samt kunskapsspridning om vad som främjar trygghet och studiero.

*Aktivt skolval och minskad skolsegregation.* Förutsättningar för förbättrad likvärdighet, framför allt att minska sambandet mellan elevernas bakgrund och skolresultat, skapas genom kommissionens samlade förslag. Förslag som specifikt syftar till minskad skolsegregation är en övergripande bestämmelse om att sträva efter socialt allsidigt sammansatta skolor och klasser, aktivt skolval grundat på bred och saklig information samt vissa förändringar för placering i kommunala skolor och urval till fristående skolor.

Statens sanktioner mot kommunala respektive enskilda huvudmän som inte uppfyller kraven ska så långt som möjligt vara likvärdiga. En motsvarighet till ett återkallande av godkännande för en enskild huvudman är *statligt ingripande mot en kommunal huvudman*. Kommissionen föreslår att kriterierna för att tillgripa de båda sanktionerna ska vara desamma.

## En samlad strategi

En aktiv implementering av de nationella målsättningarna skapar en bred uppslutning kring de olika förbättringsområden som Sverige ställt upp för skolan. Huvudmän och skolor får stöd i hur de lokalt kan arbeta med målsättningarna. Det ger motivation och medvetenhet om vad som förväntas. En stark uppslutning bakom skolan bland allmänhet och viktiga samhällsaktörer mobiliseras.

De nationella målsättningarna följs upp på riksnivå och genom resultatdialoger på regional nivå och bibehåller därigenom över tid sin styrande och motiverande kraft. Genom stödet från den statliga skolmyndigheten på regional nivå, i samarbete med lärosäten, kommer skolhuvudmännen att utveckla sitt systematiska kvalitetsarbete. De får därigenom bättre förmåga att upptäcka, analysera och åtgärda brister och utvecklingsbehov. Detta kommer att stärka huvudmännens självutvecklande kapacitet och bidra till skolsystemets robusthet.

De stödjande skolgranskningar som skolmyndigheten på regional nivå genomför med hjälp av externa lärare och skolledare samt läro-

säten kommer att belysa och stärka undervisningens kvalitet. Granskningen inriktas mot hur skolan säkrar villkoren för hög kvalitet i undervisningen. Det gäller t.ex. hur man på skolan identifierar och analyserar verksamhetens utvecklingsbehov och därefter vidtar förbättringsåtgärder, t.ex. kompetensutveckling, förstärkning av en gemensam syn på skolans mål, översyn av resursfördelning m.m. Skolans starka och svaga sidor identifieras och diskuteras utifrån jämförelser med skolans självvärdering. Vid behov erbjuds olika former av stöd i samråd med skolledning och huvudman.

Mer omfattande riktade stödinsatser sätts, i samråd med huvudmannen, in för skolor med stora utmaningar och utvecklingsbehov.

Huvudmännen får i många fall avsevärt förstärkta resurser till undervisning och elevhälsa och får stöd i att utnyttja medlen på ett evidensbaserat sätt, t.ex. genom att styra och fördela lärar- och skolledarresurser, minska klasstorlekar eller öka lärartätheten. Huvudmännen kommer också att ha stärkt förmåga att analysera kompetensutvecklingsbehov och genomföra effektiva kompetensutvecklingsinsatser på vetenskaplig grund. De förstärkta resursernas starka fördelningsprofil förbättrar förutsättningarna för skolans kompensatoriska uppdrag. Rätt använd kommer resursförstärkningen att leda till högre kvalitet i undervisningen och förbättrade resultat, särskilt för i dag lågpresterande elevgrupper, vilket är viktigt både för att förbättra likvärdigheten och för att höja den nationella resultatnivån. Detta understöds ytterligare genom förslagen om tidigt specialpedagogiskt stöd, där utgångspunkten ska vara att i första hand tidigt förebygga skolsvårigheter i stället för att sent i utbildningen försöka reparera följderna av dem.

Genom regleringen av skolchefens ansvar kommer rollfördelningen mellan huvudman, rektor och lärare att kontinuerligt bevakas och tydliggöras vilket stärker den professionella autonomi och även tilliten mellan de olika ansvarsnivåerna. Staten kommer genom sin regionala närvaro att initiera och stödja samarbete och samverkan mellan huvudmän och skolor, vilket främjar lärares och rektorers professionella kunnande och därmed även deras autonomi. Kontinuerliga kontakter och regelbundet erfarenhetsutbyte mellan huvudmän och skolor, såväl kommunala som fristående, samt med näringsliv och lärosäten stärker också skolsystemet som helhet. Samarbetet med det regionala och lokala arbetslivet är en viktig del i att förbättra den regionala samverkan kring gymnasieskolans utbildningsutbud.

Efter utredning införs en ny regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan, med utgångspunkt från ett starkare nationellt ansvar.

Undervisningens kvalitet kommer vidare att stärkas genom kommissionens förslag på kompetensförsörjningsområdet. Tillgången på nyutbildade lärare kommer att främjas, bl.a. genom bättre tillgång till behörighetsgivande och behörighetskompletterande utbildningar vid sidan av de reguljära lärarutbildningarna. Lärarutbildningens kvalitet förbättras genom samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän och en förstärkt vetenskaplig grund. Systematisk och effektiv kompetensutveckling, som stöds av praktisknära forskning och bygger på kollegialt lärande och externt stöd, leder till förbättrad undervisningskvalitet och högre måluppfyllelse. Långsiktigt stärks den vetenskapliga grunden för skolans undervisning genom att den generella forskningskapaciteten, såväl grundforskning som praktisknära forskning, förbättras.

Genom professionsprogrammet ökar lärar- och rektorsyrkenas attraktionskraft. Lärares och rektorers autonomi och makt över professionsfrågorna ökar genom styrningen av professionsprogrammet och genom inflytande över den löpande läroplansutvecklingen. Lärares och rektorernas professionella autonomi stärks också genom koncentration på kärnuppdraget undervisning respektive organisation och ledning av skolan.

Det statliga regionala stödet för att stärka huvudmännens kapacitet, förbättringarna inom kompetensutvecklingsområdet samt professionsprogrammet innebär, i enlighet med OECD:s rekommendationer, en starkare systematik i arbetet med att förbättra skolorna, utan att därför någon statlig detaljstyrning införs.

Med tydligare läroplaner när det gäller trygghet och studiero, respektfullt uppträdande och elevens eget ansvar för skolarbetet ges tydliga signaler till alla som arbetar i skolan, eleverna och till vårdnadshavarna. Detta förstärks genom förslagen inom elevhälsan. Det kommer att gynna arbetsmiljön och därmed kvaliteten i undervisningen.

Likvärdigheten i skolsystemet kommer att stärkas genom kommissionens samlade förslag som helhet. En ökad likvärdighet kommer också att höja den nationella resultatnivån. Enskilda förslag som särskilt bör framhållas är den kompensatoriska resursfördelningen, tidigt förebyggande insatser mot skolsvårigheter, riktat stöd till skolor med utmaningar och den starka betoningen på systematisk



kompetensutveckling på vetenskaplig grund. Genom bestämmelsen om socialt allsidigt sammansatta skolor kommer kommuner i sin samhällsplanering att lägga ökad vikt vid hur t.ex. nya bostadsområden och allmänna kommunikationer utformas. Ett system med aktivt skolval, där vårdnadshavare och elever får ett gott stöd inför valet av förskoleklass och grundskola genom saklig och rättvisande information, kan leda till mer blandade skolor sett till elevernas bakgrund. Förändrade regler för hur urval ska gå till när antalet sökande överstiger antalet platser kan bidra ytterligare.

Kommissionens förslag bygger vidare på det svenska skolsystemets styrkor. Ett robustare skolsystem med starkare utvecklingskraft utformas utifrån en redan väl utbyggd och sammanhållen skola. Den strävan efter likvärdighet, som länge präglat skolpolitiken och som även länge var framgångsrik, ges förnyad kraft. Möjligheterna att välja mellan olika offentligt finansierade skolor, kommunala såväl som fristående, stärks genom aktivt skolval med stöd av allsidig och rättvisande kvalitetsinformation. Det goda förhållandet mellan lärare och elever samt elevernas trivsel i skolan ges förutsättningar att utvecklas positivt genom förebyggande av skolsvårigheter, högre kvalitet i undervisningen, bättre arbetsmiljö och stärkt elevhälsa.

Genom kommissionens samlade förslag stärks och förtydligas statens styrning av skolan på områden som har stor betydelse för skolresultat, likvärdighet och kvalitet i undervisningen. Staten skaffar sig också bättre förutsättningar för att över tid hantera olika delar av sina styrinstrument. Det gäller t.ex. utformningen av den finansiella styrningen, den regionala stödorganisationen och den löpande läroplansutvecklingen.

En stark lärar- och skollärdprofession, skolhuvudmän med god kapacitet och en aktivt stödjande stat skapar förutsättningar för en ökad ömsesidig tillit mellan skolans ansvariga aktörer.

Genom en tillsyn av hög kvalitet och tillräcklig omfattning, inriktad mot för tillsynen relevanta områden, hävdar staten elevers rätt utifrån ett medborgarperspektiv samt grundläggande krav på skolhuvudmännen. Genom sina möjligheter att, om stöd och förelägganden är verkningslösa, ingripa mot skolhuvudmän, kommunala såväl som enskilda, ser staten till att allvarliga brister i skolorna inte tillåts fortsätta.



# 13 Genomförande och ikraftträdande av kommissionens förslag

Genomförandet av skolkommissionens förslag bör så långt möjligt göras samlat. De flesta förslag kan tillämpas från och med den 1 januari eller 1 juli 2018.

Ett förberedande uppdrag till Skolverket om implementering av nationella målsättningar och om stöd till lokal uppföljning av målsättningarna bör lämnas snarast möjligt efter avlämnandet av kommissionens slutbetänkande. Förberedelser för implementering av de beslut som blir följden av kommissionens förslag och för en bred samhällsinformation bör inledas i god tid.

**Kommissionens förslag:** Statsbidragsförordningen (avsnitt 8.2.1) träder i kraft den 1 januari 2018.

Förändringarna i läroplanerna gällande rektors ansvar för trygghet och studiero, vikten av elevens egen ansträngning, att elever ska visa respekt och hänsyn för skolans personal och andra elever (avsnitt 9.1) samt skolans uppdrag att främja elevers hälsa och välbefinnande (avsnitt 9.3) träder i kraft den 1 juli 2018.

Samtliga lagändringar och förordningsändringar i kapitel 10 om aktivt skolval och skolsegregation träder i kraft 1 juli 2018. Kravet på att de urvalskriterier som en enskild huvudman använder ska anges i beslutet om godkännande ska gälla även äldre beslut om godkännande. Dessa huvudmän ska senast den 31 december 2018 lämna in en anmälan till Skolinspektionen om vilka urvalsgrunder som huvudmannen avser tillämpa. Anmälningsdatum får inte användas som grund för urval efter den 1 juli 2020.

Inrättandet av en nationell funktion för lärar- och skollärautveckling (avsnitt 6.1) ska hanteras inom ramen för föreslagen myndighetsöversyn (avsnitt 4.3). En interim arbetsgrupp tillsätts med uppgift att påbörja beredning av funktionens verksamhet. Arbetsgruppen tillsätts den 1 september 2017.

Fortsatt utredning behövs inom följande områden. Utredningsåtgärder bör inledas snarast möjligt.

- En myndighetsöversyn där även organiseringen av den funktion för professionsfrågor som kommissionen föreslagit, samt berörda myndigheters ansvar och samverkan när det gäller elevhälsan, bör ingå (avsnitt 4.3).
- Extraordinära åtgärder för att öka antalet behöriga lärare (avsnitt 5.1).
- Införande av höjda behörighetskrav för antagning till lärarutbildningarna (avsnitt 5.2).
- Förutsättningarna för en statlig satsning på inrättande av excellenta centra eller starka utbildningsmiljöer för lärarutbildning (avsnitt 5.2).
- Förutsättningarna för lärares och skollärares tillgång till universitets- och högskolebibliotekens resurser (avsnitt 5.2).
- En miniminivå för varje huvudmans resurser till undervisning och elevhälsa samt förutsättningarna för ett sektorsbidrag, vilket med nödvändighet även kommer att beröra reglerna för finansiering av skolverksamhet hos såväl kommunala som enskilda huvudmän (avsnitt 8.2).
- En ny regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan, med utgångspunkt från ett starkare nationellt ansvar (avsnitt 8.3).
- Utvecklande av ett nationellt sammanhållet system med forskningsbaserade metoder och arbetssätt gällande insatser för elever i behov av särskilt stöd (avsnitt 9.2).

- Hur närhetsprincipen vid placering på kommunala skolor kan förändras i syfte att möjliggöra en större flexibilitet för kommuner i hur de organiserar sitt skolväsende och därmed få ett mer effektivt verktyg att motverka skolegregation (avsnitt 10.6).
- Ett system för gemensam antagning av elever till skolenheter inom förskoleklass och grundskola med kommunal respektive enskild huvudman (avsnitt 10.7).

Det är angeläget att författningsförslagen träder i kraft så fort som möjligt. Den första tidpunkt det kan ske avseende statsbidraget till resursförstärkning för undervisning och elevhälsa är enligt kommissionens bedömning den 1 januari 2018. Statsbidrag kan då utbetalas ut första gången för år 2018, men då endast för andra halvåret. Med bidragsåret 2018 avses således perioden 1 juli–31 december 2018. Ändringarna i skollagen, skolförordningen och läroplanerna bör tillämpas första gången i samband med ett nytt läsår och ska därför träda i kraft den 1 juli 2018.

Förslaget om ändrad reglering av urvalskriterier vid antagning till fristående grundskolor kräver övergångsbestämmelser. Anmälningdatum bör därför få användas som grund för urval fram till den 1 juli 2020. De nya reglerna bör tillämpas på ansökningar till utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2018. Utgångspunkten bör vara att befintliga köer får finnas kvar, men inte fyllas på efter detta datum.



# 14 Konsekvensanalys

## 14.1 Kraven för konsekvensanalys

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

I direktivet till denna utredning (dir. 2015:35) preciseras att Skolkommissionen, utöver det som anges ovan, ska belysa förslagets konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare, t.ex. huvudmän för fristående grund- och gymnasieskolor och för skolverksamheter där staten är huvudman.

Vidare ska kommissionen redovisa vilka konsekvenser förslagen får för elever, lärare, rektorer och övrig skolpersonal. Kommissionen ska även särskilt bedöma hur förslagen påverkar jämställdheten mellan flickor och pojkar, kvinnor och män. Dessutom ska kommis-

sionen beakta barnrättsperspektivet utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter samt tillgängligheten och förutsättningarna för delaktighet för elever med funktionsnedsättning.

## 14.2 Vilka berörs av Skolkommissionens förslag?

Kommissionens förslag berör elever, lärare, rektorer och övrig skolpersonal i förskoleklass, grundskola och gymnasieskola. Vidare berörs statliga, kommunala, samt enskilda huvudmän. De statliga myndigheter som berörs är Sameskolstyrelsen, Skolinspektionen, Skolforskningsinstitutet, Skolverket, SCB, Specialpedagogiska skolmyndigheten, samt lärosätena. Vidare berörs arbetsmarknadens parter. Det är viktigt att understryka att skolan är en angelägenhet för hela samhället.

## 14.3 Problemet och vad som ska uppnås

Kunskapsresultaten i den svenska grundskolan har sjunkit inom kunskapsområdena matematik, läsförståelse och naturvetenskap. Nedgången i kunskapsresultaten gäller såväl högpresterande som lågpresterande elever. Även om 2015 års PISA- och TIMSS-resultat visade på en förbättring av resultaten ligger svenska elevers resultat långt ifrån de nivåer som rådde i början på 2000-talet. De internationella kunskapsmätningarna visar också att likvärdigheten i den svenska skolan har försämrats.

Kommissionens uppdrag är att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och ökad likvärdighet i skolan. Kommissionens förslag, som ska ses som en helhet, har riktats mot systemsvagheter i det svenska skolsystemet. Konsekvenserna av kommissionens samlade strategi och dess väntade effekter utvecklas i kapitel 12.



## 14.4 Utredningens förslag i korthet

Kommissionen har bland annat lämnat konkreta förslag, lagt grunden till eller uttalat stöd för fortsatta processer inom följande områden:

- Nationella målsättningar för kunskapsresultat, kvaliteten i undervisningen och likvärdighet.
- Ett stärkt huvudmannaskap genom statligt stöd och samverkan på regional nivå.
- Kompetensförsörjning som säkerställer rekrytering och utveckling av lärare och skolledare genom bland annat åtgärder gällande lärarutbildning, inrättande av professionsprogram, systematiserad kompetensutveckling samt stärkt vetenskaplig bas, forskningsanknytning och praktiknära forskning.
- Bättre förutsättningar för lärare och rektorer att ägna sig åt sina kärnuppgifter, undervisning och skolledning, genom förenkling och minskning av administrativa uppgifter, bl.a. genom digitaliseringens möjligheter.
- Ett ökat nationellt ansvar för skolans finansiering genom ett statligt bidrag till huvudmännen utifrån ett index som speglar deras socioekonomiska förutsättningar. Efter fortsatt utredning införs bindande miniminivåer. Vidare ska förutsättningarna analyseras för ett sektorsbidrag eller andra former av nationell finansiering av skolan. En utredning ska genomföras i syfte att ta fram en ny regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan, med utgångspunkt från ett starkare nationellt ansvar.
- En god miljö för lärande och utveckling, bland annat genom en stärkt och mer tillgänglig elevhälsa, en tidig kartläggning av elevers behov och förutsättningar samt att genom tidigt specialpedagogiskt stöd förebygga att skolsvårigheter uppstår (individprevention). Vidare genom kunskapsuppbyggnad och kunskapspridning om vad som främjar trygghet och studiero samt om effektiva arbetssätt, metoder och strukturer som främjar olika elevgruppers lärande och kunskapsutveckling. Vidare genom evidensbaserade program och metoder gällande elever i behov av särskilt stöd och psykisk ohälsa, samt genom tillägg i läroplanerna om rektorns ansvar för trygghet och studiero, elevers respekt och hänsyn för

skolans personal och för andra elever, elevernas egna ansträngningar i skolarbetet samt skolans uppdrag att främja elevers hälsa och välbefinnande.

- Minskad skolsegregation genom en övergripande bestämmelse om att huvudmannen ska sträva efter socialt allsidigt sammansatta skolor och klasser, aktivt skolval för alla grundat på bred och saklig information samt vissa förändringar för placering i kommunala skolor och urval till fristående skolor. En utredning i syfte att ta fram ett system för gemensam antagning av elever till skolenheter inom förskoleklass och grundskola med kommunal respektive enskild huvudman.
- Statens sanktioner mot kommunala respektive enskilda huvudmän som så långt som möjligt ska vara likvärdiga. En motsvarighet till ett återkallande av godkännande för en enskild huvudman är statligt ingripande mot en kommunal huvudman.

## 14.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

Det är viktigt att fastställa vilka samhällsekonomiska konsekvenser skolväsendet genererar i framtiden och vilka alternativkostnader som skulle uppstå om mindre resurser avsattes till skolväsendet. Ett väl fungerande skolväsende har konsekvenser för såväl individen som på aggregerad samhällsnivå.

Stora samhällsekonomiska vinster kan göras med en skola där alla elever ges goda möjligheter att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar och där alla ges tillgång till bildning, personlig utveckling och förutsättningar till ett aktivt deltagande i ett demokratiskt samhälle. Ökade möjligheter att uppnå gymnasiebehörighet ökar även chanserna för att fullfölja gymnasiet och för inträde på arbetsmarknaden. Vinsterna av avslutade studier på både grundskole- och gymnasienivå är många och höga, både mänskligt, socialt och ekonomiskt. Utbildning ger ökade kunskaper och färdigheter som gör människor mer produktiva, vilket tar sig uttryck i högre löner och högre ekonomisk tillväxt.

De elever som inte uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program löper större risker att misslyckas i gymnasieskolan och att hamna i utanförskap senare i livet. Socialstyrelsen (2010) visar att

av elever med låga betyg från grundskolan hade endast 26 procent fullföljt en gymnasieutbildning. Ett skolmisslyckande innebär att den unges val av studieväg i gymnasieskolan begränsas och sannolikheten för studieavhopp ökar. Kunskaperna från grundskolan är således av stor vikt för framgångsrika gymnasiestudier.

Socialstyrelsens rapport visar att låga eller ofullständiga betyg från årskurs 9 var den starkaste riskfaktorn för framtida psykosociala problem. Omvänt var frånvaron av skolmisslyckande den starkaste skyddande faktorn. Psykosociala problem bland eleverna varierade mellan unga flickor och pojkar. Självmord, kriminalitet och missbruk var vanligare bland unga män medan självmordsförsök, tonårsföräldraskap och ekonomiskt bistånd var vanligare bland kvinnor.

Skolmisslyckanden har konsekvenser för såväl individen som samhället. Kostnader för individen av ett skolmisslyckande består av försenad etablering på arbetsmarknaden, begränsade yrkesval, försämrade möjligheter till egen försörjning samt psykisk ohälsa.

Kostnaderna för samhället beror på hur många ungdomar som lämnar grundskolan med låga eller ofullständiga betyg och tiden det tar att inhämta kunskaperna och till etableringen på arbetsmarknaden.

De samhällsekonomiska kostnaderna av ett försenat inträde på arbetsmarknaden utgör kostnader för insatser i form av prevention, vård eller rehabilitering samt kostnader för rättsväsendet. Till de samhällsekonomiska kostnaderna tillkommer även det förlorade produktionsvärde som uppstår då individer som annars skulle arbeta inte gör det och när deras bidrag till bruttonationalproduktionen därmed uteblir. Därutöver uppstår finansiella kostnader i termer av minskade skatteintäkter. Till kostnader för samhället kan även räknas sådant som minskad produktivitet hos arbetskraften och därmed försämrade konkurrenskraft för företagen.

Enligt Skolverkets statistik var 17 800 elever, eller närmare 17 procent av eleverna, inte behöriga till gymnasieskolan när de gick ut grundskolan våren 2016. Trots att en hög andel elever är obehöriga övergår närmare 98,5 procent av eleverna till gymnasiet. De som inte är behöriga till gymnasieskolans nationella program börjar på något av introduktionsprogrammen. En förhållandevis stor andel av eleverna i gymnasieskolan, cirka 30 procent, erhåller inte gymnasieexamen inom tre eller fyra år.

År 2016 uppgick antalet ungdomar i åldern 15–19 år som varken arbetade eller studerade (NEETS<sup>1</sup>) till 15 900.

De samhällsekonomiska kostnaderna av skolmisslyckanden eller försenat inträde på arbetsmarknaden är svåra att uppskatta och samhällsekonomiska bedömningar inom utbildningsområdet är sällsynta. Ett beräkningsexempel från rapporten Unga, misslyckande och arbetsmarknad (Nilsson 2014) visar att de samhällsekonomiska kostnaderna vid ett uppskjutet arbetsmarknadsinträde på tio år för en enskild individ utan några psykosociala problem uppgår till 4 miljoner kronor i form av produktionsbortfall och försörjningsstöd. Tillkommer psykosociala problem uppgår kostnaden för samhället till 6 miljoner kronor och vid missbruksproblem uppgår kostnaderna till 10 miljoner kronor för en enskild individ. Fredriksson m.fl. (2012) har visat att det är samhällsekonomiskt lönsamt att minska klasserna då de framtida intäkterna av bättre skolresultat vida överstiger de kostnader som en minskad klasstorlek innebär.

Flertalet av kommissionens förslag bedöms höja elevens kunskaper och betyg och verkar därmed preventivt mot kriminalitet, missbruk och utanförskap, vilket innebär en samhällsekonomisk besparing.

## 14.6 Ekonomiska konsekvenser för staten

Kommissionen föreslår ett villkorat statsbidrag till huvudmännen för undervisning och elevhälsa. Bidraget baseras på socioekonomiskt betingade förutsättningar, med infasning över tre år. Bidraget avser förskoleklass och grundskola. Kommissionen menar att 6 miljarder kronor är en avvägd nivå, i syfte att möjliggöra undervisning av hög kvalitet och kompensatoriska insatser för en likvärdig utbildning. Det centrala i kommissionens förslag är att staten får ett verktyg för att stärka sin styrning över skolans resurser. Detta verktyg kan tas i bruk med olika ambitionsnivåer och genomförandetakt. Statsbidraget kan delvis finansieras genom att vissa riktade bidrag avvecklas. Nettokostnaden för staten blir beroende av dels hur stort bidraget blir, dels i vilken utsträckning finansiering sker genom att andra bidrag avvecklas.

---

<sup>1</sup> Not in Education, Employment or Training.

Det bidrag kommissionen föreslår förutsätter att Statistiska centralbyrån på regeringens uppdrag årligen tar fram ett index som speglar elevsammansättningen på huvudmannanivå och skolenhetsnivå. Kommissionen har inte haft förutsättningar att kostnadsberäkna arbetet med att årligen ta fram nya indexvärden. Kostnaderna är dock begränsade eftersom utvecklingsarbetet är gjort. SCB förfogar också över det datamaterial som ska användas för beräkningarna.

Det av kommissionen föreslagna bidraget förutsätter att Skolverket administrerar bidraget. Kostnaden för administrationen bör dock kunna rymmas inom Skolverkets förvaltningsanslag.

## **14.7 Konsekvenser för Skolverket och övriga skolmyndigheter**

Samtliga skolmyndigheter kan komma att beröras av den myndighetsöversyn som kommissionen menar behöver genomföras skyndsamt.

