

## Motion till riksdagen 2005/06:Ub516

av **Sten Tolgfors m.fl. (m)**

# Skolans styrning

## Sammanfattning

I Sverige fungerar inte styrningen av skolan på ett bra sätt på grund av brister i den förda skolpolitiken. Det har lett till att eleverna i skolan inte har tillförsäkrats en hög, likvärdig kvalitet i utbildningen. Elevers resultat beror i ökande grad på elevens kön och familjebakgrund. Det kan inte accepteras. Ett viktigt led i att förbättra måloppfyllelsen och alla elevers rätt till en bra skola är att förtydliga styrningen av skolan. Vi presenterar i denna motion insatser för att åstadkomma detta. Syftet är att stärka skolkvaliteten generellt och säkra en likvärdig skola för alla elever, oavsett bakgrund eller bostadsort.

Våra förslag innebär följande:

- Målen i skolans styrdokument skall ses över. Skolans kunskapsuppdrag skall betonas, antalet mål minskas och kunskapsmålen preciseras. Skolan skall styras mot kunskapsmålen.
- Lärare och skolledare skall avgöra hur undervisningen skall läggas upp för att varje elev skall ges förutsättningar att nå målen. Krav och kompetensbeskrivningar skall riktas direkt mot professionen. Regleringar som detaljstyr skolans verksamhet eller organisation skall rensas bort, och ersättas med utvärderingar av varje skolas kvalitet.
- Skolverket skall ges resurser och uppdrag att kvalitetsgranska varje skola minst vart tredje år genom utbildningsinspektionen. Granskningen skall vara huvudmannaneutral och fokusera på utvärdering av hur väl kunskapsmålen uppfylls.
- Resultaten från utbildningsinspektionens granskningar skall rapporteras på ett jämförbart sätt och vara offentliga.
- Skolor som inte uppfyller kvalitetskraven och inte har åtgärdat bristerna efter anmodan från Skolverkets utbildningsinspektion, skall i sista hand startas om med en ny skolledning.
- Skolverket skall ges i uppdrag att utveckla kvalitetsindikatorer för skolan. Den nationella provbanken byggs ut. Underlaget för utbildningsinspektionens granskningar förbättras därmed väsentligt jämfört med i dag. Satsning på skolnära forskning bidrar därutöver med kunskap som kvali-

**Fel! Okänt namn på**

tetssäkrar utbildningsinspektionens granskningar och jämförelser av skolor.

## Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om målstyrningen av skolan.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en översyn av Läroplan för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94) respektive kursplanerna i grundskolans ämnen.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att skolans pedagogiska uppdrag skall riktas till de skolprofessionella.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om avskaffande av skollagens tidsstyrning.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om flexibel skolgång.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att kvalitetsgranska skolor.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Skolverkets utbildningsinspektion bör ges i uppdrag att låta granska kvaliteten på varje skola minst vart tredje år.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utbildningsinspektionens kvalitetsgranskning av skolor skall vara huvudmannaneutral.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att resultaten av utbildningsinspektionens kvalitetsgranskning skall vara jämförbara och offentliga.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om insatser för att förbättra kvaliteten i utbildningsinspektionens granskning av skolor.
11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Skolverkets utbildningsinspektion skall fokusera på utvärdering av hur väl kunskapsmålen uppfylls.
12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Skolverket skall ges möjlighet att vidta åtgärder mot skolor som visar upprepade och varaktiga kvalitetsbrister.
13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att förtydliga huvudmannens, skolans respektive rektorns ansvar för att varje elev ges förutsättningar att uppnå grundskolans kunskapsmål.

## Inledning

Alla elevers lika rätt till en god skolgång och en hög utbildningskvalitet är en viktig förutsättning för ekonomiskt välstånd och jämlikhet i samhället. I dag finns många bra skolor i Sverige, men alla är inte tillräckligt bra. Likvärdigheten i skolan har brister. Elevers resultat beror i ökande grad på elevens kön och familjebakgrund. Många gånger avgör bostadsorten vilken kvalitet på undervisningen en elev kan få.

För att stärka skolans kvalitet och uppnå en verkligt likvärdig utbildningskvalitet för alla elever krävs att skolan styrs mot tydliga kunskapsmål. De skolprofessionella – lärare och rektorer – skall ha befogenhet att avgöra hur skolan skall förverkliga de nationella målen. Skolans uppdrag är att alla elever skall nå åtminstone de grundläggande kunskapsmålen i alla ämnen. Målstyrning kräver löpande uppföljningar och systematiska granskningar av hur väl skolor klarar att ge eleverna förutsättningar att nå målen. Staten skall också kunna utkräva ansvar om en skola över tid inte möter kvalitetskraven.