De nationella målsättningar som kommissionen föreslagit behöver förankras brett. För den lokala uppföljningen behöver staten utforma stödmaterial. Skolverket bör ges i uppdrag att bidra i arbetet med implementeringen av de nationella målsättningarna och ansvara för den nationella uppföljningen av dem.

## **14.8 Konsekvenser för lärosätena**

Landets lärosäten är centrala aktörer gällande kompetensförsörjningen till skolväsendet. Det handlar om lärarutbildningarna men även om forskning och kompetensutveckling. Kommissionen gör i detta slutbetänkande ett flertal bedömningar som förväntas få konsekvenser för landets lärosäten i ett medellångt och långt perspektiv. Kommissionen bedömer bland annat att fortsatta insatser krävs för att säkra tillgången på behöriga lärare och skolledare till det svenska skolväsendet. Vidare menar kommissionen bland annat att staten bör ta ansvar för att det på regional nivå skapas starka och uthålliga miljöer för kompetensförsörjning. Det är också viktigt att miljöer utvecklas på lärosätena som integrerar forskning och lärarutbildning. Ett starkt samarbete mellan lärosäten och skolhuvudmän behöver också utvecklas.

## 14.9 Konsekvenser för statliga huvudmän

Flertalet av kommissionens förslag och bedömningar får betydelse även för de statliga huvudmännen, det vill säga för Sameskolstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Det statsbidrag kommissionen föreslår i kapitel 8 kommer dock inte de statliga huvudmännen till del.

## 14.10 Konsekvenser för kommuner

### 14.10.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Det innebär att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

### Förslaget om statlig reglering av skolchefens ansvar

Kommissionens förslag att en skolchef ska finnas hos varje skolhuvudman bedöms inte ställa några krav på att en ny befattning ska inrättas i kommunen utan utgångspunkten är att kommunen utifrån sin befintliga organisation ska bestämma vem eller vilka som ska ha funktionen som skolchef. I praktiken torde det i de allra flesta fall handla om den förvaltningschef som redan i dag har ansvar för den aktuella delen av skolväsendet. Förslaget kan därmed inte anses innebära några inskränkningar i kommuners möjlighet att styra och organisera sin verksamhet och kan därmed inte heller anses ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Förslaget bedöms inte innebära några ekonomiska konsekvenser för huvudmännen.

### Förslaget om ingripande mot kommunal huvudman

Som utvecklats i kapitel 4 anser kommissionen att förslaget om förändring i bestämmelsen om statliga åtgärder för rättelse i första hand ska anses vara ett förtydligande av vad som redan gäller enligt skol-

lagen. Förslaget innebär därmed ingen utvidgad rätt för tillsynsmyndigheten att vidta statliga åtgärder för rättelse och kan därmed inte i det avseendet anses få några konsekvenser för det kommunala självstyret.

Syftet med förslaget är att förtydliga att statliga åtgärder för rättelse är en motsvarighet till den möjlighet att återkalla ett godkännande som finns för enskilda huvudmän. Detta innebär också att statliga åtgärder för rättelse bör aktualiseras i de situationer då återkallande av godkännande aktualiseras avseende enskilda huvudmän. Därmed kommer sannolikt statliga åtgärder att tillämpas i praktiken vilket inte sker i dag. Det ingrepp i det kommunala självstyret som detta i praktiken kan innebära jämfört med i dag måste dock anses motiverat utifrån intresset av att så långt som möjligt ha likvärdiga sanktioner för kommunala och enskilda huvudmän.

### **Förslaget om statsbidrag till undervisning och elevhälsa**

Förslaget om statsbidrag till resursförstärkning av undervisning och elevhälsa innebär i sig ett resurstillskott för de kommuner som väljer att utnyttja sig av bidraget. Ett villkor för bidraget är dock att kommunen åtar sig att inte minska de övriga resurser som kommunen tillför områdena undervisning och elevhälsa. Villkoret innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen, men en kommun kan undvika detta ingrepp genom att välja att inte utnyttja statsbidraget. För de kommuner som utnyttjar statsbidraget måste dock ingreppet anses proportionerligt i förhållande till sitt syfte.

### **Övriga förslag**

Ett antal av kommunens övriga förslag har till syfte att stödja och stärka bl.a. kommuner i deras roll som huvudmän. Enligt kommissionens uppfattning kan dock dessa förslag inte anses ha några konsekvenser för det kommunala självstyret.

Kommissionen förordar att staten efter fortsatt utredning ska ange en miniminivå för varje huvudmans resurser till undervisning och elevhälsa. Ett kommande förslag om en miniminivå för resurserna till undervisning och elevhälsa kommer att få konsekvenser för

den kommunala självstyrelsen, men dessa konsekvenser kan inte närmare bedömas i nuläget.

#### **14.10.2 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna**

Förslagen bedöms på flera sätt ge huvudmännen större kapacitet att fullgöra skoluppdraget. Därigenom kan studiemisslyckanden i grundskolan undvikas och en högre genomströmning uppnås i gymnasieskolan. Kommunerna har mycket att vinna i ekonomiska termer på ett effektivare skolsystem. Kostsamma åtgärder för att sent under skoltiden kompensera för elever i skolsvårigheter kan undvikas med ett system där stödbehov identifieras och åtgärder sätts in tidigt. Ett stabilare personalläge i skolorna kommer också att innebära lägre kostnader för kommunerna. I förlängningen innebär ett effektivare skolsystem att kommunerna får lägre kostnader för försörjningsstöd.

Det riktade statsbidrag som kommissionen föreslår ska ges i proportion till kommunernas behov av kompensatoriska åtgärder, sett till elevunderlagets sammansättning. Kommuner med många nyanlända elever och en låg utbildningsnivå får således en större andel av bidraget.

#### **Förslaget om statligt ingripande mot kommunal huvudman**

Förslaget är avsett att innebära ett tydliggörande av vad som enligt skollagen redan gäller i dag, i syfte att bestämmelsen ska tillämpas i praktiken på det sätt som var tanken med den när den infördes. Förslaget kan därför antas innebära att statligt ingripande, till skillnad från vad som hittills varit fallet, faktiskt kommer att användas inom tillsynen. I bestämmelsen anges redan sedan tidigare att om staten haft kostnader för ingripandet så får de kostnaderna kvittas mot medel som staten annars skulle betalt ut till kommunen. Förslaget innebär således att det blir mer sannolikt att en situation kan uppstå då staten med stöd av bestämmelsen om statligt ingripande håller inne medel som annars skulle ha betalats ut till kommunen. I sådana fall uppstår en ekonomisk konsekvens för kommunen. Eftersom kommunen kan undvika en sådan konsekvens genom att följa skollagen och de andra författningar som gäller för verksamheten anser kommissionen dock att den inte är beaktansvärd i detta sammanhang.



Förslaget bedöms inte innebära några ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

## Övriga förslag

Kommissionen förordar som nämnts att staten, efter att ha utrett frågan, ska ange en miniminivå för varje huvudmans resurser till undervisning och elevhälsa. Förslagets ekonomiska konsekvenser kan inte bedömas i nuläget.

### 14.11 Konsekvenser för enskilda huvudmän

Flertalet av kommissionens förslag och bedömningar får betydelse även för de enskilda huvudmännen. Det statsbidrag kommissionen föreslår i kapitel 8 kan efter ansökan och på samma villkor som för kommunerna komma även de enskilda huvudmännen till del.

Förslaget om reglering av skolchefens ansvar (se ovan) gäller även enskilda huvudmän. Inte heller för enskilda huvudmän ska förslaget innebära att det behöver inrättas någon ny tjänst för att leva upp till regleringen. Den enskilde huvudmannen ska själv kunna avgöra vem i organisationen som ska ha rollen som skolchef. Merparten av alla enskilda huvudmän driver bara en skola. Där kan förslaget innebära att en och samma person kan vara både rektor och skolchef, eller till och med rektor, skolchef och huvudman.

### 14.12 Konsekvenser för företag

En majoritet av de enskilda huvudmännen utgörs av aktiebolag. Handelsbolag och enskilda firmor förekommer men är mer ovanligt. Se konsekvenser ovan under Konsekvenser för enskilda huvudmän.

### 14.13 Konsekvenser för arbetsmarknadens parter

Kommissionens förslag om ett nationellt professionsprogram kommer att behöva en aktiv medverkan bland arbetsmarknadens parter. De fackliga förbunden bedöms kunna bidra och vara delaktiga i att

utveckla och bidra till professionsprogrammets innehåll och utformning. Kommissionens förslag innebär att lärare och skolledare på olika sätt kommer att få en förändrad arbetssituation och till en viss del nya arbetsuppgifter. Parterna måste ta ansvar för att reglera hur dessa förändringar ska hanteras dels lönemässigt, dels organisatoriskt för att samtidigt inte riskera en sänkt kvalitet på kärnuppgifter, undervisning och det pedagogiska ledarskapet.

## 14.14 Konsekvenser för elever

Kommissionens sammantagna bedömning är att den strategi som redovisas i detta slutbetänkande kommer att medföra en generell förstärkning av skolsystemet som kommer att gynna alla elevers lärande och välbefinnande. Förslaget om en resursförstärkning av undervisning och elevhälsa bedöms öka förutsättningarna för att alla elever ska kunna förbättra sina skolresultat. I och med att statsbidraget viktas efter behov bedöms likvärdigheten mellan elever, skolenheter och kommuner kunna förbättras.

Kommissionen bedömer exempelvis att det ökande inslaget av kompensatorisk resursallokering och insatser för att främja goda lärmiljöer som understödjer elevers lärande och utveckling kommer att bidra till att elevers skolresultat blir mindre beroende av hemmiljön och av föräldrarnas utbildningsbakgrund. Förslagen om aktivt skolval och minskad skolsegregation bedöms gynna alla elever.

Kommissionens bedömning är att föreslagna förtydliganden och tillägg i läroplanerna kommer att understödja skolhuvudmäns och skolors utvecklingsarbete gällande främjandet av goda läromiljöer. En god lärmiljö gynnar alla elevers lärande, främjar välbefinnande och bidrar till positiva hälsoeffekter.

### 14.14.1 Barnrättsperspektivet

Kommissionen ska beakta barnrättsperspektivet utifrån FN:s konvention för barnets rättigheter samt tillgängligheten och förutsättningarna för delaktighet för elever med funktionshinder.

Kommissionen bedömer att flera av förslagen kommer att stärka barns rättigheter i enlighet med FN:s barnkonvention. De förtydliganden av skolans uppdrag om elevhälsan samt den myndighets-

översyn som berör elevhälsoområdet i kapitel 9 bedöms var viktiga insatser som tar hänsyn till barnkonventionens huvudprinciper.

Kommissionen har gjort bedömningen att den nationella strategi som redovisas i slutbetänkandet sammantaget är i enlighet med barnet bästa och bidrar till att säkerställa varje barns rätt till en likvärdig utbildning.

#### **14.14.2 Konsekvenser för elever med funktionsnedsättning**

Kommissionen menar att förslagen och bedömningarna gällande en stärkt finansiering, kompetensutveckling och bättre strukturer för tidiga insatser och tydligare dokumentation bör bidra till att alla elever ska kunna få den hjälp de behöver i ordinarie skolor.

Kommissionens betoning av tidiga insatser, och tillstyrkandet av det förslag om kartläggning och åtgärdsgaranti som tidigare redovisats av Utredningen om en läsa-skriva-räkna-garanti (SOU 2016:59), är ett sätt att ytterligare stärka möjligheten för barn med funktionsnedsättning att få adekvat stöd så tidigt som möjligt för att säkerställa deras rätt till utbildning och utveckling på lika villkor som alla andra.

För alla elever, inklusive de som har en funktionsnedsättning, är det positivt att behov av extra anpassningar och särskilt stöd upptäcks och sätts in tidigt.

De bedömningar och förslag som presenteras gäller elever i förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan, men kan som tidigare nämnts komma att få betydelse även för elever i sameskolan, grundsärskolan, specialskolan samt gymnasiesärskolan.

#### **14.14.3 Konsekvenser för möjligheter att nå de integrationspolitiska målen**

En elevs skolresultat påverkas bland annat av elevens migrationsbakgrund, och av hur länge eleven har bott i Sverige. Elever som har anlänt till Sverige efter skolstart uppnår generellt sett i mindre utsträckning behörighet till gymnasiet respektive klarar gymnasieskolan på tre år jämfört med andra elever.

En särskild utmaning för många skolhuvudmän och skolor är bristen på behöriga lärare i svenska som andraspråk, modersmåls lärare och studiehandledare på modersmålet samt utbyggnaden av program-

met språkintröduktion i gymnasieskolan i samma takt som antalet nyanlända elever ökat.

Kommissionens förslag till ett riktat bidrag med hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund kommer att leda till ökade resurser till skolor med en stor andel nyanlända elever. Detta resurstillskott ger skolorna bättre möjligheter till kompetensutveckling för skolornas personal samt förutsättningar för att exempelvis anställa fler behöriga lärare i svenska som andraspråk, modersmålslärare och studiehandledare på modersmål. Detta kommer att gynna dessa elevgrupper. Detsamma gäller de generella insatser som kommissionen förordar exempelvis gällande tidiga insatser och en god lärandemiljö med en stärkt elevhälsa.

Kommissionen bedömer att detta sammantaget bidrar till bättre möjligheter för elever med utländsk bakgrund att lyckas med sin skolgång, och på sikt att främja integrationen.

#### **14.14.4 Konsekvenser för personlig integritet**

Kommissionen bedömer inte att de förslag och bedömningar som görs kommer att ha några effekter avseende elevernas eller skolpersonalens personliga integritet.

### **14.15 Konsekvenser för lärare, rektorer och övrig skolpersonal**

Flertalet av kommissionens förslag och bedömningar får konsekvenser för lärare, rektorer och övrig skolpersonal. De insatser som föreslås och förordas om lärares och skolledares yrkesutövande bör bidra till bättre arbetsförutsättningar och en högre grad av arbetstillfredsställelse. Dit hör till exempel förslagen om den fortsatta professionella utvecklingen inom ramen för professionsprogrammet, åtgärder för att lärare och skolledare ska få nödvändigt utrymme för sina kärnuppdrag skollledning och undervisning samt stärkta insatser för att främja en god arbetsmiljö.

## 14.16 Konsekvenser för övriga skolväsendet

Kommissionens arbete har, i enlighet med direktiven, inte omfattat hela skolväsendet. Samtidigt lägger kommissionen ett antal förslag, till exempel rörande professionsprogram, lärarutbildning och rektors ansvar som i hög grad berör även delar av skolväsendet som inte omfattats av kommissionens uppdrag.

Kommissionen har inte utrett på vilket sätt dessa förslag kommer påverka övriga skolväsendet, men det kommer att krävas anpassningar för att förslagen ska fungera för hela skolväsendet.

## 14.17 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen

Flera av de förslag och bedömningar som kommissionen lägger handlar om att stärka lärarprofessionen som helhet. I dag är balansen mellan könen skev bland den undervisande personalen, med en övervägande majoritet kvinnor. Bland personalen inom förskoleklass var andelen kvinnor 93 procent och i grundskolan 76 procent 2015. Fördelningen mellan kvinnor och män inom gymnasieskolan var god, med 51 procent kvinnor. Sammantaget innebär detta att kvinnor i stor utsträckning kommer att ta del av de professionsrelaterade förslagen.

Kommissionen bedömer att förslagen som helhet kommer att höja elevernas skolresultat, förbättra likvärdigheten och höja kvaliteten i undervisningen. Förslagen ska gynna samtliga elever och tanken är alla elever ska ges förutsättningar att utvecklas så långt möjligt. Skolverkets statistik att en större andel pojkar än flickor är obehöriga till de nationella gymnasieprogrammen och skillnaden mellan flickor och pojkars resultat har ökat. Enligt Skolverkets statistik var 21 procent av pojkarna som avgick läsåret 2015/2016 obehöriga till gymnasieskolans yrkesprogram att jämföra med flickorna där 12,3 procent var obehöriga. Som grupp har pojkar därför statistiskt sett mer att vinna på förslag som innebär att en högre andel elever klarar behörighet till gymnasieskolan.

Kommissionens förslag om en stärkt resursallokering till elevhälsan syftar till att skapa bättre förutsättningar för skolors arbete att stärka alla elevers hälsa och välbefinnande genom ett förebyggande och främjade arbete. Elevhälsans generella arbete, och det arbete som riktar sig till särskilda grupper av elever samt till enskilda individer, avser givetvis både pojkar och flickor. Flickor kan dock komma att ta

del av den stärkta elevhälsans resurser i något större utsträckning då den psykiska ohälsan har ökat framför allt bland flickor.

En god hälsa är en grundläggande förutsättning för människors möjlighet att nå sin fulla potential och att bidra till samhällets utveckling. Det finns en stark koppling mellan elevers hälsa och välbefinnande och deras förutsättningar för att klara skolan. En god och jämlik elevhälsa utgör därmed ett bidrag till det samhällsovergripande arbetet för att stärka jämställdheten.

#### **14.18 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet**

De förslag och bedömningar som kommissionen redovisar innebär möjligheter till resurstillskott till vissa huvudmän, men bedöms dock sammantaget endast få marginell inverkan på sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet.

#### **14.19 Konsekvenser för regionerna**

Kommissionen bedömer att det finns ett behov av en statlig skolmyndighet med närvaro på regional nivå för att stärka och stödja skolhuvudmännen. En sådan skolmyndighet skulle ha en positiv effekt på den regionala utvecklingen genom att främja samverkan mellan huvudmän, skolor, lärosäten och näringsliv. Den regionala utvecklingen gynnas också av stöd till den regionala planeringen av gymnasieskolan. Kommissionen anser även att det behövs en mer genomgripande översyn av gymnasieskolans lokalisering, dimensionering och finansiering i ett regionalt perspektiv.

#### **14.20 Konsekvenser för miljön**

Kommissionens förslag bedöms inte ha någon påverkan på miljön.

## 14.21 Konsekvenser för EU

Kommissionen bedömer inte att förslagen får några konsekvenser för svensk rätts överensstämmelse med EU-rätten.





# 15 Författningskommentar

## 15.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

### 1 kap.

#### 9 §

Paragrafen har ändrats genom att ett nytt *andra* stycke lagts till. Ändringen innebär att huvudmännen aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på skolenheter och gäller samtliga huvudmän för alla skolformer förutom förskola. Bestämmelsen är utformad så att huvudmännen åläggs en skyldighet att aktivt arbeta för en jämn social sammansättning av elever. Hur detta arbete ska bedrivas regleras dock inte närmare utan är upp till varje huvudman att avgöra utifrån lokala behov och förutsättningar och inom ramen för övriga bestämmelser i skollagen samt andra författningar som gäller för verksamheten. Formuleringen ”aktivt verka för” innebär dock att huvudmannen åläggs en skyldighet att kunna visa att man arbetar systematiskt och framåtsyftande för att uppnå en allsidig social sammansättning. Begreppet allsidig social sammansättning lämpar sig inte att definiera i författningstext utan bör ges sin närmare innebörd utifrån förutsättningarna i huvudmännens verksamhet. Förslaget behandlas i avsnitt 10.6.1.

## 2 kap.

### 8 b §

Paragrafen är ny och reglerar att huvudmannen ska utse en eller flera personer i organisationen som var och en är ansvarig för valda delar av skolväsendet. I bestämmelsen anges att skolchefen har till uppgift att aktivt verka för att skollagen och andra författningar som gäller för verksamheten uppfylls. Regleringen innebär således en markering att det ska finnas en eller flera personer i huvudmannens organisation med detta ansvar, hur uppdraget närmare ska fullgöras är dock upp till varje huvudman att själv avgöra utifrån regelverkets ramar och lokala behov och förutsättningar. Bestämmelsen gäller samtliga huvudmän inom skolväsendet och all verksamhet som enligt 1 kap. 1 § ingår i skolväsendet. Förslaget behandlas i avsnitt 4.1.9.

## 9 kap.

### 15 a §

Paragrafen är ny och reglerar att det inför placering av en elev på förskoleklass med kommunal huvudman ska göras en ansökan om plats från elevens vårdnadshavare. I linje med gällande rättspraxis avseende mottagande till olika skolformer ska en sådan ansökan vara undertecknad av samtliga vårdnadshavare. Den närmare utformningen av ansökan bör lämnas upp till varje kommun att avgöra. Förslaget behandlas i avsnitt 10.6.2.

### 18 §

Paragrafens *första* och *andra* stycke har ändrats för att möjliggöra att frågan om vilka urvalskriterier som får användas till förskoleklass med enskild huvudman regleras i förordning, samt att kötid inte längre ska kunna användas som urvalskriterium och att lottning ska kunna användas som ett urvalskriterium. I *första stycket* har tagits bort att Statens skolinspektion ska besluta om vilka urvalskriterier som ska användas. I *andra stycket* har lagts till en upplysningsbestämmelse om att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen även kan meddela föreskrifter om vilka urvalsgrunder som får

användas. För överväganden om behovet av en upplysningsbestämelse på detta område, se prop. 2015/16:184, s. 18. Av 2 kap. 5 § skollagen följer att en förutsättning för att en enskild huvudman ska kunna godkännas är att verksamheten bedrivs i enlighet med skollagens bestämmelser. Detta innebär att de urvalskriterier som en enskild huvudman använder också måste vara förenliga med skollagens bestämmelser, t.ex. kan inte ett urvalskriterium som används på ett sätt som är oförenligt med förslaget om att alla huvudmän aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av skolenheter vara tillåtet. Förslaget behandlas i avsnitt 10.6.4.

## 10 kap.

### 30 a §

Paragrafen är ny och reglerar att för elever i årskurs 7–9 får kommunen välja att inte använda närhet till hemmet som grund för urval när det finns fler sökande än platser till en skolenhet. I syfte att främja en allsidig social sammansättning får kommunen i sådana fall grunda urvalet, när antalet sökande överstiger antalet platser, på lottning. En elev som på grund av särskilda skäl har behov av att tas emot på en skolenhet i skälig närhet till hemmet ska dock alltid ha rätt till en sådan placering. Särskilda skäl kan här t.ex. vara funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden hos eleven. Bedömningen av om det föreligger särskilda skäl kan inte anses vara av den karaktären att frågan ska kunna överklagas i särskild ordning till Skolväsendets överklagandenämnd, utan möjlighet att begära en prövning med stöd av kommunallagens regler om laglighetsprövning måste anses tillräckliga. Bestämmelsen påverkar inte elevers rätt att gå kvar i den skola de tagits in på enligt 31 §. Förslaget behandlas i avsnitt 10.6.3.

### 30 b §

Paragrafen är ny och reglerar att det inför placering av en elev på grundskola med kommunal huvudman ska göras en ansökan om plats från elevens vårdnadshavare. I linje med gällande rättspraxis avseende mottagande till olika skolformer ska en sådan ansökan vara under-tecknad av samtliga vårdnadshavare. Den närmare utformningen av

ansökan bör lämnas upp till varje kommun att avgöra. Av 2 kap. 18 § regeringsformen samt 10 kap. 29 § skollagen följer att en skolpliktig elev alltid har rätt till en skolplacering i en kommunal skola i sin hemkommun inom rimlig närhet från hemmet, även om någon ansökan om plats inte sker. Av bl.a. 29 kap. 2 andra stycket skollagen följer att det finns ett antal grupper av elever, t.ex. asylsökande som har rätt till utbildning utan att omfattas av skolplikten. Skollagens bestämmelser måste anses innebära att även dessa elever har rätt till en skolplacering inom rimlig närhet från hemmet även om någon formell ansökan inte lämnats in. Förslaget behandlas i avsnitt 10.6.2.

### 36 §

Paragrafens *första* och *andra* stycke har ändrats för att möjliggöra att frågan om vilka urvalskriterier som får användas till grundskola med enskild huvudman regleras i förordning, samt att kötid inte längre ska kunna användas som urvalskriterium och att lottning ska kunna användas som ett urvalskriterium. Se vidare kommentaren till 9 kap. 18 §. Förslaget behandlas i avsnitt 10.6.4.

## 26 kap.

### 17 §

Paragrafen har ändrats genom att *punkten* 2 nu är utformad så att det, förutom ett föreläggande enligt 10 §, ska krävas att missförhållandet är allvarligt för att statliga åtgärder för rättelse ska kunna aktualiseras. Förslaget innebär att kriterierna för att tillsynsmyndigheten ska kunna besluta om statliga åtgärder för rättelse är detsamma som för beslut om återkallande av godkännande för enskild huvudman. Genom förslaget tydliggörs att statliga åtgärder för rättelse är en sanktion som för kommunala huvudmän motsvarar återkallande av godkännande för enskild huvudman. I ett nytt *andra* stycke har en proportionalitetsbestämmelse införts. Förslaget behandlas i avsnitt 4.2.

# Reservationer och särskilda yttranden

## **Reservation från ledamöterna Erik Blom och Tobias Krantz**

Sverige har en i ett internationellt perspektiv mycket jämlik skola. Vårt land är i det närmaste unikt i så måtto att principerna om valfrihet och jämlikhet förenas inom ramen för ett och samma skolsystem. Genom offentlig finansiering garanteras alla elever, oavsett tjockleken på föräldrarnas plånbok, möjlighet att välja den skola som passar just honom eller henne bäst.

Den svenska modellen är väl värd att slå vakt om och utveckla. Vi välkomnar därför att kommissionen, i likhet med den parlamentariska friskolekommittén, slår fast att valfriheten och friskolorna är här för att stanna. Det är ett viktigt besked från en kommission med en bred sammansättning av professionsföreträdare, centrala experter och företrädare för viktiga samhällsaktörer.

Men Sverige saknar inte utmaningar. Bristande likvärdighet och ökande segregation är tendenser som måste tas på största allvar. Den samlade strategi som kommissionen presenterar ställer vi oss i allt väsentligt bakom. Stärkt nationellt ansvar för skolans finansiering, ökad omfördelning av resurser utifrån socioekonomiska kriterier, tydligare mål och uppföljning av resultat, stärkt statligt ansvar för att stödja huvudmännen i deras kvalitetsarbete, stärkta lärar- och rektorsprofessioner, aktivt skolval och ökade krav på huvudmännen att bidra till allsidig social sammansättning är exempel på viktiga åtgärder.

På ett par punkter i kapitel 10 kan vi emellertid inte ställa oss bakom kommissionens förslag och/eller formuleringar. Kommissionen föreslår att kommunerna ska ha möjlighet att använda lottning som urvalskriterium i stället för närhet till kommunala skolor, som omfattar årskurserna 7–9, om det finns flera sökande än platser.

Kommunen har ett lagstadgat ansvar att tillse att alla barn får en plats i grundskolan. Enligt vilka principer elever tilldelas plats i skolor är frågor som starkt engagerar elever och föräldrar. Eventuella förändringar i regelverket måste vila på en solid grund. Men kommissionens förslag har inte föregåtts av en grundlig analys av vilka konsekvenser en tänkt regelförändring kan få i ett antal olika avseenden.

Det finns en stark, och rimlig, förväntan också hos elever högre upp i grundskolans årskurser att ha möjlighet att gå i en skola nära hemmet. Lottning som urvalsmetod har, enligt vår bedömning, mycket svag legitimitet både bland elever och föräldrar. Att ändra regelverket, dessutom utan en gedigen konsekvensanalys, riskerar att sänka trovärdigheten för flera av de andra förslag som kommissionen i full enighet lägger fram. Vi avstyrker därför det förslaget.

Vi vill också i anslutning till detta tydligt markera att vi inte är beredda att acceptera en uppluckring av principen om betygsurval vid antagning till gymnasieskolan (avsnitt 10.6.5). Betygsurval skapar drivkrafter för elever att anstränga sig i skolarbetet. Att sända signaler om motsatsen vore förödande för samhällets möjligheter att värna skolans kunskapsuppdrag.

I övrigt innehåller kapitlet om aktivt skolval och segregation bland annat ett krav på en utredning av hur ofta elever ska kunna byta skola. Formuleringarna är förhållandevis öppna och landar i slutsatsen att en kommande utredning ska pröva både en modell med begränsningar i hur ofta elever kan byta skola och en modell utan sådana begränsningar. Vi vill understryka att möjligheten att byta skola är en central komponent i en modell med aktivt skolval och att elevernas rättigheter till skolbyte inte i onödan får begränsas.

## Reservation av ledamoten Tobias Krantz

Kommissionen föreslår att kötid ska avskaffas som urvalskriterium till fristående skolor om antalet sökande överstiger antalet platser. I stället ska, enligt kommissionen, lottning kunna användas som urvalskriterium. Syftet med förslaget, att minska segregationen, är naturligtvis vällovligt.

Det kan finnas skäl att göra en översyn av regelverket för urval till fristående skolor, i dialog med de fristående aktörerna. Vid en slutgiltig bedömning måste också tas hänsyn till de samlade effekterna för fristående skolor av de förändringar som föreslås i detta betänkande och dem som förs fram i andra utredningar och politiska processer.

Det finns inte heller en ordentlig analys av vilka konsekvenser den regeländring som kommissionen föreslår kan få. Urvalsfrågor är komplexa frågor som väcker starkt engagemang bland både elever och föräldrar. Det förefintliga beslutsunderlaget är inte tillräckligt. Jag kan därför inte ställa mig bakom förslagen i avsnitt 10.6.4.

## Reservation av ledamoten Katrin Stjernfeldt Jammeh

### *4.1.9 Statlig reglering av skolchefens ansvar*

En viktig utgångspunkt för kommissionen är att alla skolhuvudmän måste ha nödvändiga förutsättningar att klara sitt uppdrag. Brister har konstaterats hos såväl staten som hos huvudmän, kommunala som enskilda. Behoven och förutsättningarna för landets huvudmän ser väldigt olika ut, och skiljer sig åt beroende på bland annat geografi, befolkningssammansättning, elevantal och antal skolor.

Kommissionens slutbetänkande innehåller en rad olika förslag på reformer, både vad gäller till exempel målsättningar, uppföljning, finansiering, stöd och kompetensförsörjning. Syftet är att höja resultaten och öka likvärdigheten och förslagen ska ses som olika delar som var för sig och tillsammans kan leda till en positiv utveckling och skapa bättre förutsättningar för alla huvudmän och skolor.

I kapitel 4 föreslår Kommissionen olika åtgärder för att stärka huvudmännen. I kapitel 4.1.9 lyfts också ett kompletterande förslag fram, om statlig reglering av funktionen skolchefen. Anledningen är att en reglering sägs förtydliga ansvarsfördelningen och rollerna. Som argumentation anförs att det kan finnas oklarheter var i kommunens hierarki som huvudmannskapet ligger och att det kan finnas en risk att rektorerna inte ges tillräckliga förutsättningar att ta sitt författningsreglerade ansvar. Vidare anförs att det finns risk att kommuner i vissa fall ser de nationella kraven och målen ”mer som visioner än som direkt styrande förutsättningar för sin skolverksamhet”.

Kommissionen skriver att förslaget inte bedöms ställa några nya krav på en ny befattning då det ”torde i de allra flesta fall handla om den förvaltningschef som redan i dag har ansvar för den aktuella delen av skolväsendet”. Vidare anger kommissionen att det för enskilda skolor kan innebära ”att samma person kan vara både rektor och skolchef, eller till och med rektor, skolchef och huvudman”. Med denna argumentation torde förslaget bli tämligen tandlöst.

Jag avstyrker förslaget om statlig reglering av skolchef eftersom jag tvärtemot intentionerna med förslaget, dessutom ser en påtaglig risk att styrkedjan och ansvarsfördelningen blir än mer otydlig när huvudmännen inte får makt att rigga sin egen organisation. En bärande princip för all utveckling är att den som har ansvar måste ha makt och befogenheter att ta ansvar. Staten har i dag, via sin till-



synsmyndighet, Skolinspektionen, makt att granska och följa upp och utkräva rättelse av och vidta sanktioner mot huvudmän som inte lever upp till lagstiftning och det författningsreglerade ansvaret. Identifieras brister i huvudmännens organisation, rörande till exempel delegationsordning och resurstilldelning så har staten redan i dag makt att ingripa.

## Särskilt yttrande av ledamoten Johanna Jaara Åstrand

### *Angående kapitel 6 Lärares och skolledarens professionella utveckling*

Under hela min karriär som lärare, lärarutbildare och förbundsordförande för Sveriges största lärarorganisation har jag arbetat för att det ska skapas goda möjligheter för lärare och skolledare att utvecklas inom sitt yrke. Jag har därför med stor kraft drivit denna fråga i kommissionsarbetet. Och jag är väldigt glad att kommissionen har kommit en bra bit på vägen i att skapa ett nytt system.

Jag ställer mig till fullo bakom kommissionens övergripande syfte med professionsprogrammet, det vill säga ett system som ska främja lärares och skolledares professionella utveckling och skolutveckling. Det kommer möjliggöra en stärkt undervisning och bidra till positiva effekter på elevers kunskapsutveckling och skolresultat.

Med ett professionsprogram har vi en historisk chans att få till helt nya möjligheter för lärare och skolledare att kunna utvecklas inom sitt yrke. Det kan ge utvecklingsmöjligheter som innehåller både påfyllnad av ny kunskap, kollegial utveckling och en förstärkt vetenskaplig grund vilket i sin tur ger möjligheter till att kunna förbättra och förstärka undervisningen, ledarskapet och elevernas lärande. Vidare ger det också möjligheter till att skapa ett system som tydliggör karriärvägar och säkra att exempelvis den lärare som är lektor också ska kunna ha en annan typ av uppdrag och att den som är mentor ska ha tid avsatt för både mentorskap och lärarskap. Professionsprogrammet är därmed en avgörande fråga för den svenska skolans framtid och organisation.

Jag anser att det som är själva kärnan i ett professionsprogram är ett hållbart system för kontinuerlig kompetensutveckling, där lärare och skolledare har rätt förutsättningar att utvecklas och utveckla. Det har jag arbetat hårt för i Skolkommissionen och jag är stolt över att det nu är en central del av förslaget. Jag har också stridit för starka och tydliga skrivningar om lärarnas villkor, där både staten och huvudmännen har en skyldighet och ett ansvar för att säkra de tids- och lönemässiga villkoren och den långsiktiga finansieringen. I dag läggs ansvaret alltför ofta i knät på den enskilda läraren.

Vi är på rätt spår med professionsprogrammet, men Skolkommissionens förslag är ännu inte färdigutrett, vilket vi också konstaterar. Samtidigt innehåller Skolkommissionens förslag till vissa delar en detaljnivå som gör att den intention som finns med pro-

grammet riskerar att gå förlorad i den struktur som föreslås. En avgörande del i hur lyckosamt professionsprogrammet blir är i vilken mån lärare och skolledare ges inflytande över programmets struktur och uppbyggnad. Professionsprogrammet måste ägas och utvecklas av professionen, vilket måste tillgodoses och säkras i den fortsatta processen.

Det finns dock några delar som jag vill förtydliga mina ståndpunkter kring. Framför allt är jag inte beredd att acceptera att lärare och skolledare tvingas in i ett system där deras yrkesskicklighet ska standardiseras, externbedömas och sorteras. Alla skrivningar som kan tolkas i den riktningen ställer jag mig kritisk till och min bestämda uppfattning är att det inte är genom framtagna värderingssystem och standarder vi bidrar till professionsutveckling. Den typen av sorteringsmekanismer skapar inte incitament för lärare att utvecklas.

Alla lärare ska ha möjlighet att utvecklas och göra karriär och för det behöver ett starkare system säkras. Framför allt måste tid, resurser och tillgång till kurser, utbildningar, forskning och kollegialt lärande förstärkas och bygga på de faktiska behov som finns i våra förskolor och skolor.

Under senare år har flera reformer genomdrivits utan att vara tillräckligt genomarbetade och förankrade i skolans vardag. Vi har i efterhand tvingats justera brister som hade kunnat undvikas genom ett gediget förarbete, vilket är kostsamt och frustrerande för alla parter. Jag är därför angelägen om att undvika att liknande misstag begås igen.

Jag kommer fortsätta arbeta för att det skapas ett långsiktigt hållbart professionsprogram som har fokus på rätt saker och som gynnar lärares och skolledares utveckling och skolutveckling.

## Särskilt yttrande av ledamoten Johanna Jaara Åstrand

Som ledamot i kommissionen ställer jag mig bakom helheten och de övergripande förslagen i kommissionens betänkande. Jag behöver emellertid förtydliga mina ställningstaganden i vissa delar. Vi har i kommissionen haft ett mycket brett och viktigt uppdrag men begränsat med tid. Därför återfinns vissa förslag som hade behövts utredas ytterligare. Jag anser till exempel inte att Skolkommissionens förslag i tillräckligt hög grad tar hänsyn till vilka effekter dessa får i lärares och skolledares vardag. Det gör att jag, som företrädare för Sveriges lärare och skolledare, lämnar ett särskilt yttrande över vissa delar.

### *En ökad arbetsbelastning*

I kommissionens betänkande finns förslag som medför ökade åtaganden och därmed en ökad arbetsbelastning för både lärare och skolledare. Det innebär att lärares och skolledares uppdrag växer, samtidigt som kommissionen inte ger några förslag på hur dessa nya uppdrag ska kunna rymmas. Redan i dag har lärare och skolledare en hög arbetsbörda. Något som också noterades av OECD och av kommissionen själv i delbetänkandet, där kommissionen skrev ”att det är mycket angeläget att staten och huvudmännen fortlöpande prövar nödvändigheten av varje inslag i styrningen som genererar administration och dokumentation för lärare och skolledare”.

Det krävs således en översyn av hela lärar- och skolledaruppdraget för att utröna vilka delar som ska ingå i uppdraget och vilka som måste plockas bort. Den arbetsbelastning som finns i lärar- och skolledaruppdraget i dag måste minska markant för att läraryrkets attraktivitet ska öka och för att dagens lärare och ledare ska få de förutsättningar som krävs för att kunna säkra en god kvalitet i undervisningen, stärka likvärdigheten, öka måluppfyllelsen och möjliggöra ett hållbart lärarliv. Jag anser att detta perspektiv i högre grad borde återfinnas i konsekvensanalysen, samt att hur lärares och skolledares arbetsbelastning ska minska bör utredas vidare.

*Hela skolväsendet*

I kommissionens uppdrag har grund- och gymnasieskolan varit i fokus. Jag ser det som självklart att flera av kommissionens förslag måste omfatta hela skolväsendet och landets alla lärare och skolledare. Det gäller inte minst de delar som handlar om att införa ett professionsprogram. I det framtida arbetet med betänkandet måste hela skolväsendet beaktas i mycket högre grad än vad som har skett i kommissionen. Inte minst är det viktigt att säkerställa att alla de kvalitetsstärkande insatser som blir följden av betänkandet omfattar hela skolväsendet.

*Stärkt huvudmannaskap genom statligt stöd och samverkan*

Kommissionen vill att det skyndsamt ska genomföras en myndighetsöversyn samt att det bör prövas noga hur många skolmyndigheter staten ska ha. Kommissionen menar dock att tillsyn inte ska kombineras med utvecklande uppgifter. Jag ställer mig tveksam till denna restriktion, i stället anser jag att myndighetsstrukturen, och därmed antalet myndigheter, bör utredas förutsättningslöst.

## Särskilt yttrande av ledamoten Tobias Krantz

Skolkommissionen föreslår stärkt statlig styrning av och stärkt statligt ansvar för skolans finansiering. Jag tillstyrker kommissionens förslag om villkorat statsbidrag, utredning av införande av kommunala miniminivåer för undervisning och elevhälsa och utredning om införande av statligt sektorsbidrag eller andra former av nationell finansiering av skolan.

Förslagen kan också, enligt min bedömning, alla ses som steg på vägen mot ett generellt än tydligare nationellt ansvar för skolan (nationell skolpeng). Nuvarande struktur för organisation och finansiering av skolväsendet fungerar inte. På en punkt vill jag emellertid tydligare klargöra och motivera mitt ställningstagande.

I sitt delbetänkande (SOU 2016:38) för kommissionen ett resonemang om att inom ramen för en nationell resursfördelningsmodell för skolan införa en ”reglering som med utgångspunkt i skillnader i elevunderlagets sammansättning bestämmer en lägsta nivå för resursfördelningen på *kommunnivå* (min kursivering), i kombination med ett statligt bidrag till kommuner med större behov av kompensatoriska insatser (s. 16).” Av delbetänkandet framgår att det primärt är miniminivåer för undervisning och elevhälsa som avses regleras.

I föreliggande betänkande sägs att en utredning bör tillsättas i syfte att etablera miniminivåer för *huvudmännens* resurser för undervisning och elevhälsa. Det är en, enligt min uppfattning, inte obetydlig förskjutning i sak mellan delbetänkandet och slutbetänkandet. Att reglera en lägsta nivå på kommunnivå syftar ytterst till att tydligare styra den kommunala skolpolitiken och dess prioriteringar, inte att i onödan reglera hur huvudmännen, både kommunala och fristående, mer i detalj utför verksamheten.

En strikt reglering på huvudmannanivå riskerar att slå olika mot huvudmän av skiftande storlek. Den riskerar också att skapa alltför svaga drivkrafter för huvudmännen att använda resurserna effektivt i syfte att höja kvaliteten. Enligt min uppfattning finns det därför goda skäl till att den tilltänkta regleringen av miniminivåer ska avse kommunnivå, inte huvudmannanivå. Jag förutsätter att den synpunkten kommer att beaktas i den kommande utredningen.

## Särskilt yttrande av ledamoten Pasi Sahlberg

Skolkommissionens slutbetänkande är mycket omfattande och redovisar en stor mängd insikter och förslag som kommer att bidra till att föra den svenska skolan i en önskvärd riktning. Jag instämmer i princip med kommissionens överväganden och förslag, men vill ändå kommentera den strategi som läggs fram.

Det svenska samhället, liksom Europa och världen i övrigt genomgår fundamentala förändringar som har irreversibla konsekvenser för vårt liv under många år framöver. Det främsta syftet med utbildning i allmänhet, och med skolan i synnerhet, är att förbereda de unga så att de aktivt kan delta i och påverka dessa förändringar. De skolsystem vi har i dag, inklusive det svenska, skapades för att tjäna en mycket annorlunda värld. På samma sätt som alla andra utvecklade länder behöver Sverige ett skolsystem som kan möta dessa nya behov i den föränderliga världen.

Ett sådant skolsystem kräver att man förändrar gamla strukturer och utvecklar skolornas professionella kapital. Kommissionen betonar vikten av regionalt samarbete och lärarnas professionella utveckling, vilket jag stödjer. Dessa förslag ger goda förutsättningar för att stärka det professionella lärandet och för nationell skolutveckling. Ytterligare åtgärder för att utveckla skolornas professionella kapital skulle exempelvis kunna omfatta nationellt finansierade initiativ för skolutveckling med fokus på kollaborativa förändringsprojekt, nordiska nätverk för att utveckla framtidens skola, och internationella samarbeten för att länka samman skolor och kommuner i olika länder.

I flera avseenden har Sverige ett skolsystem i världsklass. Men Sverige har nu också ett gyllene tillfälle att vidta steg och åtgärder för att vidareutveckla sitt skolsystem, då tiotusentals nya lärare kommer att utbildas för sitt läraruppdrag. De stora investeringar som kommissionen föreslår i skolledarskap ger ytterligare möjligheter att snabba på förändringen av skolsystemet. Det är angeläget att dessa möjligheter tas till vara.

## Särskilt yttrande av ledamoten Katrin Stjernfeldt Jammeh

Kommissionens uppdrag har varit att arbeta fram och presentera förslag på reformer och åtgärder både för att öka likvärdigheten och för att förbättra resultaten i det svenska skolsystemet. Kommissionens olika förslag ska ses som flera delar i en större helhet, och som olika komponenter för att möjliggöra en positiv utveckling.

### *En inbyggd paradox och behov av reglering*

I grunden finns en motsättning inom det svenska skolsystemet. Krav ställs på att alla skolor ska vara bra och ge alla eleverna likvärdiga chanser. Samtidigt bygger systemet på att skolmarknaden ska vara självreglerande och att skolor ska konkurrera om elever och att skolor som inte håller måttet ska slås ut. När idén om skolan som en marknad fick fäste på 1990-talet var förhoppningen att avregleringarna skulle höja kunskapsresultaten, bryta segregationen och leda till en flora av nya pedagogiska alternativ. Med facit i hand kan vi se att utvecklingen inte blivit sådan. Skolsegregationen har ökat, och både likvärdigheten och skolresultaten har sjunkit.

I delbetänkandet slog kommissionen fast att elevers rätt att välja skola ska värnas men att det krävs regleringar i det fria skolvalet för att säkerställa att alla elever ges jämlika förutsättningar och för att motverka skolsegregation. I slutbetänkandet lägger kommissionen därför förslag som syftar till att reglera den fria skolmarknaden, och skapa mer likvärdiga förutsättningar. Sammantaget är det rimligt att göra bedömningen att kommissionens förslag kan motverka den negativa utvecklingen och skapa bättre förutsättningar, men den grundläggande paradoxen lever alltså kvar och så också behovet av ytterligare reformer.

### *Ökat statligt ansvarstagande för jämlika förutsättningar*

Behoven och förutsättningarna för landets huvudmän ser väldigt olika ut, och skiljer sig åt beroende på bland annat geografi, befolkningsammansättning, elevantal och antal skolor. Medan några huvudmän exempelvis är stora och har en kraftigt växande befolkning är



några små och tvingas hantera ett vikande elevunderlag. Kommunerna har ett viktigt uppdrag att utjämna skillnaderna och skapa likvärdiga förutsättningar inom kommungränserna, men staten måste vara den som tar ansvar för att jämna ut och kompensera för de varierande behoven mellan kommunerna. I detta ligger behov av justeringar i finansiering, kompetensförsörjning och stöd till huvudmän, men också exempelvis reformer för att säkerställa ett bättre och mer jämnt fördelat mottagande av nyanlända elever.

Kommunerna har som skolhuvudmän redan i dag ett uppdrag att fördela sina resurser på ett sådant sätt att de möter elevernas varierande behov och förutsättningar. I delbetänkandet slog kommissionen fast att staten också behöver ta ett större ansvar och utjämna skillnaderna i förutsättningar mellan landets olika huvudmän. I slutbetänkandet finns därför förslag att staten ska skjuta till mer resurser till skolsystemet och att statens resurser ska fördelas med hänsyn till de stora skillnader i socioekonomiska förutsättningar som föreligger.

Min utgångspunkt är att det bästa vore om statens resurser till skolan fördelas inom det ordinarie kostnadsutjämningsystemet, som nu är under översyn av en särskild utredare, Håkan Sörman. Med justeringar i detta, efter socioekonomiska behov, skulle mer likvärdiga förutsättningar och villkor kunna skapas utan parallella ansöknings- och fördelningsprocesser.

Nödvändigt att problematisera ytterligare är dagens skolpengssystem, lagen om lika villkor och det faktum att skolmarknaden i sig är kostnadsdrivande. Statens uppgift måste vara att i högre utsträckning än i dag säkerställa att skolresurserna går till det de är ämnade för, undervisning och skolutveckling.

### *Tillitsstyrning*

I arbetet med att utveckla den svenska skolan framöver är det också viktigt att beakta det arbete som regeringen har initierat för att utveckla den offentliga förvaltningen med tillit som grund och minskad detaljstyrning. (prop. 2016/17, utgiftsområde 2) Syftet är att balansera behovet av kontroll och förtroende genom hela styrkedjan, från den nationella nivån till genomförandet i kommunerna och landstingen. Generellt måste siktet vara inställt på att främja

utvecklingen genom stöd och minska kraven på administration och detaljreglering så att professionen ges ökat utrymme att driva utvecklingen.

# Referenser

## Riksdagstryck

### Propositioner, skrivelser, utskottsbetänkanden

DS 2009:21 Bortom krisen. Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin. Globaliseringsrådets slutrapport.

Prop. 1997/98:6 Förskoleklass och andra skollagsfrågor.

Prop. 2000/01:3 Forskning och förnyelse.

Prop. 2004/05:80 Forskning för ett bättre liv.

Prop. 2007/08:50 Nya skolmyndigheter.

Prop. 2008/09:50 Ett lyft för forskning och innovation.

Prop. 2009/10:89 Bäst i klassen – en ny lärarutbildning.

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

Prop. 2011/12:1 Budgetpropositionen för 2012.

Prop. 2012/13:30 Forskning och innovation.

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

Prop. 2012/13:195 Minskade krav på dokumentation i skolan.

Prop. 2013/14:160 Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Prop. 2015/16:1 Budgetpropositionen för 2016.

Prop. 2015/16:99 Vårändringsbudget för 2016.

Prop. 2016/17:1 Budgetpropositionen för 2017.

Prop. 2016/17:50 Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.

**Offentliga utredningar m.m.****Kommittédirektiv**

- Dir. 2014:126 Redovisning av kostnader för skolväsendet på huvudmanna- och skolenhetsnivå m.m.
- Dir. 2015:35 Höjd kunskapsnivå och ökad likvärdighet i svensk skola.
- Dir. 2015:140 Tilläggsdirektiv till 2015 års skolkommision.
- Dir. 2016:24 Ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning på grundnivå.
- Dir. 2016:86 Tilläggsdirektiv till 2015 års skolkommision.
- Dir. 2017:27 Ökad samverkan kring praktknära forskning för stärkt vetenskaplig grund i skolväsendet.

**Regeringsuppdrag m.m.**

- KU2014/01693/KI Uppdrag till Kungl. biblioteket att ta fram en biblioteksstrategi för hela Sverige.
- KU2015/00747/KI Uppdrag till Kungl. biblioteket att ta fram en biblioteksstrategi för hela Sverige.
- Regeringsbeslut 2015-07-09 Uppdrag till Skolverket om nationella skolutvecklingsprogram.
- Regeringsbeslut 2017-03-09 Stärkt digital kompetens i skolans styrdokument.
- S2016/07839/FS Stöd till riktade insatser inom området psykisk hälsa 2017.
- U2011/5531/S Uppdrag till Statens skolverk att svara för Lärarlyftet II.
- U2012/4909/S Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet.
- U2013/4305/S En försöksverksamhet med övningskolor och övningsförsolor.
- U2014/4127/S Uppdrag att följa upp och analysera karriärstegsreformen.
- U2014/5038/S Uppdrag att främja grund- och gymnasieskolors arbete med särskilt begåvade elever.

U2015/05783/S Uppdrag att svara för genomförandet av fortbildning i specialpedagogik för lärare i grundskolan, motsvarande utbildning vid särskilda ungdomshem och sameskolan.

U2016/02466/UH Uppdrag att utvärdera Statsbidrag för höjda lärarlöner till lärare och vissa andra personalkategorier.

U2016/03128/UH Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Universitetskanslersämbetet.