Forskningen visar att i länder där skolor har en hög grad av självbestämmande, och detta kombineras med ansvarsutkrävande för resultaten, tenderar elever prestera bättre. Rektor och lärare skall ha ett starkt mandat att utforma undervisningen och skall vara förebilder och auktoriteter. Elever skall mötas av höga krav, och undervisningen skall vara elevfokuserad, flexibel och individualiserad.

Den socialdemokratiska regeringen för en bakvänd politik, som inte leder till en likvärdig skola för alla barn. För det första tvekar man fortfarande – 14 år efter decentraliseringen – att ge de professionella på skolorna större frihet att utforma undervisningen. Timplanen och andra kvarvarande detaljregleringar av skolans verksamhet behålls. Enligt det nya förslaget till ny skollag vill regeringen t.o.m. tillföra nya regleringar. Ett exempel på detta är att det blir svårare för kommunala skolor att erbjuda en särskild profil i utbildningen – regeringen vill inte tillåta lärarna att avgöra hur eleverna som deltar i sådan undervisning skall grupperas. För det andra föreslår regeringen att kommunerna skall ges ett ökat ansvar för att utvärdera skolor, samtidigt som man säger sig vara nöjd med den insats staten gör. Skall likvärdighet i utbildningens kvalitet uppnås krävs dock kvalitetsgranskningar av skolor på nationell nivå, så att utvärderingarna kvalitetssäkras och görs jämförbara. Varje skolhuvudman behöver göra egna uppföljningar och utvärderingar för att kunna förbättra sin verksamhet, men det minskar inte behovet av insatser från statens sida. För det tredje förmår regeringen inte utkräva ansvar för att skolor håller godtagbar kvalitet annat än av de fristående skolorna, som kan få sitt tillstånd indraget av Skolverket.

Moderata samlingspartiets politik leder till en högre och mer likvärdig skolkvalitet för alla barn.

Fel! Okänt namn på

## Tydligare målstyrning

En individanpassad undervisning är nödvändig för att alla elever ska nå målen. Varje elev har olika behov och förutsättningar att klara målen och elevsammansättningen varierar mellan skolor. Att elever utvecklas i olika takt och kan behöva olika lång tid på sig för olika moment är naturligt. Skolpolitiken måste därför utgå från eleven och fokusera på att alla når målen, inte tro att det finns en enda lösning eller att det tar exakt lika lång tid för alla att nå fram.

I dag försvåras detta av regler som förhindrar nytänkande och anpassning till lokala förhållanden och enskilda elevers behov. Det främsta exemplet på detta är den statliga tidsstyrningen, som reglerar hur många timmar, dagar och år elever skall befinna sig i skolans lokaler men inte säger något om vad de skall lära sig. Den nationella timplanen har motiverats med argumentet att den skall garantera en likvärdig utbildning i landet. Vid det här laget är det uppenbart att timplanen inte har säkerställt en likvärdig kvalitet i utbildningen. Skillnaderna mellan skolor ökar i stället.

För det första försämrar denna typ av regleringar möjligheterna för skolorna att ge eleverna bättre förutsättningar att nå målen. För det andra leder det till oklarheter i styrningen av skolan. På vilken nivå ligger ansvaret för skolans resultat när skolorna inte har befogenheter att bestämma över undervisningens utformning?

Det som behövs är inte statliga detaljregleringar utan en effektiv målstyrning med täta granskningar av skolors kvalitet. Skolan skall styras mot kunskapsmålen. I dagsläget försvåras detta av den målträngsel som råder i skolan. I den senaste nationella utvärderingen av skolan drar Skolverket slutsatsen att målen för skolan är för många och ibland även motstridiga. Det skapar otydlighet och problem i styrningen av skolan, vilket i sin tur bidrar till bristande likvärdighet i skolans kvalitet. Målformuleringarna har även medfört problem med att ämneskunskaperna har fått stå tillbaka till förmån för rena processmål och olika perspektiv i lärandet.<sup>1</sup>

Skolverket har även i tidigare rapporter fört fram behovet av att åtgärda en för otydlig nationell styrning och uppföljning av skolans resultat.<sup>2</sup> I översynen av läroplanen (Ds 2001:48) rekommenderades en reviderad läroplan med en förenklad målstruktur och med ett förtydligt uppdrag riktat direkt till skolnivån. Utredningen från Skollagskommittén (SOU 2002: 121) betonade behovet av en förtydligad målstyrning och avreglering av skolan. Behovet av en tydligare målstyrning och mer självständiga skolor har angivits i bl.a. delbetänkandet från Timplanedelegationen (SOU 2004:35) och i betänkandet om skolans ledningsstruktur (SOU 2004:116). Även Riksrevisionen har påtalat brister i resultatstyrningen av skolan.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Skolverket (2004), "Nationella utvärderingen av grundskolan 2003", *Rapport 250*.