U2016/03475/S En stadiindelad timplan och närliggande frågor.

U2016/03765/KOM Nyheter för fler lärare.

### Statens Offentliga utredningar (SOU)

SOU 1948:27 1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling.

SOU 1998:69 Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. Betänkande av Lämplighetsutredningen.

SOU 1999:63 Att lära och leda – En lärarutbildning för samverkan och utveckling. Slutbetänkande från Lärarutbildningskommittén.

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

SOU 2009:94 Att nå ut och nå ända fram. Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av utbildning.

SOU 2010:95 Se, tolka och agera – om rätten till en likvärdig utbildning. Slutbetänkande av Utredningen om utsatta barn i skolan.

SOU 2013:30 Det tar tid. Om effekter av skolpolitiska reformer. Delbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan.

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

SOU 2015:22 Rektorn och styrkedjan, Betänkande av utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet.

SOU 2015:97 Välja yrke. Slutbetänkande från Yrkesprogramutredningen.

- SOU 2016:25 Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Betänkande av Utredningen om nationella prov.
- SOU 2016:35 Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. Delbetänkande från 2015 års skolkommision.
- SOU 2016:55 Det handlar om jämlik hälsa. Delbetänkande av Kommissionen för jämlik hälsa.
- SOU 2016:59 På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik. Betänkande av Utredningen om en Läsa-skriva-räkna-garanti.
- SOU 2016:72 Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet. Betänkande av Entreprenörskapsutredningen.
- SOU 2016:66 Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor. Betänkande av Skolkostnadsutredningen.
- SOU 2016:77 En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Betänkande av Gymnasieutredningen.
- SOU 2016:89 För digitalisering i tiden. Slutbetänkande av Digitaliseringskommissionen.
- SOU 2016:94 Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera. Betänkande av Att vända frånvaro till närvaro – en utredning om problematisk elevfrånvaro.
- SOU 2017:20 Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildningen. Betänkande av Tillträdesutredningen.

### **Skollag, förordningar, läroplaner etc.**

- Arbetsmiljölagen (1977:1160).
- Diskrimineringslagen (2008:567).
- Gymnasieförordningen (2010:2039).
- Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).
- Högskoleförordning (1977:263).
- Högskoleförordning (1993:100).

- Högskolelagen (1992:1434).
- Kommittéförordningen (1998:1474).
- Kommunallagen 1991:900.
- Läroplan, examensmål och gymnasiegemensamma ämnen för gymnasieskolan 2011.
- Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011.
- SFS 2007:224 Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen.
- SFS 2007:1244 Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.
- SFS 2008:793 Förordning om försöksverksamhet med riksrekryterande gymnasial spetsutbildning.
- SFS 2008:1101 Förordning om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning.
- SFS 2010:542 Förordning om ändring i förordningen (2010:541) om ändring i högskoleförordningen (1993:100).
- SFS 2011:183 Förordning (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer och förskolechefer.
- SFS 2011:355 Förordning om försöksverksamhet med riksrekryterande spetsutbildning i grundskolans högre årskurser.
- SFS 2011:689 Förordning om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskolläraryxamen.
- SFS 2013:70 Förordning om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.
- SFS 2014:2 Förordning om försöksverksamhet med övningsskolor och övningsförskolor inom lärar- och förskollärarytbildningar.
- SFS 2014:1578 Förordning med instruktion för Skolforskningsinstitutet.
- SFS 2015:1047 Förordning med instruktion för Statens skolverk.
- SFS 2015:938 Förordning om statsbidrag för fortbildning i specialpedagogik.

- SFS 2016:400 Förordning om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser.
- SFS 2016:937 Förordning om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.
- Skolförordning (2011:185).
- Skollagen (2010:800).
- Socialtjänstlagen (2001:453).
- SKOLFES 2014:44 Skolverkets föreskrifter om introduktionsperiod för lärare och förskollärare.
- UHRFS 2015:5 Universitets- och högskolerådets föreskrifter om vad som avses med lämplighet för lärar- eller förskolläraryrket.

## Rapporter

### Statens skolinspektion

- Skolinspektionen (2011a): Flygande tillsyn av elevhälsan 2011, Dnr 40-2010:5 753.
- Skolinspektionen (2011b): Läs- och skrivsvårigheter/dyslexi i grundskolan, Rapport 2011:8.
- Skolinspektionen (2012a): Rektorns ledarskap. Rapport 2012:1.
- Skolinspektionen (2012b): ”Inte enligt mallen”. Om skolsituationen för elever i grundskolan med diagnos inom autismspektrumtillstånd. Rapport 2012: 11.
- Skolinspektionen (2014a): Lärares och förskollärares introduktionsperiod.
- Skolinspektionen (2014b): Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet, Kvalitetsgranskning. Rapport 2014:1.
- Skolinspektionen (2014c): Skolsituationen för elever med funktionsnedsättningen AD/HD. Rapport 2014:09.
- Skolinspektionen (2014d): Stöd och stimulans i klassrummet – Rätten att utvecklas så långt som möjligt. Rapport 2014: 2.
- Skolinspektionen (2014e): Särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp. Rapport 2014:06.



- Skolinspektionen (2015a): Kompetensförsörjningen – en nyckel-fråga för skola och förskola.
- Skolinspektionen (2015b): Kunskapsöversikt för skolans arbete för att säkerställa studiero.
- Skolinspektionen (2015c): Elevhälsa. Elevers behov och skolors insatser.
- Skolinspektionen (2015d): Trygghet. Fördjupad analys av Skolenkäten. Fördjupad analys 2015:2159.
- Skolinspektionen (2015e): Undervisning i förskoleklass. Rapport 2015:03.
- Skolinspektionen (2016a): Skolans arbete för att säkerställa studiero.
- Skolinspektionen (2016b): Ökat fokus på skolor med större utmaningar. Skolinspektionens erfarenheter och resultat 2015.
- Skolinspektionen (2016c): Tematisk analys Utmaningar i undervisningen. Många elever behöver mer stimulans och utmaningar.
- Skolinspektionen (2016d): Tematisk analys över rätten till stöd.
- Skolinspektionen (2017a): Skolinspektionens årsrapport 2016 – Undervisning och studiemiljö i fokus.
- Skolinspektionen (2017b): Skolenkäten 2015–2016 – resultat från elever i årskurs nio.

### **Statens skolverk**

- Skolverket (2009a): Kommunalt huvudmannaskap i praktiken.
- Skolverket (2009b): Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov? Rapport 330.
- Skolverket (2009c): Skolan och Asbergers syndrom. Rapport 334.
- Skolverket (2009d): Grövre våld i skolan – vad man vet och vad man kan göra. Stödmaterial.
- Skolverket (2010): Morgondagens medborgare ICCS 2009: Svenska 14-åringars kunskaper, värderingar och deltagande i internationell belysning. Rapport 345.
- Skolverket (2011a): Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv. Rapport 365.

- Skolverket (2011b): Skolmarknadens geografi. Om gymnasieelevers pendling på lokala och regionala skolmarknader.
- Skolverket (2011c): Särskilt stöd i grundskolan – En sammanställning av senare års forskning och utvärdering.
- Skolverket (2011d): Allmänna råd för planering och genomförande av undervisningen.
- Skolverket (2012a): Effektiv kompetensutveckling. Dnr 84-2011:1100.
- Skolverket (2012b): Allmänna råd för arbetet mot diskriminering och kränkande behandling.
- Skolverket (2012c): Högpresterande elever, höga prestationer och undervisningen. Rapport 379.
- Skolverket (2012d): Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid. Rapport 374.
- Skolverket (2013a): Forskning för skolan – vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet i praktiken.
- Skolverket (2013b): Lärarnas yrkesvardag.
- Skolverket (2013c): Kommunernas resursfördelning till grundskolor. Rapport 391.
- Skolverket (2013d): Betydelsen av icke-kognitiva förmågor. Forskning m.m. om individuella faktorer bakom framgång.
- Skolverket (2013e): Förskolans och skolans värdegrund – förhållningssätt, verktyg och metoder. Stödmaterial.
- Skolverket (2014a): Vem är försteläraren?
- Skolverket (2014b): TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9.
- Skolverket (2014c): Skolverkets lägesbedömning 2013.
- Skolverket (2014d): Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd – en kartläggning. Rapport 409.
- Skolverket (2014e): Trygghet och studiero. Juridisk vägledning.
- Skolverket (2014f): Övergångar inom och mellan skolor och skolformer – Hur övergångar kan främja en kontinuitet i skolgången från förskolan till gymnasieskolan. Stödmaterial.
- Skolverket (2015a): Bidrag till skolans utveckling. Fokus på: Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014.
- Skolverket (2015b): Grundskollärares tidsanvändning. Rapport 417.

- Skolverket (2015c): Vad gör försteläraren?
- Skolverket (2015d): Finns förstelärare där de bäst behövs?
- Skolverket (2015e): Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier. Dnr 2014:725.
- Skolverket (2015f): Introduktionsperiod för lärare och förskollärare Skolverkets stödmaterial om introduktionsperiod för nyanställda lärare och förskollärare. Nytt stödmaterial från 2015.
- Skolverket (2015g): Särskilt begåvade elever. Stödmaterial.
- Skolverket (2015h): Främja, förebygga, upptäcka och åtgärda. Hur skolan kan arbeta mot trakasserier och kränkningar. Stödmaterial.
- Skolverket (2015i): Delredovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa. Redovisning av regeringsuppdrag.
- Skolverket (2015j): Skolreformer i praktiken. Hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014. Rapport 418.
- Skolverket (2016a): TIMSS 2015 Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv. Rapport 448.
- Skolverket (2016b): PISA 2015 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik. Rapport 450.
- Skolverket (2016c): TIMSS Advanced 2015 Svenska gymnasieelevers kunskaper i avancerad matematik och fysik i ett internationellt perspektiv. Rapport 449.
- Skolverket (2016d): It-användning och it-kompetens i skolan. Rapport 386.
- Skolverket (2016e): Redovisning av uppdraget om att föreslå nationella it-strategier för skolväsendet U2015/04666/S.
- Skolverket (2016f): Redovisning av uppdraget om att föreslå nationella it-strategier för skolväsendet – förändringar i läroplaner, kursplaner, ämnesplaner och examensmål.
- Skolverket (2016g): Nyanlända – aktuell statistik november 2015. Beskrivande statistik.
- Skolverket (2016h): Nyinvandrade elever i grundskolan, Dnr. 2015:01339.

- Skolverket (2016i): Invandringens betydelse för skolresultaten. Aktuella analyser.
- Skolverket (2016j): Förskolelyftet, slutrapport. Dnr 2016:00418.
- Skolverket (2016k): Attityder till skolan 2015. Rapport 438.
- Skolverket (2016l): Säkerhet i skolan.  
<http://skolverket.se/skolutveckling/miljo-och-halsa/sakerhet-i-skolan>. Hämtad 2016-11-01.
- Skolverket (2016m): Tillgängliga lärmiljöer? Rapport 440.
- Skolverket (2016n): Redovisning av uppdrag enligt förordning (2011:355) avseende omfattning och utvärdering av försöksverksamhet med riksrekryterande spetsutbildning i grundskolans högre årskurser läsåret 2014/15.
- Skolverket (2016o): Redovisning av uppdrag enligt förordningen (2008:793) om försöksverksamhet med riksrekryterande gymnasial spetsutbildning avseende omfattning och utvärdering av försöksverksamheten läsåret 2014/15.

### Övriga rapporter

- Aksnes, D., Benner, M., Brorstad Borlaug, S., Foss Hansen, H., Egil Kallerud, Kristiansen, E., Langfeldt, L., Pelkonen, A. & Sivertsen, G. (2012): Excellence in the Nordic countries. A comparative study of research excellence policy and excellence centre schemes in Denmark, Finland, Norway and Sweden, Working Paper 4/2012, Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education (NIFU).
- Arbetsmiljöverket (2015): Arbetsmiljön i skolan.
- Björklund, A., Fredriksson, P., Gustafsson, J-E. & Öckert, B. (2010): Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: Vad säger forskningen? Uppsala: IFAU.
- Braunerhjelm, P., von Greiff, C. & Svaleryd, H. (2009): Utvecklingskraft och omställningsförmåga- En globaliserad svensk ekonomi. Slutrapport från Globaliseringsrådets kansli.
- Bredänge, G. & Cornelius, Å. (2012): ULV-projektet 2007–2010. Utfall, konsekvenser och reflektioner. Stockholms universitet.

- Danmarks evalueringsinstitut (2002a): Udviklingsdialoger – om læring i praksis.
- Danmarks evalueringsinstitut (2002b): Udviklingsdialoger – om ekspertbidrag, handledning og progression.
- Danmarks evalueringsinstitut (2003): Udviklingsdialoger. Strategi, forløb og effektvurdering.
- EY(2014): Kan resursfordelingen løse skolokrisen? En studie om kommunal resursfordeling till grundskolan.
- Folkhälsomyndigheten (2014): Skolbarns hälsovanor i Sverige 2013/14.
- Fredriksson, P., Öckert, B. & Oosterbeek, H (2012): Long-term effects of class size. Working Paper. 2012:5, IFAU.
- Gustafsson, J.-E., och E. Myrberg (2002): Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat – en kunskapsöversikt. Stockholm: Skolverket.
- Gustafsson, J.-E. & Myrberg, E. (2009): Resursers betydelse för elevers resultat, i: Skolverket (2009): Vad påverkar resultaten i svensk grundskolan? kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer. Skolverket.
- Gustafsson, J.-E., Allodi M. Westling, Alin Åkerman, B. Eriksson, C., Eriksson, L., Fischbein, S., Granlund, M., Gustafsson, P. Ljungdahl, S., Ogden, T., Persson, R.S. (2010): School, learning and mental health: a systematic review. Stockholm: The Royal Swedish Academy of Sciences, The Health Committee.
- Hellström, T. (2013): Centres of Excellence as a Tool for Capacity Building, Case Study: Sweden. OECD.
- Högskoleverket (2012): Utvärdering av två kompletterande lärarutbildningar – ULV och VAL I.
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2015): Erfarenheter och effekter av satsningar på lärare i skolor med låga elevresultat, Rapport 2015:23, IFAU.
- Institut for lærerutdanning og skoleforskning, Ramböll (2013): Forskningsbasert evaluering av ordningen med Veilederkorps. Slutrapport.
- Inspektionen för vård och omsorg (2015): Elevhälsan, Tillsyn av elevhälsans medicinska och hälsofrämjande roll i sju län.

- Inspektionen för vård och omsorg (2016): Skolan – både huvudman och vårdgivare. Styrning och ledning för elevhälsans medicinska del.
- Korpi, T., Bäckman, O. & och Minas, R. (2015): Att möta globaliseringen. Utbildning, aktivering och social exkludering i Norden, TemaNord 2015:534.
- Kungliga biblioteket (2016): Lägesrapport i maj 2016. Kungliga bibliotekets arbete med en nationell biblioteksstrategi.
- Lärarnas Riksförbund (2016): Hur bra är den nya lärarutbildningen? Studenternas uppfattningar om 2011 års lärar- och förskollärarutbildningar. Rapport.
- McKinsey & Co (2007): How the world's best-performing school systems come out on top.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015): Ung i dag.
- Mörk, E., Sjögren, A. & Svaleryd, H. (2015): Hellre rik och frisk – om familjebakgrund och barns hälsa. Rapport 2015:13, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Nihlfors, E. (2008): Kunskap vidgar världen. – Globaliseringens inverkan på skola och lärande. Underlagsrapport nr 26 till Globaliseringsrådet.
- Nilsson, I., Nilsson Lundmark, E. och Wadeskog, A. (2014): Unga, skolmisslyckande och arbetsmarknad – Socioekonomisk analys inom projektet Vägar till arbete.
- Nokut (2015): Centre for Professional Learning in Teacher Education (ProTed) – Mid-term evaluation – Centre of Excellence in Higher Education. Nokut Evaluations.
- OECD (2005): Teachers Matter. Attracting, developing and retaining effective teachers. OECD Publishing.
- OECD (2010): PISA Results 2009. What Students Know and Can Do. Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume 1).
- OECD (2012): School choice and Equity – current policies in OECD countries and a literature review.
- OECD (2013): Mental Health and Work. OECD Publishing.

- OECD (2015a): Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective.
- OECD (2015b): PISA in Focus 47. How has Student Performance Evolved Over Time?
- OECD (2016a): Supporting Teacher Professionalism. Insights from TALIS 2013.
- OECD (2016b): Education at a Glance. OECD Publishing.
- Ontario Ministry of Education (2014): Achieving Excellence, A Renewed Vision for Education in Ontario.
- Ontario Ministry of Education (2016): Well-being Strategy for Education.
- Pont, B., Nusche, D. & Moorman, H. (2008): Improving School Leadership, Vol 1, Policy and practice. OECD Publishing.
- Riksförbundet Attention (2016): ”Fortfarande svår skolgång för många elever med NPF” – en undersökning om hur barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar har det i skolan och hur det påverkar familjen.
- Riksrevisionen (2015): Specialdestinerade statsbidrag – ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola? RiR 2014:25.
- Riksrevisionen (2016a): Granskning av budgetpropositionen för 2017. RiR 2016:27.
- Riksrevisionen (2016b): Granskning av skolmyndigheterna. Beslut om att inleda granskning. Dnr 3.1.1-2016-1210.
- Schleicher, A. (2016): Teaching Excellence through Professional Learning and Policy Reform, Lessons from around the world, International Summit on the Teaching Profession. OECD Publishing.
- Sandahl, R. (2009): Mångfaldssatsningen En satsning på mångfald eller en mångfald av satsningar? Mälardalens högskola. Arbetsrapport 2009:1.
- Socialstyrelsen (2009): Skolans metoder för att förebygga psykisk ohälsa hos barn.
- Socialstyrelsen (2010): Social rapport 2010.
- Socialstyrelsen (2011a): Utvecklingsområden för mödra- och barnhälsovård samt elevhälsa. En kartläggning av professionernas önskemål om riktlinjer eller annan vägledning.

- Socialstyrelsen (2011b): Insatser till barn och unga med psykisk ohälsa – Uppföljning av 2010 års statsbidrag för en förstärkt vårdgaranti.
- Socialstyrelsen (2012): Tillgänglighetssatsning för barn och unga med psykisk ohälsa – uppföljning av landstingens insatser.
- Socialstyrelsen (2013): Barns och ungas hälsa, vård och omsorg.
- Socialstyrelsen & Skolverket (2016): Vägledning för elevhälsan.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2016): Elevhälsa.  
[www.spsm.se/stod/elevhalsa/](http://www.spsm.se/stod/elevhalsa/)
- Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (2015): Skolbaserade program för att förebygga självskadebetående inklusive suicidförsök. En systematisk litteraturöversikt. Stockholm: Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU).
- Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (2016): Universella program i skolan för att främja psykisk hälsa bland unga, Svar från SBU:s Upplysningstjänst 26:e april 2016.
- Statistiska centralbyrån (2012): Barns upplevelser av skolan. Levnadsförhållanden rapport 125.
- Statistiska centralbyrån (2016a): Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet. Rapport 9.
- Statistiska centralbyrån (2016b): Arbetsmarknadsbarometern 2016, Vilka utbildningar ger jobb?
- Statskontoret (2010): Ett lyft för den som vill. Utvärdering av den statliga satsningen på fortbildning av lärare. 2010:12.
- Statskontoret (2015): Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 1. 2015:12.
- Statskontoret (2016a): Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 2. 2016:1.
- Statskontoret (2016b): Statens styrning av kommunerna. Rapport 2016:24.
- Statskontoret (2017): Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 3, 2017:1.
- Sundén, D., & Werin, M. (2016): Likvärdighet i den svenska skolan, Svenskt Näringsliv.



- Svenskt Näringsliv (2015): Kontrollerat skolval. Vad säger forskningen?
- Sveriges Kommuner och Landsting (2014): Handlingsplan för sär-  
begåvade elever 2014.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016): Ekonomirapporten,  
oktober 2016. Om kommunernas och landstingens ekonomi.
- TCO (2013): Lärarledd tid och kvalitet i den högre utbildningen,  
Rapport 7/13.
- United Nations (2016): The Sustainable Development Goals  
Report 2016.
- Universitetskanslersämbetet (2015a): Uppföljning av den verksam-  
hetsförlagda utbildningen inom lärar- och förskolläraryt-  
bildningarna. Rapport 2015:24.
- Universitetskanslersämbetet (2015b): Studenternas tidsanvändning.  
Lärarledd undervisning, självstudier och betalt arbete/praktik –  
analys av data från Eurostudent V. Rapport 2015:20.
- Universitetskanslersämbetet (2016a): Avhopp från lärarutbildningen.  
Rapport 2016:2.
- Universitetskanslersämbetet (2016b): Fortsatt fler söker sig till  
lärarutbildningen – men långt från det prognostiserade behovet.  
Rapport 2016:2
- Universitetskanslersämbetet (2017a): Lärarstudenternas gymnasie-  
betyg, avhopp och studieprestation.
- Universitetskanslersämbetet (2017b): Studentspeglarna 2016, Rapport  
2017:3.
- Universitetskanslersämbetet (2017c): Verksamhetsplan för Univer-  
sitetskanslersämbetet 2017.
- Universitetskanslersämbetet (2017d): Utvärdering av tre komplet-  
terande pedagogiska utbildningar. Rapport 2017:7.
- Utbildningsdepartementet (2003): En försöksverksamhet med  
övningskolor och övningsförskolor. Promemoria.
- Utbildningsstyrelsen (2014): Grunderna för läroplanen för den grund-  
läggande utbildningen 2014. Föreskrifter och anvisningar 2014:96.
- Vetenskapsrådet (2003): Forskning av denna världen – praxisnära  
forskning inom utbildningsvetenskap.

- Vetenskapsrådet (2011a): Utbildningsvetenskap och utbildningsvetenskapliga kommittén. Vetenskapsrådet lilla rapportserie, 2:2011.
- Vetenskapsrådet (2011b): Rektor – En forskningsöversikt 2000–2010. Vetenskapsrådets rapportserie, 4:2011.
- Vetenskapsrådet (2015a): Forskningens framtid! Ämnesöversikt 2014, Utbildningsvetenskap. Vetenskapsrådets rapporter.
- Vetenskapsrådet (2015b): Forskning och skola i samverkan – Kartläggningar av forskningsresultat med relevans för praktiskt arbete i skolväsendet. Vetenskapsrådets rapporter.
- von Greiff, C., Sjögren, A. & Wieselgren, I-M. (2012): En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2012:2.
- Waslander S. Pater C., van der Weide M. (2010): Markets in education – an analytic review of empirical reserach on market mechanism in education. OECD working papers, No 52, OECD publishing.
- Åman, J. (2011): Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:8. Finansdepartementet 2011.

### **Litteratur, tidskrifter, hemsidor m.m.**

- Abdulkadiroglu A., Sönmez T. (2003): School choice: A mechanism design approach, i *The American economic review*, vol. 93, n. 3, p. 729–747.
- Alberta Initiative for School Improvement:  
[www.uleth.ca/education/aisi/](http://www.uleth.ca/education/aisi/)
- Albinsson, M., Back, M., Björk, M., Bushby, T., Jacobsson, C., Lantz, M., Hallberg, L., Klemets, A., Skoglöw, C. och Strömbäck, A. (2016): Kartläggning av särskilt stöd och tidiga insatser – Fallstudier av internationella utbildningssystem. Working Paper Serie, 2:2016, Specialpedagogiska institutionen. Stockholms universitet.

- Alves, M. J. & Willie, C. V. (1990): Choice, decentralization and desegregation: the Boston 'controlled choice' plan, *Choice and control in American Education*, 2, s. 67–88.
- Arbetsförmedlingen: [www.arbetsformedlingen.se](http://www.arbetsformedlingen.se)
- Arum, R., & Ford, K. (2012): How other countries “Do Discipline”. *Educational Leadership*, 70(2), 56–60.
- Australian Institute for Teaching and School Leadership: [www.aitsl.edu.au](http://www.aitsl.edu.au)
- Bellei C., Vanni X., (2015): Chile: The evolution of educational policy 1980–2014, i Schwartzman S. (red): *Education in South America*. Bloomsbury, New York.
- Bertilsson, E. (2011): ”Lärarutbildning”, Larsson, E. & Westerberg, J. *Utbildningshistoria – en introduktion*. Studentlitteratur.
- Böhlmark, A., Holmlund, H. & Lindahl, M. (2015): *Skolsegregation och skolval. Rapport 2015:5*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Fredriksson, P., Oosterbeek, H. and Öckert, B. (2013): “Long-term effects of class size”, *Quarterly Journal of Economics*, 128(1), s. 249–285.
- Campbell, C., Lieberman, A., & Yashkina, A. (2013): *The Teacher Leadership and Learning Program: A research report*. Toronto: Canada: Ontario Teachers' Federation.
- Campbell, C., Lieberman, A., & Yashkina, A. with Carrier, N., Malik, S. and Sohn, J. (2014): *The Teacher Leadership and Learning Program: Research report 2013–14*, Toronto: Canada: Ontario Teachers' Federation.
- Campbell, C., Lieberman, A., & Yashkina, A. with Hauseman, C. and Rodway, J. (2015): *The Teacher Leadership and Learning Program: Research report 2014–15*, Toronto: Canada: Ontario Teachers' Federation.
- Carlgren, I. (2016): *Undervisning och läroplanernas janusansikte. Skola och samhälle 6 oktober 2016*.
- Challenge partners: [www.challengepartners.org/](http://www.challengepartners.org/)
- Cuban, L. (1999): *How Scholars trumped teachers. Change without reform in university curriculum, teaching and research, 1890–1990*. Teachers College Press.

- Darling-Hammond, L. (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, L. (2000): How teacher education matters. *Journal of Teacher Education*, 51(3), s. 166–173.
- Darling-Hammond, L. (2006): *Powerful Teacher Education – Lessons from around the world*. Jossey-Bass.
- Darling-Hammond, L. & Bransford, J. (2005): *Preparing teachers for a changing world: What teachers should learn and be able to do*. John Wiley & Sons.
- Darling-Hammond, L., Holtzman, D. J., Gatlin, S. J. & Heilig, J. V. (2005): Does teacher preparation matter? Evidence about teacher certification, teach for America, and teacher effectiveness. *Education Policy Analysis Achieves*, 13(42), s. 1–32.
- Darling-Hammond, L. & Lieberman, A. red. (2012): *Teacher Education around the World – Changing policies and practices*. Routledge.
- Darling-Hammond, L. & Rothman, R. (red) (2011): *Teacher and Leader Effectiveness in High Performing Education Systems*. Washington, DC: Alliance for Excellent Education and Stanford, CA: Stanford Center for Opportunity Policy in Education.
- Darling-Hammond, L. & Rothman, R. (red.) (2015): *Teaching in the Flat World: Leading from high-performing systems*. New York: Teachers College Press.
- Davis, S., Darling-Hammond, L., LaPointe, M. & Meyerson, D. (2005): *School leadership study: Developing successful principals (Review of Research)*. Stanford, CA: Stanford University, Stanford Educational Leadership Institute.
- Duckworth, A. L., Peterson, C., Matthews, M. D., & Kelly, D. R. (2007): Grit: Perseverance and passion for long-term goals. *Journal of Personality and Social Psychology*, 92(6), 1 087–1 101.
- Education Scotland. (2016): *Health and Wellbeing*. [www.educationscotland.gov.uk/learningandteaching/curriculumareas/healthandwellbeing/](http://www.educationscotland.gov.uk/learningandteaching/curriculumareas/healthandwellbeing/)
- Ergin, H. & Sönmez, T. (2006): Games of school choice under the Boston mechanism, *Journal of Public Economics*, 90, s. 215–37.

- Eskreis-Winkler, L., Duckworth, A. L., Shulman, E., & Beal, S. (2014): The grit effect: Predicting retention in the military, the workplace, school and marriage. *Frontiers in Personality Science and Individual Differences*, 5(36), s. 1–12.
- Finn, J. D., och C.M. Achilles (1990): Answers and questions about class size: A statewide experiment, *American Educational Research Journal*, 28, s. 557–577.
- FN:s Globala mål för hållbar utveckling:  
[www.se.undp.org/content/sweden/sv/home/agenda-2030.html](http://www.se.undp.org/content/sweden/sv/home/agenda-2030.html)
- FN:s konvention om barnets rättigheter:  
[www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/barnkonventionen/konventionstexten](http://www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/barnkonventionen/konventionstexten)
- Frank, E. (2009): Läsförmågan bland 9–10-åringar. Betydelsen av skolklimat, hem- och skolsamverkan, lärarkompetens och elevers hembakgrund. *Göteborg Studies in Educational Sciences* 280, Göteborgs universitet.
- Fredriksson, P. & Öckert, B. (2008): Resources and student achievement – evidence from a Swedish policy reform, *Scandinavian Journal of Economics*, 110, s. 277–296.
- Fullan, M. (2010): *All systems go: The Imperative for whole system reform*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press, and Toronto: Ontario Principal Council.
- Goldring E., Cohen-vogel L., Smrekar C., Taylor C. (2006): Schooling close to home: desegregation policy and neighborhood contexts, *American journal of education*, 112(3), s. 335–363.
- Grunewald, K. (2012): *Från idiot till medborgare: de utvecklingsstördas historia*. Stockholm: Gothia.
- Gustafsson, J-E. (2017): Vad säger PISA och TIMSS om tillståndet i den svenska skolan? *Forskning och Framsteg*, nr 3/2017.
- Gustafsson, J. E. & Hansen, K. Y. (2017): Changes in the impact of family education on student educational achievement in Sweden 1988–2014. *Scandinavian Journal of Educational Research*.
- Gustafsson, J. E., Nilsen, T. & Hansen, K. Y. (2016a): School characteristics moderating the relation between student socio-economic status and mathematics achievement in grade 8. Evidence from 50 countries in TIMSS 2011. *Studies in Educational Evaluation*,

- Gustafsson, J.-E., Sörlin, S. & Vlachos, J. (2016b): Policyidéer för svensk skola. SNS förlag.
- Gustafsson, J.-E. (2003): What do we know about effects of school resources on educational results? *Swedish Economic Policy Review*, 10, s. 77–110.
- Hartman, S. (2005): Det pedagogiska kulturarvet. Traditioner och idéer i svensk undervisningshistoria. *Natur & Kultur*.
- Hattie, J. A. C. (2009): *Visible Learning – A Synthesis of over 800 Meta-Analysis Relating to Achievement*. New York: Routledge.
- Helldin, R. Dwyer, H & Westling Allodi M. (red.) (2011): *Specialpedagogiska nybyggare. En historisk antologi om organisation, funktionshinder och särskilt stöd under 1900-talet*. Föreningen för svensk undervisningshistoria, Uppsala.
- Håkansson, J. & Sundberg, D. (2012): *Utmärkt undervisning. Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning*. *Natur & Kultur*.
- Håkansson, J. & Sundberg, D. (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse*. *Natur & Kultur*.
- Jackson, C.K., Rockoff, J.E. & Staiger, D. O. (2014): Teacher effects and teacher-related policies. *Annual Review of Economics*, 6, s. 801–825.
- Jakobsson, A. (2013): Att undersöka kunskapstrender med hjälp av PISA. Likvärdighet, förståelse och kunskapssyn. *Utbildning & Demokrati* 2013, vol 22, nr 3.
- Jacobsson, B., Svensson, J. & Tomson, B. (2013): Rektorer på skolbänken. Några observationer halvvägs in i en studie. *Södertörns högskola*.
- Karsten L. (2011): Children's social capital in the segregated context of Amsterdam: an historical-geographical approach, *Urban Studies*, 48(8), s. 1 651–66.
- Kesten O. & Ünver M. U. (2015): A theory of school-choice lotteries, *Theoretical economics*, 2(10), s. 543–95.
- Kleickmann, T., Richter, D., Kunter, M., Elsner, J., Besser, M., Krauss, S. & Baumert, J. (2013): Teachers' Content Knowledge and Pedagogical Content Knowledge The Role of Structural

- Differences in Teacher Education. *Journal of Teacher Education*, 64(1), 90–106.
- Klingberg, T. (2016): Hjärna, gener och jävlar anamma: hur barn lär. Natur & Kultur.
- Kominers, S.D. & Sömnez, T. (2012): Designing for diversity: matching with slot-specific priorities. Working paper. University of Chicago, Department of economics, Boston College.
- Koning P. & van der Wiel K. (2010): Ranking the schools: how quality information affects school choice in the Netherlands, IZA discussion paper No. 4984, Institute for the study of labor.
- Labaree, D. (2004): *The trouble with Ed schools*, Yale University Press.
- Ladd, H. (2002): School vouchers: a critical view, *Journal of economic perspectives*, Vol. 16(4), s. 3–24.
- Ladd, H. (2014): Self-governing schools, parental choice and the public interest, written version of the keynote at the conference “Crossroads of America: The intersection of research and policy in the Indiana school choice ecosystem”, University of Notre Dame, USA.
- Ladd, H. & Fiske, E.B. (2011): Weighted student funding in the Netherlands: A model for the U.S.? *Journal of policy analysis and management*, 3(30), s. 470–98.
- Lavy, Victor (2014): Do Differences in School’s Instruction Time Explain International Achievement Gaps? Evidence from Developed and Developing Countries, NBER Working paper. 16227.
- Liberg, C. (2008): *Läs- och skrivutveckling och ett utökat läraruppdrag*. Uppsala Universitet.
- Lieberman, A., Campbell, C. & Yashkina, A. (2017): *Teacher Learning and Leadership – Of, By, and For Teachers*. Routledge.
- Lindahl, M. (2005): Home versus school learning: A new approach to estimating the effect of class size on achievement, *Scandinavian Journal of Economics*, 107, s. 375–394.
- Lindholm, S. (2015): *The Paradoxes of Socio-Emotional Programmes in School Young people’s perspectives and public*

- health discourse; Linköping Studies in Arts and Science No. 664, Department of Thematic Studies – Child Studies, Linköping.
- Marcotte, D (2007): Schooling and test scores: A mother-natural experiment, *Economics of Education Review*, vol. 26. no. 5, s. 629–640.
- Milerad, J. & Lindgren, C. red. (2014): Evidensbaserad elevhälsa. Studentlitteratur.
- Miles K.H. & Roza M. (2006): Understanding student-weighted allocation as a mean to greater school resource equity. *Peabody Journal of Education*, 81(3), s. 39–62.
- Mizala A. & Torche F. (2012): Bringing the schools back in: The stratification of educational achievement in the Chilean voucher system, *International journal of educational development*, 32, s. 132–144.
- Mourshed, M., Chijioke, C., & Barber, M. (2010): How the world's most improved school systems keep getting better. London: McKinsey & Company.
- Myrberg, M. (red) (2003): Att skapa konsensus om skolans insatser för att motverka läs- och skrivsvårigheter: rapport från "Konsensus-projektet".
- Myrup Jensen (2013): Does working longer make them stronger? – The Effect of Teacher Hours on 9th grade students' academic Achievement, *Educational Research*, vol 55, No. 2, s. 180–194.
- Mälardalens högskola: [www.mdh.se/student/vfu/verksamhetsforlagd-utbildning-for-forskollarar-och-lararprogrammen-1.36819](http://www.mdh.se/student/vfu/verksamhetsforlagd-utbildning-for-forskollarar-och-lararprogrammen-1.36819) (2017-02-03).
- Nye, B., S. Konstantopoulus och L.V. Hedges (2004): How large are teacher effects? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 26, s. 237–257.
- Ontario Ministry of Education: <http://edu.gov.on.ca/eng>
- Pashiardis, P. & Johansson, O. (red) (2016): Successful School Leadership. International perspectives, Bloomsbury.
- Robinson, G.E. (1990): Synthesis of research on the effects of class size. *Educational Leadership*, 47, s. 80–90.
- Rowe E. & Windle J. (2012): The Australian middle class and education: a small-scale study of the school choice experience as



- framed by “my school” within inner city families, *Critical studies in education*, 53(2), s. 37–151.
- Sahlgren, G. H. & Jordahl, H. (2016): *Information – ett verktyg för bättre skolsystem*. SNS Förlag.
- Savage G.C., Sellar S., Gorur R. (2013): *Equity and marketization: Emerging policies and practices in Australian education*, *Discourse: Studies in the cultural politics of education*, 34(2), s. 161–169.
- Scheerens, J. (red) (2012): *School Leadership Effects Revisited: Review and Meta-Analysis of Empirical Studies*. New York: Springer.
- Shulman, L. S. (1986): “Those who understand: Knowledge growth in teaching”, *Educational Researcher*, 15(2), s. 4–14.
- Shulman, L. S. (red) (1990): *Research in teaching and learning: a project of the American Educational Research Association*. Vol 1, *Paradigms and Programs*. New York: Macmillan.
- Skolverkets webbplats: [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se)
- Skolverkets webbplats om skolvalsinformation: [www.valjaskola.se](http://www.valjaskola.se)
- Skott, P. & Törnsén, M. (2017): *Rektorsutbildning – intentioner, genomförande, lärande*. Stockholms universitet & Umeå universitet.
- Stubbs T. & Strathdee R. (2012): *Markets in education: the impact of school choice policies in one market context in New Zealand*, *International studies in sociology in education*, 22(2), s. 97–124.
- Takala, M., Pirttimaa, R., & Törmänen, M. (2009): *Inclusive special education: the role of special education teachers in Finland*. *British Journal of Special Education*, 36, no. 3, 162–173.
- Timperley, H., Wilson, A., Barrar, H. & Fung, I. (2007): *Teacher Professional Learning and Development: Best Evidence Synthesis Iteration*, Wellington: New Zealand Ministry of Education.
- Torgesen, J. K. (2001). “The theory and practice of intervention: Comparing outcomes from prevention and remediation studies. In A. Fawcett (Ed.), *Dyslexia: Theory and good practice* (s. 185–200). London: Whurr.

- Torgesen, J.K. (2007): Recent discoveries on remedial interventions for children with dyslexia. i Snowling, M.J. & Hulme, C. (red.) (2007): *The science of reading*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Veerman G-J., van der Werfhorst H., Dronkers J. (2013): Ethnic composition of class and educational performance in primary education in the Netherlands, *Educational research and evaluation*, 19(5), s. 370–401.
- Wayne, A.J. & P. Youngs (2003): Teacher characteristics and student achievement gains: A review, *Review of Educational Research*, 73, 89–122.
- Westling Allodi, M. (2013): Simple-minded Accountability Measures Create Failing Schools in Disadvantaged Contexts: a case study of a Swedish junior high school. *Policy Futures in Education*, 11(4), 331–363.
- Westling Allodi, M. (2016): Särskilt stöd i den svenska skolan och internationellt – en jämförande analys av policy och praktik för specialpedagogiska insatser och särskilt stöd. Working Paper Serie, 3:2016, Specialpedagogiska institutionen, Stockholms universitet.
- Yoon, K. S., Duncan, T., Lee, S. W. Y., Scarloss, B., & Shapley, K. L. (2007): Reviewing the Evidence on How Teacher Professional Development Affects Student Achievement. Issues & Answers. REL 2007-No. 033. Regional Educational Laboratory Southwest (NJ1).

# Kommittédirektiv 2015:35

## Höjd kunskapsnivå och ökad likvärdighet i svensk skola

Beslut vid regeringssammanträde den 1 april 2015

### Sammanfattning

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

Kommissionen ska bl.a.

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

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

### **Sjunkande resultat i svensk skola**

Enligt skollagen (2010:800) ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. Skolans huvuduppdrag är att ge alla elever förutsättningar att uppnå de nationella kunskapskraven och målen för utbildningen, dvs. tillräckliga kunskaper för att de ska klara framtida studier och yrkesliv.

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

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

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

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

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

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

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

uppföljning och utvärdering av elevernas kunskapsutveckling samt styrningsfrågor, t.ex. vad skolmyndigheterna bör fokusera sitt arbete på. OECD kommer att redovisa sina slutliga rekommendationer i slutet av april 2015.

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

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

Kommissionen ska

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

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

### **Konsekvensbeskrivningar**

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

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

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

### **Arbetsformer och redovisning av uppdraget**

Kommissionen ska arbeta i dialog med en parlamentariskt sammansatt referensgrupp. Vidare bör kommissionen arbeta i dialog med skolpersonal, elever, föräldrar, skolhuvudmän, företrädare för arbetsmark-

nadens parter samt andra relevanta nationella och internationella aktörer.

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

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

Uppdraget ska slutredovisas senast den 13 januari 2017.

(Utbildningsdepartementet)



# Kommittédirektiv 2015:140

## **Tilläggsdirektiv till 2015 års skolkommision (U 2015:03)**

Beslut vid regeringssammanträde den 17 december 2015

### **Förlängd tid för delar av uppdraget**

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

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

(Utbildningsdepartementet)



# Kommittédirektiv 2016:86

## **Tilläggsdirektiv till 2015 års skolkommision (U 2015:03)**

Beslut vid regeringssammanträde den 13 oktober 2016

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 1 april 2015 att ge en kommitté – en skolkommision – i uppdrag att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (dir. 2015:35). Förslagen ska fokusera på förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan och ska bl.a. utgå från OECD:s slutliga rekommendationer från den tematiska granskningen av svensk skola. Enligt utredningens direktiv ska uppdraget slutredovisas senast den 13 januari 2017.

Utredningstiden förlängs nu. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 20 april 2017.

(Utbildningsdepartementet)



# Nationella målsättningar för ett sammanhållet skolsystem

## Utdrag ur Skolkommissionens delbetänkande Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet (SOU 2016:38)

Observera att de hänvisningar som görs till specifika kapitel och tabeller avser delbetänkandet (SOU 2016:38).

I ingressen omnämns att förslagen till nationella målsättningar skulle kunna komma att kompletteras i slutbetänkandet. De kompletteringar som har gjorts är att tabeller uppdaterats med uppgifter från 2016 avseende resultat från de internationella undersökningarna PISA, TIMSS och TIMSS Advanced. I övrigt är inga ändringar gjorda

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

## Begreppsanalys och tillbakablick

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

## Nationella målsättningar och styrdokument

De nationella målsättningarna ska enligt direktiven utgå från skolans styrdokument. Dessa utgörs av skollag, läroplaner, andra förordningar samt föreskrifter och allmänna råd. I skollagen (2010:800) stadgas syftet med utbildningen inom skolväsendet, grundläggande principer för utformningen av utbildningen och att utbildningen ska vara likvärdig. Lagen anger också vissa skolformsspecifika mål, till exempel att utbildningen i grundskolan ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap och ge en god grund för ett aktivt deltagande i samhällslivet. Skollagen föreskriver vidare att det ska finnas läroplaner som bland annat ska ange mål och riktlinjer för utbildningen. I läroplanerna och i kurs- och ämnesplanerna anges således kunskapsmål och andra nationella mål för de olika skolformerna. Även andra förordningar, till exempel skolförordningen och gymnasieförordningen, innehåller till viss del nationella mål.

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

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

## Exempel på tidigare målsättningar

### Statliga dokument

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

Däremot finns i sådana dokument formuleringar som förtydligar och konkretiserar lagstiftningens ibland underförstådda krav när det gäller t.ex. grundskolans och gymnasieskolans utbildningsuppdrag.

Det är med hjälp av de olika ämnena sammantagna som skolans mål skall nås. Varje enskilt ämne har sin uppgift och sina mål formulerade i kursplanen för respektive ämne. Där anges bl.a. minimikraven för vad alla elever skall ha uppnått dels i årskurs 5, dels i årskurs 9.<sup>1</sup>

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

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

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

I en obligatorisk skola med så grundläggande krav kan man inte ge avkall på ambitionsnivån att alla elever faktiskt skall nå målen. Den kan inte devalveras till 95 eller 97 procent eller någon annan procentsats, vilket skulle innebära att man redan på förhand givit upp om ett stort

---

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

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

antal elever. Man måste dock naturligtvis vara medveten om att alla elever inte alltid når målen samtidigt och på samma sätt.<sup>3</sup>

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

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

### Politiska partier, intresseorganisationer

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

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

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

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

På Socialdemokraternas hemsida, juni 2015, formuleras målsättningen att

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

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

---

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

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



## Exempel på målsättningar i andra länder

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

### Danmark

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

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

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

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

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

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

Målsättningen följs upp med preciseringen att elevernas trivsel ska öka.

### Estland

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

**Tabell 1 Andel högpresterande elever i basfärdigheter (nivå 5 och 6 i PISA)**

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

## Kanada, Ontario

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

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

## Storbritannien, Nordirland

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

## Tyskland

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

1. Åtgärder för att förbättra den språkliga kompetensen redan i förskolan
2. Åtgärder för att bättre koppla samman för- och grundskolan med målet om tidig inskolning
3. Åtgärder för att förbättra grundskoleutbildningen och läskunigheten samt den grundläggande förståelsen av matematiska och naturvetenskapliga sammanhang
4. Åtgärder för att effektivt främja barn från missgynnade grupper, särskilt barn och ungdomar med migrationsbakgrund
5. Åtgärder för konsekvent vidareutveckling och säkerställande av kvaliteten på undervisningen och skolan mot bakgrund av bindande normer och resultatutvärdering
6. Åtgärder för att förbättra läraryrkets professionalitet, särskilt vad gäller diagnostisk och metodinriktad kompetens som en del av en systematisk skolutveckling
7. Åtgärder för att öka erbjudandena om barnomsorg på heltid inom och utom skolan med sikte på att öka möjligheterna till utbildning och främjande, särskilt för elever med utbildningsbrister och särskilda begåvningar.

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

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

höjs till 35 procent. Andra målsättningar är mer öppet formulerade, t.ex.

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

## Principiella utgångspunkter

### Risker

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

Det blir därför viktigt att i förankringen av målsättningarna tydliggöra deras roll som verktyg för att utveckla och förbättra skolan. Målsättningarnas relation till det som är nationellt föreskrivet måste framgå tydligt.

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

Försämringen av elevernas kunskaper är tydligast belagd för läsförståelse och matematik i grundskolan. OECD (2015a) rekommenderar också att Sverige inriktar sitt förbättringsarbete på ”literacy and numeracy”. Vid en sådan fokusering kan det skapas en oro för att andra ämnen än svenska och matematik betraktas som mindre viktiga. Kommissionen menar att svenska och matematik visserligen är mycket viktiga för kunskapsutvecklingen i alla ämnen, men det betyder inte att andra ämnen är mindre viktiga. Ämnen som musik, bild och slöjd är viktiga i sig och för utveckling av estetiska uttrycksformer och kreativitet och de kan dessutom samspela positivt med kunskapsutvecklingen i svenska och matematik. Ämnet idrott och hälsa är viktigt i sig och dessutom kan motion – liksom musice-rande – ha positiv inverkan på arbetsminnet, som i sin tur är viktigt

för t.ex. kunskapsutvecklingen i matematik. De samhällsorienterande och naturorienterande ämnena liksom de främmande språken är centrala för grundskolans bildningsmål. Att behörighetskraven till gymnasieskolans nationella program numera omfattar fler ämnen än matematik, svenska och engelska markerar också bredden i grundskolans kunskapsuppdrag.

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

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

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

## Målsättningar på nationell nivå

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

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

## Nationella målsättningar – gemensamt ansvarstagande

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

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

## Begränsat antal

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

## Urvalsgrunder

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

## Ambitionsnivåer för förbättringsmålen

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

## Mätning och bedömning samt uppföljning

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

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

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

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

## Lokal uppföljning

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

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

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

Med utgångspunkt från de övergripande målsättningarna och delmålen bör alla huvudmän och skolor sätta upp egna förbättringssteg som är ambitiösa och som rör sig i riktning mot styrdokumentens mål. Därigenom bidrar alla skolor till att förbättringsmålen på



nationell nivå uppnås. Ett stödmaterial för detta lokala arbete behöver utarbetas när ställning tagits till kommissionens förslag till målsättningar.

## Nationella målsättningar för kunskapsresultat

### Överväganden

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

### Förskoleklassen

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

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

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

förskoleklassens kunskapsresultat. Det kommer inte att finnas några kunskapskrav eller någon nationell uppföljning av elevernas kunskaper.

Det vore dock önskvärt, med tanke på Skolinspektionens iakttagelser, att formulera en målsättning om att alla barn i förskoleklass ska få en god förberedelse för att börja grundskolan när det gäller läsinlärning som grund för läsförståelse. En uppföljning skulle kunna ske i årskurs 1.

## Grundskolan

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

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

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

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

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

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

Ett kunskapskrav i läsförståelse i årskurs 1 och obligatoriska bedömningsstöd i läs- och skrivutveckling samt matematik införs från och med läsåret 2016/2017. Det är alltså inte möjligt att i dag ange en välgrundad målsättning för hur stor andel av eleverna som bör nå den kommande kravnivån, men det är viktigt att få en nationell bild av effekterna av läroplansförändringen för förskoleklassen samt kunskapskravet och bedömningsstödet i årskurs 1.

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

använda resultaten i kommande TIMSS-studier för årskurs 4 i matematik och resultaten i PIRLS-studier avseende årskurs 4 i läsförståelse.

### *Mer om läsning och läsförståelse*

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

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

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

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

### *Mer om matematik*

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

respektive 33 procent.) TIMSS genomförs 2015 och planeras därefter 2019 och 2023.

I PISA 2012 (Skolverket 2013b) nådde 28 procent av svenska 15-åringar inte upp till nivå 2, dvs. en basnivå för matematisk kompetens. OECD-genomsnittet var 23 procent. (2003 var motsvarande andel för svenska elever 17 procent.) 8 procent nådde nivå 5 eller högre, dvs. avancerat matematiskt kunnande. OECD genomsnittet var 13 procent. (2003 var andelen för Sverige 16 procent.)

## Gymnasieskolan

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

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

Av de cirka 124 000 eleverna i årskurs 1 läsåret 2015/2016 gick drygt 28 000 (23 procent) på introduktionsprogram. De flesta introduktionsprogrammen – preparandutbildning, programinriktat individuellt val och språkintröduktion – syftar till att eleven senare ska gå över till ett nationellt program och fullfölja utbildningen där. En nationell målsättning skulle kunna övervägas om övergången till nationella program. Programmet språkintröduktion framstår som särskilt angeläget när det gäller att öka övergången och underlätta för elever med utländsk bakgrund att skaffa sig en fullständig gymnasieutbildning. Språkintröduktion är det största introduktions-

programmet med totalt 18 700 elever (2015), eller 44 procent av alla elever på introduktionsprogram. Antalet elever i årskurs 1 på språkintröduktion ökade med 33 procent läsåret 2015/2016 jämfört med året dessförinnan. Även en målsättning om elevernas genomsnittliga tid i programmet skulle kunna övervägas. Dessvärre är förutsättningarna för tillförlitlig statistik för närvarande inte tillräckliga för att följa upp sådana målsättningar. Kommissionen anser det viktigt att komma till rätta med dessa brister (se även avsnitt 8.4).