<sup>2</sup> Skolverket (1999), "Nationella kvalitetsgranskningar 1998", *Rapport 160*. Skolverket (2000), "Nationella kvalitetsgranskningar 2000", *Rapport 190*. Skolverket (2004), "Nationella utvärderingen av grundskolan 2003", *Rapporter 250-253*.

<sup>3</sup> Riksrevisionen (2004), "Betyg med lika värde?", *Rapport 2004:11*.

Mot bakgrund av detta, men framför allt eftersom dagens målträngsel och otydliga kunskapsmål lett till allvarliga brister i elevers kunskapsresultat, föreslår vi en översyn av läroplanen för den obligatoriska skolan (Lpo 94) och av kursplanerna i varje ämne. Syftet skall vara att förtydliga skolans kunskapsuppdrag och att uppnå en balans mellan målen och de s.k. processmålen. Kunskapsmålen skall genom översynen förtydligas och vid behov göras mer relevanta eller skärpas. Vi föreslår vidare att de kommunala skolplanerna avskaffas, eftersom de tillför ytterligare mål som ökar målträngseln för skolan.

Skolans pedagogiska uppdrag skall riktas till de skolprofessionella, som bäst avgör hur de nationella målen skall uppnås. Skolan skall bära ansvaret för att elever ges förutsättningar att nå målen. Det innebär att kvarvarande detaljregleringar om hur man på skolorna skall använda tiden behöver rensas bort och ersättas med målstyrning och utvärderingar av skolors kvalitet. Vi föreslår därför att skollagen ändras så att flexibel skolstart och flexibel skolgång för eleverna medges. Tidpunkten för skolstart, undervisningstidens omfattning och skoltidens längd kan därmed anpassas utifrån vad som ger eleven bäst förutsättningar att uppnå kunskapsmålen. Av samma skäl föreslår vi att den nationella timplanen avskaffas.

## Förbättrad granskning av skolors kvalitet

Det behövs bättre kvalitetsgranskningar av den svenska skolan. Precis som med elevers prestationer är det av stor vikt att så tidigt som möjligt upptäcka om en skola är på väg i fel riktning. Med regelbundna granskningar och återkommande uppföljningar ska en skolas kvalitet aldrig kunna bli oacceptabelt låg utan hinna korrigeras dessförinnan. Brister skall påpekas tidigt för att kunna åtgärdas tidigt.

Skolelever, föräldrar och allmänhet har rätt att ställa krav på den utbildning som erbjuds. Om alla elever och föräldrar skall kunna välja skola på rimliga villkor, förutsätter detta att information om skolornas verksamhet, resultat, kvalitet och utveckling är tillgänglig för alla föräldrar.

Skolverkets uppgift är att aktivt verka i riktning mot att de nationella målen för skolan uppnås. Skolverket ansvarar för kvalitetskontroll genom uppföljning, utvärdering, tillsyn och kvalitetsgranskning. Det är Skolverkets utbildningsinspektion som sköter granskningen av skolors förutsättningar, resultat och kvalitetsarbete.

Utbildningsinspektionen har förbättrat möjligheterna att granska skolors kvalitet. Fortfarande finns dock brister, särskilt avseende kvaliteten i granskningen av hur väl kunskapsmålen uppnås. Utbildningsinspektionen anger att det är problematiskt att mäta måluppfyllelsen för de år nationella prov och betyg inte finns att tillgå, dvs. större delen av tiden i grundskolan. Man är heller inte konsekvent när man drar slutsatser om hur väl skolorna klarar

## Fel! Okänt namn på

kunskapsuppdraget. En skola som enligt Skolverkets Salsadatabas<sup>4</sup>, presterar långt under förväntad nivå vad gäller elevernas prestationer i årskurs nio, sedan hänsyn tagits till resursinsatsen och elevsammansättningen, kan t.ex. i utbildningsinspektionens rapport få ett mycket bra omdöme angående hur väl man klarar måluppfyllelsen. Vi har i andra motioner presenterat förslag om satsningar på fler nationella prov, skriftliga omdömen och betyg. Detta kommer att ge underlag för bättre analyser och granskningar av måluppfyllelsen. Därutöver anser vi att Skolverket skall ges i uppdrag att utveckla kvalitetsindikatorer som kan användas av utbildningsinspektionen. Det institut för skolnära forskning som vi föreslår skall inrättas<sup>5</sup> kommer också att bidra med kunskap som stärker kvaliteten i utvärderingar av skolors resultat.