Av de som sökte till nationella program läsåret 2015/2016 var 87 procent behöriga till sitt förstahandsval och 71 procent antogs till detta och till den skola de sökt. En större andel behöriga, som nämnts en tänkbar nationell målsättning för grundskolan, kan leda till att fler antas till sitt förstahandsval. Detta kan vara viktigt ur motivationssynpunkt. Det är däremot knappast lämpligt att sätta upp en särskild målsättning om att öka andelen antagna på förstahandsvalet. Kommunerna (men inte de enskilda huvudmännen) har en skyldighet (15 kap. 30 § skollagen) att söka anpassa utbud och dimensionering till ungdomarnas önskemål och lyckas som framgått väl, men hur långt denna anpassning bör drivas kan diskuteras.

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

Om en större andel elever på yrkesprogrammen fullföljde sin utbildning skulle utflödet av utbildad arbetskraft kunna ökas väsentligt. En avslutad gymnasieutbildning är också en framgångsfaktor för ungdomar vad gäller fortsatta studier eller etablering på arbetsmarknaden. Bekymren i gymnasieskolan är således inte i första hand

kopplade till att ”komma in” utan till att ”komma ut”, dvs. att eleverna med framgång genomgår och avslutar utbildningen. Gymnasieutredningen (U 2015:01) har i uppdrag att bl.a. analysera och föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Utredningen ska lämna sina förslag senast den 31 oktober 2016.

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

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

## Förslag

### Förskoleklassen

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

#### *Målsättning*

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

#### *Uppföljning*

**Tabell 2** Andel elever (procent) som uppnår kunskapskravet i läsförståelse i årskurs 1

	2017	2020	2023	2025

Det saknas i dag underlag för att ange några förbättringssteg.

### Grundskolan

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

Som sammanfattande mått på grundskolans utbildningsresultat anser Skolkommissionen att både andelen elever i årskurs 9 med



minst betyget E (godkänt) i alla ämnen och andelen elever med behörighet till gymnasieskolans nationella program är relevanta och viktiga.

### *Övergripande målsättning*

Grundskolans uppdrag är att ge alla elever möjlighet att nå kunskapsmålen och att stödja och stimulera dem att utveckla sina förmågor så långt som möjligt. Elever i behov av stöd ska upptäckas tidigt och få tillräcklig och adekvat hjälp så att fler får en god kunskapsgrund under de första skolåren. Kunskapsresultaten ska förbättras i alla elevgrupper, såväl låg- som högpresterande, och i alla årskurser.

### *Delmål*

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

### *Uppföljning*

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

*Uppföljning av delmål 1***Tabell 3** Andel elever (procent) som uppnår högst elementär eller medelgod läsförståelse i PIRLS (årskurs 4)

2001	2006	2016	2021	2026
39	45	<sup>5</sup>	40	35

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

2007	2011	2015	2019	2023
32	31	25	25	20

**Tabell 5** Andel 15-åringar (procent) som i PISA uppnår högst nivå 2 i läsförståelse (svaga läsfärdigheter)

2000	2009	2012	2015	2018	2021	2024
13	17	23	18	20	15	10

**Tabell 6** Andel 15-åringar (procent) som i PISA inte uppnår nivå 2 i matematik (basnivå i matematisk kompetens)

2003	2012	2015	2018	2021	2024
17	28	21	20	15	10

*Uppföljning av delmål 2***Tabell 7** Andel elever (procent) som uppnår hög eller avancerad läsförståelse i PIRLS (årskurs 4)

2001	2006	2011	2016	2021	2026
59	53	47	<sup>5</sup>	55	60

<sup>5</sup> Undersökning pågår.

**Tabell 8** Andel elever (procent) som i TIMSS uppnår hög eller avancerad nivå i matematik (årskurs 4)

2007	2011	2015	2019	2023
24	25	34	40	50

**Tabell 9** Andel 15-åringar (procent) som i PISA uppnår nivå 5 eller högre i läsförståelse (starka läsare)

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

**Tabell 10** Andel 15-åringar (procent) som i PISA uppnår nivå 5 eller högre i matematik (avancerat matematiskt kunnande)

2003	2012	2015	2018	2021	2024
17	8	10	15	18	20

*Uppföljning av delmål 3***Tabell 11** Andel elever (procent) i årskurs 9 med godkända betyg i alla ämnen

2015	2018	2022	2025
77	80	85	90

*Uppföljning av delmål 4***Tabell 12** Andelen elever (procent) i årskurs 9 med behörighet till gymnasieskolans nationella program

2015	2018	2022	2025
86	89	91	95

**Gymnasieskolan**

En resultatförbättring i grundskolan bör innebära förbättrade resultat också i gymnasieskolan. Då antalet målsättningar totalt bör begränsas föreslår Skolkommissionen endast två delmål för gymnasieskolan. Att höja genomströmningen i gymnasieskolans nationella program är en central fråga. Vidare föreslås ett delmål om andelen ungdomar som

fullföljt ett nationellt program. I den lokala uppföljningen behöver hänsyn tas till skolans programsammansättning.

*Övergripande målsättning*

Gymnasieskolan ska erbjuda utbildning som motsvarar ungdomarnas intressen och behov samt stödja och stimulera dem så att fler elever får förutsättningar att fullgöra studierna och därmed en god grund för yrkesarbete eller fortsatt utbildning.

*Delmål*

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

*Uppföljning av delmål 1*

**Tabell 13** Andel elever som efter tre år fullföljt ett nationellt program med gymnasieexamen

2015	2018	2022	2025
74	76	78	82

*Uppföljning av delmål 2*

**Tabell 14** Andel ungdomar under 20 år med fullgjord skolplikt som fullföljt eller deltar i utbildning på nationella program i gymnasieskolan (motsv.)

2015	2018	2022	2025
Uppgift saknas			

## Nationella målsättningar för kvalitet i undervisningen

### Överväganden

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

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

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

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

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

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

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

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

## Förslag

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

### *Övergripande målsättning*

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

### *Delmål*

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

*Uppföljning av delmål 1***Tabell 15** Andel förskollärare och lärare (procent) med lärarlegitimation

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

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

*Uppföljning av delmål 2*

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

*Uppföljning av delmål 3 och 4*

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



## Nationella målsättningar – likvärdighet och skillnader mellan skolor

### Överväganden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Förslag

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

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

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

*Övergripande målsättning*

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

*Delmål*

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

*Uppföljning*

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

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

**Referenser:**

- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008): *Aufstieg durch Bildung*.
- Fullan, M. (2010): *All systems go: The Imperative for whole system reform*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press, and Toronto: Ontario Principals Council.
- Hattie, J. (2009): *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*, London: Routledge.
- IFAU (2014): *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*, Rapport 2014:25.
- Ministeriet for born, undervisning og ligestilling (2015): *I samband med reformeringen av Folkeskolen 2014*.
- Northern Ireland Department of Education (2009): *Every School A Good School*.
- OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*.
- prop. 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, samesskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*
- prop. 2008/09:87 *Tydliga mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan*.
- Republic of Estonia, Ministry of Education and Research (2014): *The Estonian Lifelong Learning Strategy 2020*.
- Skolinspektionen (2014): *Från huvudmannen till klassrummet. Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning*.
- Skolinspektionen (2015a): *Undervisning i förskoleklass*.
- Skolinspektionen (2015b): *Skolenkäten våren 2015. Resultatredovisning för Skolenkäten till elever i årskurs 5 och årskurs 9 samt år 2 i gymnasieskolan*.
- Skollagen (2010:800)
- Skolverket (2012): *PIRLS 2011 Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv. Rapport 381*.
- Skolverket (2013a): *PISA 2012 – 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap, Rapport 398*.

- Skolverket (2013b): Attityder till skolan 2012. Rapport 390.
- Skolverket (2013c): Forskning för skolan. Vilka möjligheter och risker finns med elevinflytande?
- Skolverket (2014): TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9.
- Skolverket (2015a): Skolreformer i praktiken. Hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014.
- Skolverket (2015b): Svenska rektorers erfarenhet i nordiskt perspektiv. En analys av TALIS 2013. Skolverkets aktuella analyser 2015.
- skr. 1996/97:112 Regeringens utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet
- skr. 1998/99:121 Regeringens utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – sam-verkan, ansvar och utveckling
- Socialstyrelsen (2010): Social rapport 2010.
- SOU 2016:25, Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning, Betänkande av Utredningen om nationella prov.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2013): Från 80 till 100.
- Vetenskapsrådet (2011): Rektor – En forskningsöversikt. Rapport 4:2011.



# Resursfördelningsmodell för huvudmän

Skolkommissionen gav SCB i uppdrag att konstruera en modell för resurstilldelning som baseras på socioekonomiska variabler och eventuell migrationsbakgrund. Modellen består av variabler som inte är påverkbara för kommunerna. Modellen skattar antalet elever som inte uppnår behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram. Grundtanken är att elever med högre sannolikhet än andra elever att inte uppnå behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram har större behov av resurser. Utfall för de senaste fem åren har använts som underlag för modellarbetet. Utifrån befintliga data har en logistisk regressionsmodell anpassats. Modellen resulterar i ett index som omfattar alla kommuner. En kommun med ett indexvärde, mindre än 100 har en lägre förväntad andel elever som riskerar att inte uppnå behörighet. En kommun som har indexvärdet 100 har en nivå som ligger på samma nivå som rikets genomsnitt. En kommun som har ett indexvärde som är större än 100 har en högre förväntad andel obehöriga jämfört med rikssnittet. Det är även möjligt att ta fram indexvärden för alla huvudmän och skolenheter. En beskrivning av modellen redovisas nedan.

## Underlag för analyser

Det datamaterial som SCB har använt för att konstruera ett index utgörs av elever som avgått från grundskolan vårterminen 2011 till och med vårterminen 2015. Materialet består av drygt 495 000 elever. Cirka 1 500 elever som inte får betyg enligt samma system som övriga elever har plockats bort ur materialet. Elever med tillfälliga personnummer ingår inte i materialet. Materialet har försetts med uppgifter som enligt tidigare erfarenheter har betydelse för hur elever presterar

i skolan. Förutom variabler på individnivå såsom kön, invandring och vårdnadshavares utbildningsnivå, innehåller materialet uppgifter om det bostadsområde som eleven tillhör. Dataunderlaget beskrivs nedan.

### **Behörighet till gymnasieskolan**

Denna uppgift avser om eleven uppnått behörighet till gymnasieskolan eller inte (behörighet till yrkesprogram). För att uppnå behörighet krävs godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik och i minst fem andra ämnen från grundskolan.

### **Kön**

Uppgift om elevens kön har hämtats från Skolverkets elevregister avseende hösten 2011–2015.

### **Vårdnadshavarnas utbildningsnivå**

Uppgift om vårdnadshavarnas utbildningsnivå (vid tidpunkten då eleven avslutade grundskolan) har hämtats från Utbildningsregistret. Utbildningsnivån kodas i fyra kategorier (okänd, förgymnasial, gymnasial, eftergymnasial). En elev klassificeras därefter utifrån den vårdnadshavare som har högst utbildningsnivå.

### **Födelseland**

Uppgift om elevens födelseland har hämtats från Befolkningsregistret och kodas i åtta kategorier (Sverige, Övriga Norden utom Sverige, EU28 utom Norden, Europa utom EU28 och Norden, Afrika, Nordamerika, Sydamerika, Asien, Övriga (inklusive okänd)).

### **Utländsk bakgrund**

Denna variabel kodas i fyra kategorier (svensk bakgrund, född i Sverige och båda vårdnadshavarna födda utomlands, född utomlands och båda vårdnadshavarna födda utomlands, född utomlands och minst en förälder född i Sverige). Variabeln har hämtats från Skolverkets elevregister avseende hösten 2011–2015.



## Invandringsår

Det är då eleven invandrade till Sverige. Variabeln avser senaste invandringsår om eleven invandrat flera gånger. Variabeln har hämtats från Befolkningsregistret.

## Ekonomiskt bistånd

Denna variabel identifierar om någon av vårdnadshavarna hade ekonomiskt bistånd under året före eleven gick ut årskurs 9. För elever som gick ut årskurs 9 2015 är det således bistånd under 2014 som räknas. Uppgiften har hämtats från Inkomst- och Taxeringsregistret.

## Vårdnadshavares inkomst

Uppgifter om vårdnadshavarnas disponibla inkomst hämtas från Inkomst- och Taxeringsregistret. Den disponibla inkomsten består av summan av faktorinkomster (löneinkomst, inkomst av näringsverksamhet och kapitalinkomst) samt skattepliktiga och skattefria transfereringar, minus skatt och övriga negativa transfereringar. Uppgiften avser året före eleven gick ut årskurs 9.

Eleven klassificeras utifrån den sammanlagda disponibla inkomsten i det hushåll där eleven och minst en av vårdnadshavarna är folkbokförda. Om ingen av vårdnadshavarna är folkbokförda i det hushåll där eleven är folkbokförd används inkomsten i det hushåll där inkomsten är störst. Inkomsten klassificeras sedan i sex kategorier.

## Familj

Familj avser huruvida eleven är folkbokförd på samma adress som båda sina vårdnadshavare eller inte. Variabeln har hämtats från Befolkningsregistret.

## Syskon

Uppgifter om antal syskon hämtas från befolkningsregistret. Uppgiften avser hemmaboende syskon och omfattar hel-, halv- och adoptivsyskon. Variabeln har hämtats från Befolkningsregistret.

## Human Development Index (HDI)

Human Development Index (HDI) är ett index som används för att jämföra välbefindandet i olika länder. HDI avser elevens födelseland och har kodats i fem olika kategorier (okänd, låg, medel, hög, mycket hög). Variabeln har hämtats från Befolkningsregistret.

## Bostadsområdets socioekonomiska status

Det bostadsområde (SAMS-område) som eleven var folkbokförd i, det år eleven gick ut årskurs nio har klassats socioekonomiskt. Vid klassningen används följande variabler:

- Andelen av befolkningen i bostadsområdet med utländsk bakgrund
- Befolkningens utbildningsnivå (genomsnittlig utbildningsnivå per person, 25–64 år)
- Befolkningens inkomst (median av disponibel inkomst enligt tidigare, 25–64 år)

Vilka variabler som ska användas för att klassa bostadsområdet socioekonomiskt är delvis subjektivt, men de variabler som valts bör enligt SCB ge en god bild av hur bostadsområdet ser ut socioekonomiskt.

En principalkomponentanalys har sedan tillämpats för att väga samman variablerna till ett socioekonomiskt mått. Principalkomponentanalysen resulterar i en linjärkombination av de ingående variablerna. Bostadsområdena indelas sedan i fyra lika stora grupper efter vilka egenskaper de har på ovanstående variabler.

**Tabell 1** Socioekonomisk indelning av områden

Socioekonomisk grupp	Benämning	Kommentar
1	Kategori 1	Den svagaste fjärdedelen av områdena
2	Kategori 2	Den näst svagaste fjärdedelen av områdena
3	Kategori 3	Den näst starkaste fjärdedelen av områdena
4	Kategori 4	Den starkaste fjärdedelen av områdena

## Deskriptiv analys

I detta avsnitt beskrivs hur varje variabel samvarierar med behörighet till gymnasieskolan. Detta görs med hjälp av tabeller som visar andel behöriga elever till gymnasieskolan efter olika kategorier. Syftet med avsnittet är att ge en bild av hur respektive variabel påverkar sannolikheten att en elev ska uppnå behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram.

**Tabell 2 Behörighet till gymnasieskolan 2011–2015 efter elevens kön**

Kön	Antal elever	Andel behöriga till gymnasieskolan (%)
Pojkar	254 484	86,2
Flickor	240 784	88,7

**Tabell 3 Behörighet till gymnasieskolan 2011–2015 efter vårdnadshavarnas utbildningsnivå**

Utbildningsnivå	Antal elever	Andel behöriga till gymnasieskolan (%)
Okänd	4 149	37,1
Förgymnasial	29 536	57,8
Gymnasial	208 361	84,4
Eftergymnasial	253 222	94,2

**Tabell 4 Behörighet till gymnasieskolan 2011–2015 efter elevens födelseland**

Födelseland	Antal elever	Andel behöriga till gymnasieskolan (%)
Sverige	441 832	90,4
Övriga Norden utom Sverige	2 852	86,6
EU28 utom Norden	8 165	77,6
Europa utom EU28 och Norden	5 516	67,4
Afrika	8 538	40,4
Nordamerika	1 156	82,5
Sydamerika	2 186	69,1
Asien	24 691	59,7
Övriga	332	70,5

**Tabell 5 Behörighet till gymnasieskolan 2011–2015 efter utländsk bakgrund**

Bakgrund	Antal elever	Andel behöriga till gymnasieskolan (%)
Svensk bakgrund	393 245	91,1
Född i Sverige, båda vårdnads-havarna födda utomlands	48 587	85,0
Född utomlands, båda vårdnads-havarna födda utomlands	49 102	61,2
Född utomlands och minst en förälder född i Sverige	2 068	84,9
Okänd	2 266	56,8

**Tabell 6 Behörighet till gymnasieskolan 2011–2015 efter invandringsår**

Invandringsår	Antal elever	Andel behöriga till gymnasieskolan (%)
Inom ett år från grundskoleavgång	5 476	11,4
Inom två år från grundskoleavgång	4 440	28,8
Inom tre år	4 122	40,8
4–6 år	11 699	58,9
Mer än 6 år	26 214	82,7
Född i Sverige	441 832	90,4
Invandringsår okänt	1 485	83,2

**Tabell 7 Behörighet till gymnasieskolan 2011–2015 efter ekonomiskt bistånd**

Ekonomiskt bistånd	Antal elever	Andel behöriga till gymnasieskolan (%)
Ja	39 851	59,7
Nej	455 417	89,9

**Tabell 8 Behörighet till gymnasieskolan 2011–2015 efter vårdnadshavarnas inkomst**

Inkomst	Antal elever	Andel behöriga till gymnasieskolan (%)
Upp till 60 % av medianen	105 717	74,3
Över 60 och upp till 80 % av medianen	67 216	82,5
Över 80 % och upp till medianen	74 705	87,6
Över medianen och upp till 120 % av medianen	90 419	91,9
Över 120 % och upp till 150 % av medianen	83 639	94,8
Över 150 % av medianen	73 572	96,8

**Tabell 9 Behörighet till gymnasieskolan 2011–2015 efter familj**

Familj	Antal elever	Andel behöriga till gymnasieskolan (%)
Folkbokförd på samma adress som båda vårdnadshavarna	299 739	91,6
Ej folkbokförd på samma adress som båda vårdnadshavarna	195 529	81,1

**Tabell 10 Behörighet till gymnasieskolan 2011–2015 efter antal syskon**

Antal syskon	Antal elever	Andel behöriga till gymnasieskolan (%)
0	26 394	79,8
1	187 471	92,3
2	146 797	89,7
3	68 437	84,0
4	33 180	79,6
5 eller fler	32 989	71,0

**Tabell 11 Behörighet till gymnasieskolan 2011–2015 efter HDI**

HDI	Antal elever	Andel behöriga till gymnasieskolan (%)
Född i Sverige	441 832	90,4
Låg	9 412	41,7
Medel	17 692	61,6
Hög	10 067	66,3
Mycket hög	12 755	81,5
Okänd	3 510	42,4

**Tabell 12 Behörighet till gymnasieskolan 2011–2015 efter bostadsområdets socioekonomi**

Bostadsområdets socioekonomi	Antal elever	Andel behöriga till gymnasieskolan (%)
Kategori 1 (svagt)	119 217	75,9
Kategori 2	107 223	86,6
Kategori 3	115 086	90,3
Kategori 4 (starkt)	153 002	94,9
Har inte kunnat föras till något bostadsområde	740	72,0

Resultaten visar exempelvis att flickor har något större sannolikhet att uppnå behörighet än pojkar. Elever med lågutbildade föräldrar har klart lägre sannolikhet att uppnå behörighet jämfört med elever med högutbildade föräldrar. Nyinvandrade elever har svårt att uppnå behörighet

Sammantaget verkar samtliga variabler med undantag för kön ha ganska starka samband med sannolikheten att uppnå behörighet till gymnasieskolan. Det verkar därför rimligt att ta hänsyn till dessa variabler när resurser ska fördelas mellan kommuner.

### Faktorer som påverkar skolprestationer

Det finns flera faktorer som påverkar huruvida en elev förväntas uppnå behörighet till gymnasiet eller inte. Dels påverkar elevens individuella egenskaper såsom kön, vårdnadshavares utbildningsnivå och inkomst, invandring och födelseland. Utöver detta så påverkar även elevens omgivning såsom skola och bostadsområde.

Tabellen nedan visar sambandet mellan bostadsområdets socioekonomiska status och vårdnadshavarnas utbildningsnivå.

**Tabell 13 Behörighet till gymnasieskolan 2011–2015 efter vårdnadshavarnas utbildningsnivå och bostadsområdets socioekonomiska status**

Utbildningsnivå	Bostadsområdets socioekonomiska status			
	1 (svagt)	2	3	4 (starkt)
Förgymnasial	53,4	61,6	65,9	70,0
Gymnasial	77,3	84,4	87,0	91,0
Eftergymnasial	80,3	93,1	95,1	97,2

Oavsett vilket bostadsområde en elev tillhör så har en elev med välutbildade vårdnadshavare bättre förutsättningar än en elev med vårdnadshavare med låg utbildning. Bostadsområdet påverkar dock en del.

Den relativt ojämna fördelningen av elever på skolor och bostadsområden påverkar antagligen skolornas förutsättningar att uppnå goda resultat. En skola som har stor koncentration av svaga elever får det väldigt tufft att uppnå goda resultat i och med att eleverna i sig är svaga och dessutom verkar påverka varandra negativt.

Effekten av att eleverna är jämnt fördelade över skolor benämns i denna rapport med klustereffekter. Dessa effekter försvårar analyser av vilka variabler som egentligen påverkar skolprestationer. Många analysmetoder förutsätter oberoende mellan objekt vilket inte är uppfyllt i detta fall. Eleverna är klustrade i skolor och har ofta liknande egenskaper inom en skola.

## Modell

En modell tillämpas på elevnivå och huvudsyftet med modellen är att skatta (prediktera) sannolikheten att en elev inte uppnår behörighet till gymnasieskolan. Metoden som används är en logistisk regressionsanalys. Den beroende variabeln utgörs av "ej behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram", det vill säga det som modelleras är sannolikheten för att eleven inte ska uppnå behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram.

## Modell

Huvudsyftet med modellen i denna tillämpning är dock prediktion, det är inte lika viktigt att modellen exakt beskriver hur de ingående variablerna i modellen påverkar den beroende variabeln. Eftersom den beroende variabeln här kan anta två värden endast, används en variant av regressionsanalys – logistisk regression.

Vid logistisk regression kan regressionsmodellen beskrivas som

$$\log\left(\frac{p_i}{1-p_i}\right) = \alpha + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \dots + \beta_k x_{ki} \quad (1)$$

där  $p_i$  är sannolikheten att den beroende variabeln antar ett visst värde och  $x_{1i}, x_{2i}, \dots, x_{ki}$  utgör  $k$  stycken förklarande variabler för individ  $i$ .

$\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$  utgör regressionskoefficienterna och  $\alpha$  utgör interceptet.

Koefficienterna anger betydelsen av de olika bakgrundsfaktorerna. Dessa bakgrundsfaktorer har kodats så att olika grupper lätt kan jämföras med varandra. En grupp är referensalternativet för varje variabel eller faktor. För kön, till exempel, är flickor referensgruppen med en koefficient som är 0. Koefficienten för pojkar anger hur pojkar skiljer sig från flickor i genomsnitt, när vi kontrollerar för de övriga variablerna som ingår i regressionsmodellen. En positiv koefficient innebär att pojkar inte lyckats lika bra som flickor.

I logistisk regression räknas regressionskoefficienterna ofta om till så kallade oddskvoter. En oddskvot för könen är, till exempel, kvoten mellan oddset för att inte uppnå behörighet för pojkar och oddset att inte uppnå behörighet för flickor. Oddset motsvarar sannolikheten att inte uppnå behörighet dividerad med sannolikheten att uppnå behörighet ( $p_i/(1-p_i)$  där  $p$  är den skattade sannolikheten). En oddskvot större än 1 i exemplet anger då att pojkarna jämfört med flickorna har ett sämre utfall, en förhöjd risk att inte uppnå behörighet.

## Modeller med två nivåer

En regressionsmodell på elevnivå enligt ovan förutsätter oberoende mellan eleverna. Eftersom eleverna som ingår i studien är klustrade i olika grupper (skolor) bör man eventuellt ta hänsyn till detta vid analysen. Detta kan man göra hjälp av flernivåmodeller. Några viktiga skäl till att använda flernivåmodeller är:

- Om antagandet om oberoende mellan elever inte är uppfyllt kan en vanlig regressionsmodell underskatta standardfelen för regressionskoefficienter. Detta kan i sin tur leda till felaktiga slutsatser om vilka variabler som signifikant påverkar den beroende variabeln.
- Det finns risk att effekter på individnivå (exempelvis effekter av vårdnadshavarnas utbildning och elevens kön) störs av kluster-effekterna. Det är svårt att skilja på vad som beror på individen och vad som beror på elevens omgivning (skolan). I en flernivåmodell kan dessa effekter skattas separat.



- Om det är intressant av att skatta storleken på klustereffekterna, exempelvis skillnader mellan olika skolor, bör man använda sig av en flernivåmodell.