Vi anser att varje skolas undervisningskvalitet och grad av måluppfyllelse skall granskas minst vart tredje år. Utbildningsinspektionens uppdrag skall tydligt fokusera på utvärderingar av hur väl kunskapsmålen uppfylls. Både s.k. uppnåendemål och strävansmål skall ingå i bedömningen. Alla skolor skall behandlas lika. Det innebär att varje skola skall granskas i samma omfattning och med samma ögon, oavsett om det är en kommunal eller en fristående skola. Analyser av skolors kvalitet skall ske systematiskt och på samma sätt för alla skolor.

Resultaten från utbildningsinspektionerna skall vara jämförbara och göras lätt tillgängliga för föräldrar och andra. Utbildningsinspektionen skall aktivt informera om resultat, analyser och slutsatser. Detta gör att elever och föräldrar kan fatta välinformerade beslut om skolval, vilket i sig fungerar kvalitetsdrivande.

Skolor som Skolverket bedömer inte möter kvalitetskraven skall ges viss tid att åtgärda bristerna. Skolverket skall ges befogenhet att ytterst kunna kräva att skolledningen byts ut eller att skolans verksamhet startas om, såvida inte bristerna åtgärdas i tid. Vid bedömningen av en skolas kunskapsresultat skall hänsyn tas till elevernas förutsättningar, så att en skola inte "straffas" för att den t.ex. har många elever i behov av särskilt stöd.

## Tydligare ansvarsfördelning

Dagens styrdokument för skolan är otydliga vad gäller ansvarsfördelningen. Rektor har enligt läroplanen ansvar för skolans resultat, men saknar oftast kontroll över flera relevanta faktorer i skolans arbete. Därmed blir det också svårt att utkräva ansvar. Läroplanen (Lpo 94) anger att: "Rektorn har ansvaret för skolans resultat och har därvid, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för ..." en lång rad olika saker – dock inte att alla elever når målen. Vidare anges i Lpo 94 (kap 2.2) att "Skolan ska ansvara för att eleverna inhämtar och

<sup>4</sup> Se Skolverkets hemsida, [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se).

<sup>5</sup> Se bl.a. Moderaternas motion Lärarket.

**Fel! Okänt namn på**

utvecklar sådana kunskaper som är nödvändiga för varje individ och samhällsmedlem.”

I skollagen (1 kap. 12 §) anges att huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med det nationella regelverket för skolan och vad som i föreskrifter särskilt anges angående mål och riktlinjer, utbildningens innehåll och omfattning i tiden. Däremot anges inte huvudmannens ansvar för att skolans kunskapsuppdrag fullföljs. Ansvarsfördelningen mellan rektor och huvudman är också oklar. Regeringens förslag till ny skollag råder inte bot på detta – ansvarsfördelningen mellan huvudman och rektor lämnas utan åtgärd.

Vi anser att det är nödvändigt att i regelverket för skolan förtydliga huvudmannens, skolans respektive rektorns ansvar för att varje elev ges förutsättningar att nå grundskolans kunskapsmål. Krav och kompetensbeskrivningar skall riktas direkt mot professionen. I skollagen skall rektors befogenheter och ansvar för att skolan fullföljer kunskapsuppdraget tydliggöras. Huvudmannens ansvar för att ge skolan förutsättningar att uppnå de nationella målen skall specificeras. Vidare måste det tydligt framgå att grundskolans huvuduppdrag är kunskapsuppdraget, dvs. varje elev ges förutsättningar att nå kunskapsmålen. Ansvar för att kunskapsuppdraget fullföljs skall kunna utkrävas. I dag saknas möjligheter för staten att direkt utkräva ansvar för att skolor håller godtagbar kvalitet. Det finns dock ett undantag. Fristående skolor kan få sitt tillstånd indraget om Skolverket bedömer att de grundläggande kraven inte uppfylls. Någon motsvarande möjlighet till ansvarsutkrävande finns däremot inte gentemot kommunala skolor. Vårt förslag i avsnittet ovan innebär att ett direkt ansvarsutkrävande för skolors kvalitet, oavsett huvudmannaskap, införs.

Stockholm den 5 oktober 2005

*Sten Tolgfors (m)*

*Margareta Pålsson (m)*

*Ewa Björling (m)*

*Per Bill (m)*

*Peter Danielsson (m)*

*Tomas Högström (m)*