Eftersom huvudsyftet i denna tillämpning är prediktion och inte att utvärdera effekter så är det inte avgörande att en flernivåmodell används. En flernivåmodell används dock då det ändå kan vara intressant att uttala sig om vilka variabler som starkast påverkar sannolikheten för en elev att inte uppnår behörighet till gymnasieskolan. Den variant av flernivåmodell som används i denna tillämpning är en modell där interceptet tillåts variera mellan skolor. På detta sätt tar modellen hänsyn till att eleverna är klustrade i skolor. Denna variant av modell brukar kallas för ”random intercept model”. Man kan se det som att en separat regressionsmodell tillämpas på varje skola.

Modellen kan då beskrivas enligt:

$$\log\left(\frac{p_{ij}}{1-p_{ij}}\right) = \alpha_j + \beta_1 x_{1ij} + \beta_2 x_{2ij} + \dots + \beta_k x_{kij} \quad (2)$$

där  $\alpha_j$  är ett skolspecifikt intercept,  $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$  utgör regressionskoefficienterna och  $x_{1ij}, x_{2ij}, \dots, x_{kij}$  utgör  $k$  stycken förklarande variabler för individ  $i$  skola  $j$ .

Skillnaden mellan modell (1) och modell (2) är att varje skola tillåts ha ett eget intercept. Regressionskoefficienterna  $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$  antas vara samma i alla skolor även i modell (2).

Interceptet i modell (2) kan delas upp i två delar enligt

$$\alpha_j = \alpha_g + \varepsilon_j \quad (3)$$

där  $\alpha_g$  är ett genomsnittligt intercept avseende alla skolor och  $\varepsilon_j$  är skillnaden mellan det genomsnittliga och det skolspecifika interceptet.

Insättning av (3) i modell (2) ger

$$\log\left(\frac{p_{ij}}{1-p_{ij}}\right) = \alpha_g + \beta_1 x_{1ij} + \beta_2 x_{2ij} + \dots + \beta_k x_{kij} + \varepsilon_j \quad (4)$$

Sannolikheten att den beroende variabeln antar ett visst värde för elev  $i$ , skola  $j$  beror då på det genomsnittliga interceptet, regressionskoefficienter och x-värden samt termen  $\varepsilon_j$  som utgör skillnaden mellan det genomsnittliga och det skolspecifika interceptet.

Termen  $\varepsilon_j$  beskriver de skolspecifika skillnaderna i den beroende variabeln som inte kan förklaras av X-variablerna. Dessa skillnader kan bland annat bero på att vissa skolor är högrepresterande och har högre kvalitet på sin undervisning. Sannolikheten för en elev skattas utan hänsyn tagen till dessa skillnader. De genomsnittliga sannolikheterna för alla skolor skattas, med hänsyn tagen till att eleverna är klustrade i skolor.

Detta kan göras genom att exkludera termen  $\varepsilon_j$  ur modell (4). Vi erhåller då en modell som är gemensam för alla skolor.

$$\log\left(\frac{p_i}{1-p_i}\right) = \alpha_g + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \dots + \beta_k x_{ki} \quad (5).$$

### Vad ska modellen ta hänsyn till?

Modellen bör kompensera för elevens individuella egenskaper. Detta kan göras genom att plocka med individuella variabler i analysen. Utöver elevernas individuella egenskaper bör modellen eventuellt ta hänsyn till klustereffekter. Klustereffekterna leder antagligen till att skolor med hög koncentration av svaga elever får det extra svårt att prestera bra. Kommuner som har många sådana skolor får det därmed extra svårt och bör därmed kompenseras för det i modellen. Man kan ta hänsyn till dessa klustereffekter genom att plocka med variablerna avseende skolans och bostadsområdets socioekonomiska status i modellen.

Utöver individ- och klustereffekter, kan det finnas interaktionseffekter mellan variabler. Med interaktionseffekter avses att en variabel kan ha större eller mindre effekt beroende på vilket värde en annan variabel antar. Exempelvis så kan effekten av låg utbildning vara större för pojkar än för flickor.

Eftersom huvudsyftet med modellen är att prediktera hur det ska gå för en elev, är det inte avgörande att modellen beskriver exakt hur de ingående variablerna i modellen påverkar varandra och den beroende variabeln. Det viktiga är att prediktionerna blir så bra som möjligt utifrån valda variabler.

En interaktionsterm som märkbart påverkar prediktionerna kan dock övervägas att vara med i modellen. Nackdelen med att inkludera

interaktionstermer är att de kan bli väldigt många och att modellen blir mer svårtolkad.

Variabler som är relaterade till undervisningens kvalitet såsom skolans organisation, lärartäthet och lärarnas utbildning tas inte med i modellen. Dessa variabler påverkar antagligen skolprestationer, men en modell för resursfördelning bör inte kompensera för sådana variabler.

## Modellarbete

De tänkbara förklarande variablerna stoppas in i modell (5). För att bedöma hur väl modellen beskriver data aggregeras predikterade sannolikheter upp på kommunnivå och jämförs med verkliga skolprestationer för eleverna som gått ut årskurs 9 hösten 2011 – hösten 2015. Vid bedömningen granskades följande:

- Genomsnittlig avvikelse per kommun mellan verkligt och predikterat värde.
- Korrelationskoefficient mellan verkligt och predikterat värde.
- Diagram som visar relationen mellan verkligt och predikterat värde.

Den slutliga modellen har arbetats fram genom att testa ett flertal olika varianter av modeller. Den modell som slutligen bedömdes beskriva data bäst innehåller följande förklarande variabler:

- Vårdnadshavarnas utbildningsnivå
- Invandring
- Vårdnadshavarnas inkomst
- Kön
- Ekonomiskt bistånd
- Familj
- Antal syskon
- Bostadsområdets socioekonomiska status.

Variabeln invandring har aggregerats så att invandrade de senaste tre åren utgör en kategori.

Att inkludera fler variabler än ovanstående ökar endast modellens anpassning till data marginellt. Det har även testats att använda finare indelningar av variablerna utbildning (skilja ut forskarutbildade från eftergymnasial utbildning) och familj (skilja ut de som inte bor med någon av vårdnadshavarna), men inte heller det ökade modellens anpassning till data i någon hög grad. En variabel avseende skolans socioekonomiska status prövades och övervägdes men valdes bort då den bedömdes kunna vara påverkansbar för kommunerna.

### **Interaktionseffekter**

Modellen tar inte hänsyn till interaktionseffekter mellan de ingående variablerna. Efter att ha testat ett antal interaktionstermer beslutades att inte ta med dem i modellen. Detta motiveras med att prediktioner på kommunnivå påverkas i väldigt liten grad av att inkludera interaktionstermer.

### **Multikollinearitet**

Att inkludera förklarande variabler som samvarierar starkt kan leda till problem med multikollinearitet vilket i sin tur leda till problem med skattningarna av regressionsparametrar. En kontroll av de förklarande variablernas samvariation har gjorts och det har bedömts att de samband som finns inte bör innebära några stora problem. Huvudsyftet med modellen är dessutom prediktion, inte utvärdering av effekter och då är eventuella problem med multikollinearitet inte lika allvarliga.

### **Den slutliga modellen**

Nedan visas regressionskoefficienter och oddskvoter för de variabler som ingår i den slutliga modellen. Dessutom visas för oddskvoten nedre gräns och övre gräns i ett 95-procentigt konfidensintervall.

Tabell 14 Regressionskoefficienter, oddskvoter samt konfidensintervall

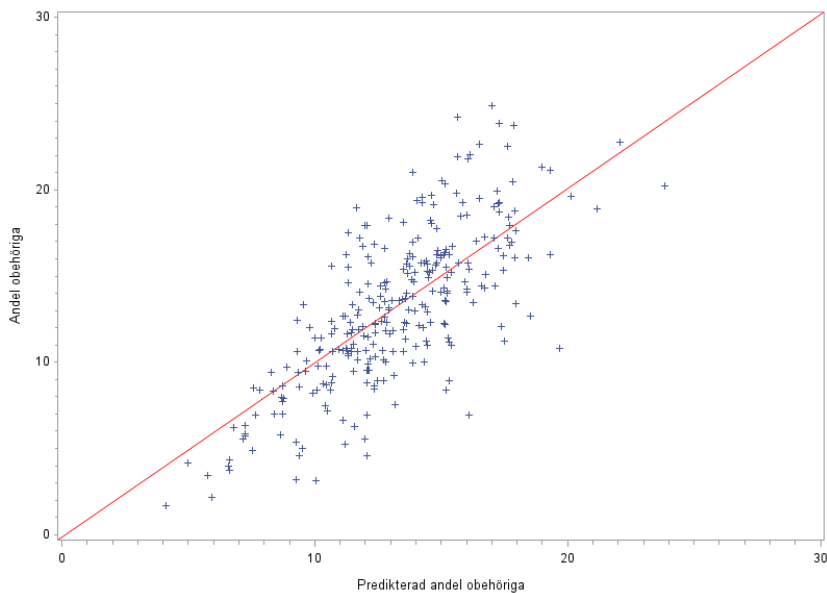
Variabel	Regressions- koefficienter	Oddskvoter	Nedre konfidens- intervall	Övre konfidens- intervall
<b>Intercept (genomsnitt)</b>	-4,16			
<b>Vårdnadshavares utbildningsnivå</b>				
Förgymnasial	1,25	3,51	3,39	3,63
Gymnasial	0,83	2,30	2,25	
Eftergymnasial	0	Referens	–	–
Okänd	1,25	3,50	3,21	3,81
<b>Invandring</b>				
Inom tre år från grundskoleavgång	2,59	13,38	12,76	14,03
4–6 år	0,90	2,45	2,35	2,55
Mer än 6 år eller född i Sverige	0	Referens	–	–
<b>Vårdnadshavares inkomst</b>				
Upp till 60 % av medianen	0,91	2,48	2,35	2,60
Över 60 och upp till 80 % av medianen	0,71	2,03	1,93	2,14
Över 80 % och upp till medianen	0,65	1,91	1,81	2,01
Över medianen och upp till 120 % av medianen	0,46	1,58	1,51	1,67
Över 120 % och upp till 150 % av medianen	0,21	1,24	1,17	1,31
Över 150 % av medianen	0	Referens	–	–
<b>Kön</b>				
Pojke	0,24	1,27	1,25	1,30
Flicka	0	Referens	–	–
<b>Ekonomiskt bistånd</b>				
Ja	0,56	1,74	1,69	1,79
Nej	0	Referens	–	–
<b>Familj</b>				
Folkbokförd på samma adress som båda vårdnadshavarna	0	Referens	–	–
Ej folkbokförd på samma adress som båda vårdnadshavarna	0,28	1,32	1,29	1,35
<b>Antal syskon</b>				
0	0,24	1,27	1,22	1,33
1	0	Referens	–	–
2	0,22	1,24	1,21	1,28
3	0,45	1,56	1,52	1,61
4	0,58	1,79	1,73	1,86
5 eller fler	0,79	2,19	2,12	2,27
<b>Bostadsområdets socioekonomiska status</b>				
Kategori 1 (svagt)	0,42	1,52	1,47	1,59
Kategori 2	0,28	1,33	1,28	1,38
Kategori 3	0,20	1,21	1,18	1,26
Kategori 4 (starkt)	0	Referens	–	–
Eleven har inte kunnat föras till något bostadsområde	0,75	2,12	1,74	2,57

## Regressionskoefficienter och variablernas betydelse

De regressionskoefficienter och oddskvoter som presenteras i tabellen ovan är rensade från de klustereffekter som skolorna medfört. Om en flernivåmodell inte använts hade det funnits risk för att effekter på individnivå hade störts av klustereffekterna. Exempelvis har en nyinvandrad elev i genomsnitt betydligt större sannolikhet att inte uppnå behörighet till gymnasiet jämfört med en elev som bott i Sverige mer än 6 år (oddskvot = 13,38). Om vi studerar oddskvoterna är det tydligt att invandring är den variabel som har den största effekten. En nyinvandrad elev har i genomsnitt betydligt större sannolikhet att inte uppnå behörighet till gymnasiet jämfört med övriga elever. Andra variabler som har stor betydelse (höga oddskvoter) är vårdnadshavarnas utbildningsnivå och inkomst. Även antal syskon, ekonomiskt bistånd, och bostadsområdets socioekonomi har effekt och är viktiga att ha med i modellen. Något mindre effekt har kön och familj.

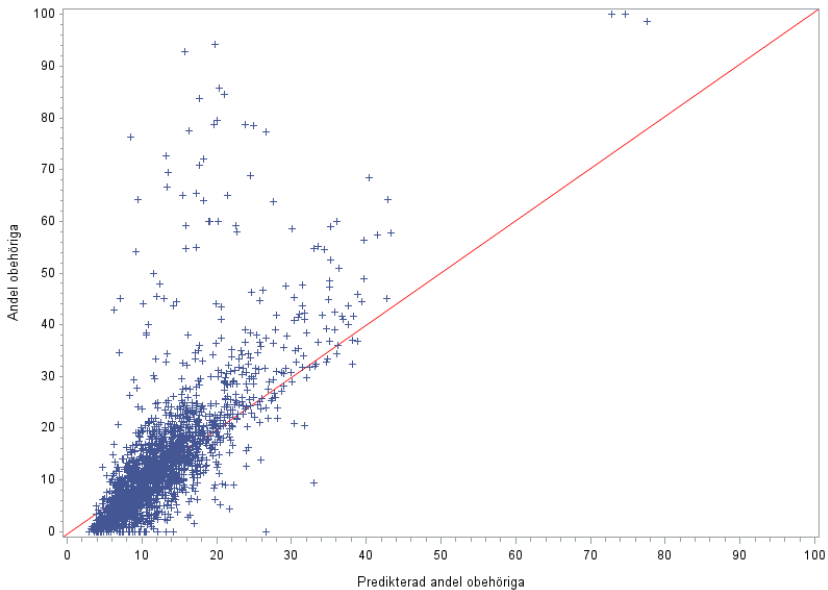
## Jämförelse mellan predikterade data och verkliga data

Prediktioner görs för varje elev i datamaterialet (drygt 495 000 elever). Prediktionerna aggregeras upp på skolnivå och kommunnivå och jämförs med verkliga data. Diagrammen nedan visar överensstämmelse mellan predikterade och verkliga värden. Den diagonala röda linjen visar var en punkt skulle ligga om överensstämmelsen vore perfekt mellan predikterat och verkligt värde. Kommuner/skolor som ligger under den röda linjen presterar bättre än vad prediktionerna säger. Kommuner/skolor som ligger över den röda linjen presterar sämre än vad prediktionerna säger. I skoldiagrammen har små skolor med mindre än 20 elever i datamaterialet exkluderats. Avseende prediktionerna på skolnivå så finns det ett mönster att prediktionerna för skolor med väldigt hög andel obehöriga är skeva (prediktionerna är ofta för låga). Dessa skolor utgörs till stor del av skolor med särskild inriktning mot svaga elever, exempelvis resursskolor och förberedelseklasser.

**Figur 1** Predikterad och verklig andel obehöriga på kommunnivå

*Källa:* Statistiska centralbyrån.

Korrelationskoefficient mellan predikterad andel och verklig andel obehöriga på kommunnivå: 0,746.

**Figur 2** Predikterad och verklig andel obehöriga på skolnivå

*Källa:* Statistiska centralbyrån.

Korrelationskoefficient mellan predikterad andel och verklig andel obehöriga på kommunnivå: 0,731.

### Prediktioner för elever i förskola och grundskola hösten 2015

Regressionsmodellen tillämpas på ett datamaterial innehållandes elever som går i grundskolan (årskurs 0–årskurs 9) hösten 2015. Materialet innehåller 1 076 188 elever. Elever med tillfälliga personnummer har rensats bort ur materialet, eftersom det inte var möjligt att koppla på bakgrundsinformation om dessa elever. Tabellerna nedan visar hur eleverna fördelar sig på de förklarande variablerna. Utifrån de skattade regressionskoefficienterna samt uppgifter om den socioekonomiska bakgrunden för en elev så erhålls en skattad sannolikhet (prediktion) för att en elev inte ska uppnå behörighet till gymnasieskolan. De skattade sannolikheterna på elevnivå summeras upp till kommunnivå. För varje kommun skattas andel elever som inte förväntas uppnå behörighet till gymnasieskolan. Utifrån de skattade



andelarna beräknas ett index per kommun. Indexet kan sedan användas som underlag för att bedöma hur behovet av stöd varierar mellan Sveriges kommuner. Se bilaga 7 för indexvärden på kommunal nivå.

**Tabell 15** Antal elever hösten 2015 efter kön

Kön	Antal elever
Pojkar	552 983
Flickor	523 205

**Tabell 16** Antal elever hösten 2015 efter vårdnadshavarnas utbildningsnivå

Utbildningsnivå	Antal elever
Okänd	19 347
Förgymnasial	56 333
Gymnasial	377 927
Eftergymnasial	622 581

**Tabell 17** Antal elever hösten 2015 efter invandringsår

Invandringsår	Antal elever
Inom tre år från grundskoleavgång	51 227
4–6 år	32 942
Mer än 6 år eller född i Sverige	992 019

**Tabell 18** Antal elever hösten 2015 efter ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd	Antal elever
Ja	76 644
Nej	999 544

**Tabell 19** Antal elever hösten 2015 efter vårdnadshavarnas inkomst

Inkomst	Antal elever
Upp till 60 % av medianen	228 321
Över 60 % och upp till 80 % av medianen	132 926
Över 80 % och upp till medianen	176 413
Över medianen och upp till 120 % av medianen	200 748
Över 120 % och upp till 150 % av medianen	177 217
Över 150 % av medianen	160 563

**Tabell 20** Antal elever hösten 2015 efter familj

Familj	Antal elever
Folkbokförd på samma adress som båda vårdnadshavarna	775 844
Ej folkbokförd på samma adress som båda vårdnadshavarna	300 344

**Tabell 21** Antal elever hösten 2015 efter antal syskon

Antal syskon	Antal elever
0	66 019
1	459 837
2	317 339
3	125 486
4	54 552
5 eller fler	52 955

**Tabell 22** Antal elever hösten 2015 efter bostadsområdets socioekonomi

Bostadsområdets socioekonomi	Antal elever
Kategori 1 (svagt)	254 915
Kategori 2	215 786
Kategori 3	238 730
Kategori 4 (starkt)	366 492
Har inte kunnat föras till något bostadsområde	265

## Modelltillämpning

Modellen resulterar i ett indexvärde per kommun (se bilaga 7) som har beräknats fram utifrån modellens prediktion. Indexvärdet ska utgöra den förväntade andelen obehöriga i relation till riket.

Tanken är att indexvärdet ska vara styrande för hur statliga resurser ska fördelas mellan kommuner. En kommun med ett lågt indexvärde på 42 som i Täby förväntas ha en lägre andel obehöriga jämfört med rikssnittet. De bör därför tilldelas en proportionellt lägre andel statsbidrag jämfört med de kommuner som har ett högt indexvärde. På motsvarande sätt ska en kommun som Lessebo med ett indexvärde på 212 tilldelas ett statsbidrag som är högre än riksgenomsnittet.

I kapitel 8 Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering föreslås att ett totalbelopp om 6 miljarder tilldelas kommunerna propor-

tionellt efter respektive kommuns indexvärde. Detta belopp ska fördelas på det totala antalet elever som var 1 076 188 elever 2015. Detta resulterar i en genomsnittlig styckkostnad per elev på riket på drygt 5 575<sup>1</sup> kronor per elev. Den nationella styckkostnaden multipliceras med kommunens indexvärde/100. I exemplet med Upplands Väsby multipliceras beloppet per elev på riket som var 5 575 kronor per elev med indexvärdet för Upplands Väsby kommun som är 95/100<sup>2</sup>. Beloppet per elev i Upplands Väsby blir därmed 5 288 kronor per elev. Det statliga tillskottet till Upplands Väsby som helhet erhålls genom att multipliceras med antal elever i Upplands Väsby, 5 288 kronor per elev X 5 001 elever vilket ger totalt 26,5 miljoner kronor i statsbidrag.

Ett alternativt beräkningssätt är att ta fram vad det totala statsbidraget utgör per elev och indexsteg. Med ett statsbidrag på 6 miljarder kronor blir beloppet per elev och indexsteg 56 kronor<sup>3</sup>. Indexvärden kan även tas fram på skolenheter inom en kommun och statsbidrag kan därefter fördelas mellan skolheter enligt samma metod.

**Tabell 23 Exempelkommun och fördelning av statsbidrag till skolenheter**

Skolenhetsnamn	Indexvärde per skolenhet	Antal elever	Belopp per elev och indexsteg	Belopp per elev per skolenhet	Belopp per skolenhet
Kommunal skola A	98,41	152	55,75 kr	5 487 kr	833 971 kr
Kommunal skola B	84,25	27	55,75 kr	4 697 kr	126 821 kr
Kommunal skola C	100,07	251	55,75 kr	5 579 kr	1 400 310 kr
Kommunal skola D	102,24	113	55,75 kr	5 700 kr	644 120 kr
Kommunal skola E	128,79	29	55,75 kr	7 181 kr	208 235 kr
Kommunal skola F	98,23	295	55,75 kr	5 477 kr	1 615 644 kr
<b>Summa</b>		<b>867</b>			<b>4 829 101 kr</b>

Amn: Varje indexsteg respektive belopp per elev bör användas med samtliga 13 decimaler för att bli korrekt.

Sammanfattningsvis bidrar modellen till att statsbidrag kan fördelas mellan kommuner och skolenheter inom en kommun baserat på behov snarare än demografiska faktorer som antal elever. Resurstilldelning baserat på socioekonomiska faktorer och eventuella migrationsbakgrund får en nationellt standardiserad definition med hjälp av indexvärdet.

<sup>1</sup> Det exakta beloppet är 5575,23406693362.

<sup>2</sup> Det exakta indexvärdet är 94,8478140187878.

<sup>3</sup> Det exakta beloppet är 55,7523406691024.



# Definitioner och förklaringar av kostnadsberäkningar gällande förslaget till ökat nationellt ansvar för skolans finansiering

## **Definition av undervisning och elevhälsa enligt SCB:s Räkenskapssammandrag för kommuner (RS)**

### **Undervisning**

Intäkter och kostnader avseende samtliga förekommande läro- och timplan bundna aktiviteter redovisas här, dvs. i huvudsak lärarnas och annan pedagogisk personals (t.ex. fritidspedagogers, förskollärares och specialpedagogers) löner för det pedagogiska arbetet med eleverna. Exempel på läro- och timplanebundna aktiviteter är förutom reguljär undervisning särskilda stödinsatser, prov och arbetslivsorientering. Här ingår även löner för skolledningen, exempelvis lön för rektor samt övrig personals arbete med ledningsfunktion.

Om läraren till en del av sin tid har andra arbetsuppgifter än det pedagogiska arbetet med elever ska den delen av lönen redovisas under övrigt. Lönekostnader för lärare och annan pedagogisk personal under tid för kompetensutveckling ska ingå, liksom lönekostnader för eventuell vikarie.

Övriga kostnader för kompetensutveckling redovisas på raderna för övriga intäkter och kostnader.

Kostnader och ersättning för handledning av lärarkandidater ska redovisas här.

Kostnader för lärarfortbildning bruttoredovisas som kostnad för undervisning och statsbidraget som erhålls som kompensation för ökade lönekostnader redovisas som intäkt under "övrigt".

## Elevhälsa

Till elevhälsa räknas kostnader och intäkter för skolsköterska, skol-läkare, skolpsykolog och skolkurator, inklusive eventuella köpta tjänster från exempelvis landsting. Vacciner och material som behövs för att utföra arbetet som exempelvis skyddshandskar, plåster, bandage m.m. ingår i medicinska insatser och ska ingå. Lokalkostnader för dessa verksamheter ska inte redovisas här utan under lokalkostnader.

## Beräkningen av kostnader för undervisning och elevhälsa 2015

Kommissionen redovisar med stöd av uppgifter från SCB en skattning av kommunernas kostnader för undervisning och elevhälsa 2015. Kostnaderna är framtagna enligt följande: Kommissionen har utgått från kommunernas kostnader enligt Räkenskapsammandraget för kommunerna (RS). I räkenskapsammandraget framgår de kostnader för undervisning och elevhälsa som är att hänföra till kommunens egna skolenheter. I räkenskapsammandraget redovisas även kostnaderna för förskoleklass, men dock utan uppdelning på kostnads-posterna undervisning och elevhälsa. SCB har i beräkningar som gjorts på kommissionens uppdrag antagit att respektive kommuns andel undervisning och elevhälsa är densamma i förskoleklass som i grundskola. Beräkningen vilar således i denna del på en schablon. I räkenskapsammandraget redovisas kommunernas bidrag till de fristående skolorna under rubriken Köp av huvudverksamhet. Även för denna kostads-post saknas en specifikation gällande undervisning och elevhälsa. SCB har här antagit att den genomsnittliga andelen undervisning och elevhälsa i rikets samtliga kommuner gäller även i de fristående skolorna. SCB har således även på denna punkt använt en schablon.

## Andel obehöriga till de gymnasieskolans nationella program

Uppgifterna om andel obehöriga elever som redovisas i kapitel 8 avser den andel elever som inte uppnått behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram. För att få behörighet till gymnasieskolans **yrkesprogram** krävs godkända betyg i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik och i minst fem andra ämnen från grundskolan. Andelen obehöriga sätt i relation till de elever som fått eller

skulle ha fått slutbetyg enligt det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet (elever som saknar slutbetyg och lämnat årskurs 9 ingår således).

För att en elev ska vara behörig till gymnasieskolans **estetiska program** krävs godkänt betyg i ämnena svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik samt nio valfria ämnen.

För att vara behörig till gymnasieskolans **ekonomiska-, humanistiska och samhällsvetarprogram** krävs godkänt betyg i ämnena svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik samt nio ämnen, varav fyra är geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap samt fem valfria ämnen.

För att en elev ska vara behörig till **natur- och teknikprogrammet** krävs godkänt i ämnena svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik samt nio ämnen, varav 3 är biologi, fysik och kemi samt 6 valfria ämnen.





Tabell över indexvärden,  
andel obehöriga, faktiska belopp,  
och resultatet per kommun av  
ett statligt tillskott på 6 miljarder

Kommun <sup>1</sup>	Index- värde	Andel obehöriga År 2015 <sup>2</sup> Rikssnitt 14,4 %	Faktiskt belopp per elev 2015 <sup>3</sup>	Proportionellt tillskott efter indexvärde	Belopp per elev efter socio- ekonomiskt bidrag	Procentuell ökning efter bidrag
Upplands Väsby	95	31,5	46 151	5 288	51 439	11 %
Vallentuna	55	11,7	50 459	3 062	53 522	6 %
Österåker	62	9,8	47 426	3 472	50 898	7 %
Värmdö	57	13,2	54 984	3 174	58 158	6 %
Järfälla	88	15,1	53 020	4 923	57 942	9 %
Ekerö	51	6,1	46 047	2 871	48 918	6%
Huddinge	82	11,4	58 492	4 589	63 081	8 %
Botkyrka	123	19,9	55 209	6 853	62 061	12 %
Salem	80	9,9	51 890	4 446	56 336	9 %
Haninge	106	18,8	51 308	5 912	57 220	12%
Tyresö	66	7,3	51 089	3 678	54 766	7 %
Upplands-Bro	100	11,2	50 856	5 572	56 428	11 %
Nykvarn	69	4,5	56 277	3 848	60 126	7 %
Täby	43	4,4	41 785	2 384	44 168	6 %
Danderyd	39	3,6	59 005	2 160	61 165	4 %
Sollentuna	60	7,2	54 925	3 357	58 283	6 %
Stockholm	83	14,7	58 481	4 602	63 083	8 %
Södertälje	151	21,3	57 773	8 436	66 209	15 %
Nacka	52	4,1	50 011	2 908	52 919	6 %
Sundbyberg	109	22,8	48 228	6 098	54 326	13 %
Solna	72	13,3	45 621	4 019	49 640	9 %
Lidingö	52	2,9	48 058	2 893	50 951	6 %
Vaxholm	42	3,6	47 959	2 364	50 323	5 %
Norrtälje	101	16,6	61 438	5 610	67 048	9 %
Sigtuna	125	22,1	53 991	6 957	60 948	13 %
Nynäshamn	110	16	45 303	6 127	51 430	14 %
Håbo	78	8,6	51 101	4 325	55 427	8 %
Älvkarleby	123	35,7	52 927	6 831	59 757	13 %

Kommun	Index- värde	Andel obehöriga	Faktiskt belopp per elev 2015	Proportionellt tillskott efter indexvärde	Belopp per elev efter socio- ekonomiskt bidrag	Procentuell ökning efter bidrag
Knivsta	54	7,6	47 202	3 023	50 225	6 %
Heby	117	11,3	57 097	6 499	63 596	11 %
Tierp	123	24,3	44 755	6 875	51 630	15 %
Uppsala	80	13	48 681	4 458	53 139	9 %
Enköping	100	13,9	45 723	5 550	51 273	12 %
Östhammar	96	19,7	51 882	5 342	57 224	10 %
Vingåker	180	40,9	53 425	10 010	63 434	19 %
Gnesta	89	14,9	63 554	4 969	68 523	8 %
Nyköping	111	16,9	52 368	6 199	58 567	12 %
Oxelösund	132	23	54 290	7 386	61 676	14 %
Flen	187	32,7	55 441	10 402	65 843	19 %
Katrineholm	162	24,2	53 057	9 031	62 089	17 %
Eskilstuna	147	19,1	53 348	8 190	61 538	15 %
Strängnäs	87	15,5	46 153	4 854	51 007	11 %
Trosa	80	10,3	53 339	4 487	57 827	8 %
Ödeshög	130	8	60 577	7 270	67 847	12 %
Ydre	103	16,2	56 893	5 736	62 628	10 %
Kinda	124	13,3	47 694	6 896	54 590	14 %
Boxholm	122	10	58 656	6 803	65 458	12 %
Åtvidaberg	101	22,4	48 039	5 615	53 654	12 %
Finspång	126	25	47 337	7 002	54 339	15 %
Valdemarsvik	129	17,8	60 043	7 209	67 251	12 %
Linköping	93	16,4	52 988	5 202	58 190	10 %
Norrköping	124	21,5	46 568	6 904	53 473	15 %
Söderköping	76	12,9	48 096	4 254	52 351	9 %
Motala	118	8,7	49 742	6 585	56 327	13 %
Vadstena	85	4,3	56 805	4 754	61 559	8 %
Mjölby	94	16,7	49 933	5 253	55 186	11 %
Aneby	127	11,7	42 529	7 075	49 604	17 %
Gnosjö	168	25,4	58 296	9 357	67 653	16 %
Mullsjö	99	13,9	49 241	5 506	54 747	11 %
Habo	65	18	44 264	3 619	47 884	8 %
Gislaved	144	18,7	60 819	8 004	68 822	13 %
Vaggeryd	94	10,8	49 420	5 226	54 646	11 %
Jönköping	86	12,9	49 155	4 772	53 928	10 %
Nässjö	154	20,6	52 537	8 609	61 147	16 %
Värnamo	100	13,2	53 164	5 564	58 728	10 %
Sävsjö	173	16,9	56 543	9 664	66 207	17 %
Vetlanda	119	23,1	53 401	6 653	60 054	12 %
Eksjö	102	22,6	52 270	5 688	57 958	11 %
Tranås	116	12,3	51 571	6 451	58 022	13 %

Kommun	Index- värde	Andel obehöriga	Faktiskt belopp per elev 2015	Proportionellt tillskott efter indexvärde	Belopp per elev efter socio- ekonomiskt bidrag	Procentuell ökning efter bidrag
Uppvidinge	179	23	60 361	9 997	70 358	17 %
Lessebo	212	19,8	48 002	11 838	59 841	25 %
Tingsryd	164	25,7	49 773	9 157	58 929	18 %
Alvesta	156	20,9	58 864	8 710	67 575	15 %
Älmhult	115	16,8	51 371	6 430	57 801	13 %
Markaryd	151	15,6	51 150	8 397	59 547	16 %
Växjö	97	17	49 129	5 416	54 545	11 %
Ljungby	104	13,8	52 131	5 790	57 922	11 %
Högsby	190	25	45 528	10 570	56 098	23 %
Torsås	110	19,7	63 143	6 121	69 265	10 %
Mörbylånga	71	6,9	55 136	3 971	59 107	7 %
Hultsfred	175	21	55 244	9 742	64 986	18 %
Mönsterås	138	16,5	56 025	7 722	63 747	14 %
Emmaboda	134	16,5	65 954	7 449	73 403	11 %
Kalmar	93	12,2	50 133	5 168	55 301	10 %
Nybro	138	15,7	52 605	7 696	60 301	15 %
Oskarshamn	95	16,5	54 518	5 280	59 798	10 %
Västervik	109	16,6	60 562	6 060	66 622	10 %
Vimmerby	114	13,4	50 435	6 336	56 771	13 %
Borgholm	112	12,5	59 362	6 236	65 598	11 %
Gotland	89	14,9	58 894	4 940	63 834	8 %
Olofström	136	15,4	53 693	7 599	61 291	14 %
Karlskrona	90	17,7	48 580	4 991	53 571	10 %
Ronneby	136	19,6	43 485	7 605	51 090	17 %
Karlshamn	112	17	50 891	6 253	57 144	12 %
Sölvesborg	101	11	57 057	5 616	62 674	10 %
Svalöv	114	17,2	56 684	6 347	63 031	11 %
Staffanstorps	61	10,3	61 257	3 399	64 656	6 %
Burlöv	116	17,7	49 091	6 460	55 551	13 %
Vellinge	45	2,6	47 704	2 497	50 201	5 %
Östra Göinge	151	24,8	51 331	8 427	59 759	16 %
Örkelljunga	147	18,9	43 853	8 203	52 055	19 %
Bjuv	142	8,6	51 949	7 933	59 882	15 %
Kävlinge	58	9,9	48 252	3 225	51 477	7 %
Lomma	37	4,4	46 746	2 036	48 783	4 %
Svedala	65	12,4	49 609	3 636	53 245	7 %
Skurup	93	10,7	49 006	5 176	54 182	11 %
Sjöbo	102	28,3	48 008	5 693	53 700	12 %
Hörby	110	15,1	49 909	6 154	56 062	12 %
Höör	78	13,3	50 442	4 371	54 813	9 %
Tomelilla	127	24	55 127	7 092	62 219	13 %

Kommun	Indexvärde	Andel obehöriga	Faktiskt belopp per elev 2015	Proportionellt tillskott efter indexvärde	Belopp per elev efter socio-ekonomiskt bidrag	Procentuell ökning efter bidrag
Bromölla	128	15	51 485	7 112	58 597	14 %
Osby	130	15,1	58 627	7 265	65 892	12 %
Perstorp	164	9,1	45 712	9 143	54 855	20 %
Klippan	122	19,9	51 660	6 803	58 462	13 %
Åstorp	139	17,1	49 155	7 733	56 888	16 %
Båstad	93	8,5	52 744	5 193	57 937	10 %
Malmö	138	24,2	57 572	7 713	65 284	13 %
Lund	64	11,1	55 878	3 587	59 465	6 %
Landskrona	148	19,2	50 923	8 259	59 182	16 %
Helsingborg	112	19,3	52 226	6 228	58 453	12 %
Höganäs	68	9,2	54 234	3 807	58 042	7 %
Eslöv	101	16,3	46 154	5 604	51 759	12 %
Ystad	72	6,6	48 682	4 021	52 703	8 %
Trelleborg	99	8,3	52 178	5 511	57 688	11 %
Kristianstad	120	19,8	48 831	6 710	55 541	14 %
Simrishamn	118	12,9	51 321	6 573	57 895	13 %
Ängelholm	79	13,3	52 733	4 392	57 125	8 %
Hässleholm	119	20	50 352	6 611	56 964	13 %
Hylte	184	20,4	53 249	10 276	63 525	19 %
Halmstad	91	12,7	48 636	5 077	53 713	10 %
Laholm	126	20,8	50 425	6 997	57 422	14 %
Falkenberg	101	14,6	52 683	5 614	58 297	11 %
Varberg	69	9,9	53 882	3 859	57 741	7 %
Kungsbacka	48	8,5	48 502	2 686	51 189	6 %
Härryda	49	8,1	47 374	2 732	50 106	6 %
Partille	65	10,8	46 581	3 645	50 226	8 %
Öckerö	53	6,3	57 420	2 975	60 394	5 %
Stenungsund	65	10	52 615	3 648	56 263	7 %
Tjörn	70	7,8	51 363	3 885	55 248	8 %
Orust	86	11,1	57 623	4 779	62 402	8 %
Sotenäs	92	9,1	61 610	5 148	66 758	8 %
Munkedal	109	16,8	48 217	6 058	54 275	13 %
Tanum	108	11,8	48 633	6 047	54 680	12 %
Dals-Ed	150	29,2	51 396	8 346	59 742	16 %
Färgelanda	142	48,4	56 798	7 915	64 713	14 %
Ale	82	19,3	54 233	4 588	58 821	8 %
Lerum	54	9,6	50 386	2 984	53 370	6 %
Vårgårda	102	22,1	50 724	5 669	56 393	11 %
Bollebygd	74	7,6	48 220	4 140	52 360	9 %
Gråstorp	93	8,1	57 651	5 209	62 859	9 %
Essunga	112	10	54 138	6 238	60 375	12 %

Kommun	Index- värde	Andel obehöriga	Faktiskt belopp per elev 2015	Proportionellt tillskott efter indexvärde	Belopp per elev efter socio- ekonomiskt bidrag	Procentuell ökning efter bidrag
Karlsborg	91	3,5	60 960	5 081	66 041	8 %
Gullspång	200	15,9	60 683	11 153	71 837	18 %
Tranemo	115	17	57 240	6 419	63 659	11 %
Bengtstorsfors	168	32	56 532	9 381	65 913	17 %
Mellerud	167	19	43 726	9 289	53 015	21 %
Lilla Edet	114	20,9	55 537	6 384	61 920	11 %
Mark	96	14,4	49 152	5 358	54 510	11 %
Svenljunga	148	24,6	55 172	8 268	63 439	15 %
Herrljunga	112	14,4	53 577	6 238	59 814	12 %
Vara	109	13,9	42 317	6 070	48 387	14 %
Götene	103	17	49 891	5 742	55 633	12 %
Tibro	144	25	51 108	8 006	59 114	16 %
Töreboda	145	13,5	56 263	8 095	64 358	14 %
Göteborg	109	21,8	64 417	6 098	70 515	9 %
Mölnadal	62	15,3	44 532	3 442	47 974	8 %
Kungälv	57	7,2	49 316	3 168	52 484	6 %
Lysekil	122	20,8	48 298	6 813	55 111	14 %
Uddevalla	105	13,7	52 223	5 844	58 067	11 %
Strömstad	132	25,2	55 244	7 348	62 592	13 %
Vänersborg	124	19,5	46 554	6 912	53 466	15 %
Trollhättan	135	23,3	47 107	7 510	54 617	16 %
Alingsås	83	13,6	50 470	4 623	55 093	9 %
Borås	116	16,2	47 232	6 465	53 697	14 %
Ulricehamn	103	20	48 888	5 756	54 644	12 %
Åmål	174	9,2	48 540	9 677	58 217	20 %
Mariestad	98	14,4	50 740	5 457	56 197	11 %
Lidköping	81	11,7	53 673	4 524	58 197	8 %
Skara	135	18,5	50 444	7 541	57 985	15 %
Skövde	90	10,1	48 748	5 009	53 757	10 %
Hjo	94	9,6	53 465	5 217	58 682	10 %
Tidaholm	117	15,6	51 575	6 536	58 111	13 %
Falköping	144	23,6	48 876	8 028	56 905	16 %
Kil	92	15,9	56 052	5 110	61 162	9 %
Eda	153	18,2	63 548	8 514	72 063	13 %
Torsby	129	21,9	63 767	7 196	70 963	11 %
Storfors	179	10,8	62 384	9 957	72 341	16 %
Hammarö	44	8,8	57 301	2 461	59 761	4 %
Munkfors	147	23,5	42 738	8 171	50 909	19 %
Forshaga	95	4,4	51 387	5 269	56 656	10 %
Grums	131	29,1	58 936	7 296	66 232	12 %
Ärjäng	150	13,4	52 496	8 362	60 859	16 %

Kommun	Indexvärde	Andel obehöriga	Faktiskt belopp per elev 2015	Proportionellt tillskott efter indexvärde	Belopp per elev efter socio-ekonomiskt bidrag	Procentuell ökning efter bidrag
Sunne	109	18,7	61 165	6 082	67 246	10 %
Karlstad	80	9,9	51 978	4 452	56 430	9 %
Kristinehamn	131	21,7	52 688	7 314	60 002	14 %
Filipstad	197	6,9	57 996	10 976	68 972	19 %
Hagfors	132	14,4	53 743	7 374	61 117	14 %
Arvika	109	9,9	51 907	6 061	57 968	12 %
Säffle	137	23,7	51 435	7 631	59 066	15 %
Lekeberg	85	8,5	49 404	4 750	54 154	10 %
Laxå	156	30,3	66 681	8 698	75 378	13 %
Hallsberg	121	12,5	49 203	6 769	55 972	14 %
Degerfors	142	23	57 431	7 938	65 369	14 %
Hällefors	174	25,4	54 222	9 673	63 895	18 %
Ljusnarsberg	191	20,5	62 187	10 666	72 853	17 %
Örebro	107	21,2	47 840	5 961	53 802	12 %
Kumla	98	18,1	46 102	5 439	51 541	12 %
Askersund	107	22	63 409	5 955	69 364	9 %
Karlskoga	135	22,2	52 022	7 524	59 546	14 %
Nora	120	14,9	52 756	6 704	59 460	13 %
Lindesberg	152	24,9	53 153	8 455	61 608	16 %
Skinnskatteberg	162	44,8	53 117	9 036	62 154	17 %
Surahammar	123	12,5	48 684	6 866	55 550	14 %
Kungsör	137	20	49 123	7 655	56 778	16 %
Hallstahammar	149	25	48 983	8 290	57 273	17 %
Norberg	151	19,6	48 275	8 440	56 715	17 %
Västerås	103	20,6	45 290	5 757	51 047	13 %
Sala	122	8,6	55 867	6 792	62 659	12 %
Fagersta	197	32,1	52 478	11 011	63 489	21 %
Köping	166	17,6	50 709	9 248	59 957	18 %
Arboga	126	10,1	54 647	7 008	61 655	13 %
Vansbro	113	23,6	52 457	6 278	58 735	12 %
Malung-Sälén	123	10,4	55 725	6 839	62 564	12 %
Gagnef	82	11,1	54 216	4 579	58 795	8 %
Leksand	88	17	56 126	4 884	61 010	9 %
Rättvik	93	11,2	48 657	5 210	53 868	11 %
Orsa	143	18,8	60 282	7 963	68 245	13 %
Älvdalen	113	12,9	59 775	6 297	66 072	11 %
Smedjebacken	126	21,1	57 885	7 039	64 924	12 %
Mora	86	19,6	56 425	4 793	61 218	8 %
Falun	89	15,5	46 000	4 982	50 982	11 %
Borlänge	169	24,1	46 669	9 395	56 064	20 %
Säter	98	15,6	50 111	5 464	55 575	11 %

Kommun	Index- värde	Andel obehöriga	Faktiskt belopp per elev 2015	Proportionellt tillskott efter indexvärde	Belopp per elev efter socio- ekonomiskt bidrag	Procentuell ökning efter bidrag
Hedemora	134	11,2	47 950	7 458	55 407	16 %
Avesta	146	18,2	48 360	8 159	56 519	17 %
Ludvika	152	15,7	57 030	8 471	65 501	15 %
Ockelbo	143	16	51 169	7 947	59 116	16 %
Hofors	145	19,6	54 704	8 061	62 765	15 %
Ovanåker	147	25	53 914	8 205	62 119	15 %
Nordanstig	130	18,2	55 754	7 269	63 023	13 %
Ljusdal	135	23,8	52 956	7 532	60 488	14 %
Gävle	119	21,3	47 642	6 651	54 294	14 %
Sandviken	137	22,8	53 739	7 644	61 383	14 %
Söderhamn	157	19,6	48 795	8 732	57 527	18 %
Bollnäs	128	39,3	43 391	7 128	50 519	16 %
Hudiksvall	105	16,8	47 523	5 847	53 370	12 %
Ånge	114	27,4	59 445	6 357	65 802	11 %
Timrå	105	19,9	51 327	5 854	57 181	11 %
Härnösand	129	16,3	57 698	7 200	64 899	12 %
Sundsvall	93	25	49 651	5 203	54 854	10 %
Kramfors	129	18,8	52 608	7 176	59 784	14 %
Sollefteå	134	20,6	49 205	7 465	56 669	15 %
Örnsköldsvik	81	10,8	56 937	4 491	61 428	8 %
Ragunda	144	21,2	51 637	8 020	59 658	16 %
Bräcke	148	14,9	80 643	8 264	88 907	10 %
Krokom	82	15,2	59 307	4 551	63 859	8 %
Strömsund	147	21,3	69 192	8 220	77 412	12 %
Åre	119	16	61 546	6 618	68 165	11 %
Berg	129	25,7	60 284	7 186	67 470	12 %
Härjedalen	120	18,9	61 677	6 666	68 343	11 %
Östersund	87	10,5	51 208	4 878	56 086	10 %
Nordmaling	123	5,6	54 004	6 839	60 843	13 %
Bjurholm	146	22,6	49 032	8 152	57 184	17 %
Vindeln	110	5,4	57 304	6 156	63 460	11 %
Robertsfors	110	30	54 870	6 143	61 013	11 %
Norsjö	146	27,7	57 652	8 152	65 803	14 %
Malå	118	17,4	79 606	6 581	86 187	8 %
Storuman	110	17,9	63 476	6 111	69 587	10 %
Sorsele	145	29,4	86 751	8 071	94 822	9 %
Dorotea	145	21,1	68 236	8 056	76 293	12 %
Vännäs	97	17,6	63 116	5 425	68 541	9 %
Vilhelmina	134	22	66 705	7 486	74 190	11 %
Åsele	123	23,5	57 220	6 864	64 085	12 %
Umeå	62	11,5	50 100	3 465	53 565	7 %

Kommun	Indexvärde	Andel obehöriga	Faktiskt belopp per elev 2015	Proportionellt tillskott efter indexvärde	Belopp per elev efter socio-ekonomiskt bidrag	Procentuell ökning efter bidrag
Lycksele	105	14,6	52 101	5 848	57 949	11 %
Skellefteå	90	12,1	49 579	5 034	54 613	10 %
Arvidsjaur	105	25,7	51 341	5 827	57 168	11 %
Arjeplog	117	27,8	62 680	6 528	69 208	10 %
Jokkmokk	143	13,5	64 630	7 972	72 602	12 %
Överkalix	175	3,7	66 833	9 755	76 588	15 %
Kalix	98	12	58 551	5 451	64 003	9 %
Övertorneå	167	20,9	66 184	9 325	75 509	14 %
Pajala	115	10,8	71 057	6 438	77 496	9 %
Gällivare	89	9,7	65 904	4 934	70 838	7 %
Älvsbyn	121	14,7	58 522	6 759	65 282	12 %
Luleå	73	8,6	52 998	4 071	57 069	8 %
Piteå	70	5,7	48 788	3 903	52 691	8 %
Boden	93	15,9	55 157	5 160	60 316	9 %
Haparanda	145	13,9	52 682	8 058	60 741	15 %
Kiruna	80	16	60 627	4 464	65 090	7 %

<sup>1</sup> Beloppen och tillskotten per elev och kommun avser att illustrera fördelningen mellan kommunerna. Kommissionen har inte beräknat indexvärden och kostnader avseende undervisning och elevhälsa för enskilda huvudmän. Tabellen visar därför en förenklad bild.

<sup>2</sup> Andelen obehöriga avser obehöriga till gymnasieskolans yrkesprogram.

<sup>3</sup> Kommissionen redovisar med stöd av uppgifter från SCB i kapitel 8 en skattning av kommunernas kostnader för undervisning och elevhälsa 2015. Kostnaderna är framtagna enligt följande: I grunden har kommissionen utgått från kommunernas kostnader enligt Räkenskapsammandraget för kommunerna (RS). I räkenskapsammandraget framgår de kostnader för undervisning och elevhälsa som är att hänföra till kommunens egna skolenheter. I räkenskapsammandraget redovisas även kostnaderna för förskoleklass, men dock utan uppdelning på kostnadsposterna undervisning och elevhälsa. SCB har i beräkningar som gjorts på kommissionens uppdrag antagit att respektive kommuns andel undervisning och elevhälsa är densamma i förskoleklass som i grundskola. Beräkningen vilar således i denna del på en schablon. I räkenskapsammandraget redovisas kommunernas bidrag till de fristående skolorna under rubriken Köp av huvudverksamhet. Även för denna kostadspost saknas en specifikation gällande undervisning och elevhälsa. SCB har här antagit att den genomsnittliga andelen undervisning och elevhälsa i rikets samtliga kommuner gäller även i de fristående skolorna. SCB har således även på denna punkt använt en schablon.



# Statens offentliga utredningar 2017

## Kronologisk förteckning

---

1. För Sveriges landsbygder  
– en sammanhållen politik för  
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.  
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.  
En utveckling av det  
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en  
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och  
domstolens beslutsunderlag  
i brottmål – en bättre hantering av  
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.  
Kärnavfallet – en fråga i ständig  
förändring. M.
9. Det handlar om oss.  
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed  
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.  
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med  
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden  
vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet  
på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att  
närvara vid rättegången. Genomförande  
av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen  
mot fördjupad lokal samverkan  
för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare  
och enklare system för tillträde till  
högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för  
vård och omsorg om äldre personer.  
Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får  
Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur  
påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt  
handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas  
villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och  
stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap  
om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottsdatalog. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad.  
Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd  
på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum  
– stärkt konkurrenskraft med  
kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder  
för att motverka nettoförluster av  
biologisk mångfald och ekosystem-  
tjänster, samtidigt som behovet av  
markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi  
för kunskap och likvärdighet. U.

# Statens offentliga utredningar 2017

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

### Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalförvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]

### Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]
- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]

### Miljö- och energidepartementet

- Kraftsamling för framtidens energi. [2]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständigt förändring. [8]
- Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]
- Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]
- Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

### Näringsdepartementet

- För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

### Socialdepartementet

- För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]
- Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]
- Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]
- Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]
- Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

### Utbildningsdepartementet

- Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. [9]
- Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och  
enklare system för tillträde till hög-  
skoleutbildning. [20]

Samling för skolan.

Nationell strategi för kunskap och  
likvärdighet. [35]

### **Utrikesdepartementet**

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]