

## **Sammanfattning av Skolkommisionens slutbetänkande *Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet,* SOU 2017:35**

### **Bakgrund**

I april 2015 presenterades Skolkommisionens uppdrag. Enligt kommittédirektivet 2015:35 *Höjd kunskapsnivå och ökad likvärdighet i svensk skola* har Skolkommisionens uppdrag varit inriktat på att lämna förslag som syftar till

- höjda **kunskapsresultat**,
- förbättrad **kvalitet** i undervisningen och
- en ökad **likvärdighet** i skolan

De skolformer som varit i fokus för Skolkommisionens arbete är förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan.

Skolkommisionens uppdrag har handlat om att

- 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
- föreslå nödvändiga författningsändringar

Skolkommisionen överlämnade ett delbetänkande till regeringen den 16 maj 2016. I delbetänkandet redovisades bland annat förslag till nationella målsättningar och en långsiktig plan med utvecklingsområden. I ett separat dokument, daterad 2016-08-17, har GR Utbildning sammanfattat delbetänkandets förslag och bedömningar.

Slutbetänkandet redovisades den 20 april 2017 och innehåller förslag inom de utvecklingsområden som identifierades i delbetänkandet, en tidsplan för genomförandet samt förslag till författningsändringar. I en bilaga till slutbetänkandet redovisas de nationella målsättningar som Skolkommisionen lämnade förslag till i delbetänkandet.

I denna sammanfattning redogörs för innehållet i Skolkommisionens slutbetänkande. Förutom de förslag som Skolkommisionen lämnar redovisas i slutbetänkandet även de bedömningar och resonemang som kommissionen grundar sina förslag på. Även dessa bedömningar och resonemang har sammanfattats i detta dokument.

## **Kommissionens utgångspunkter, samlade problembild och strategi**

Det övergripande syftet med kommissionens förslag har varit 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 kvaliteter som bidrar till detta, dels om att utveckla och förändra motverkande faktorer.

### **Centrala utgångspunkter**

De centrala utgångspunkterna för kommissionens arbete har varit

#### ***Utbildningens syfte och skolans uppdrag***

Denna del berör skolans kunskaps- respektive värdegrundsuppdrag så som det uttrycks i skollagen samt samt FNs globala mål för hållbar utveckling där ett av målen är en God utbildning för alla.

#### ***En likvärdig utbildning***

Här åsyftas skollagens reglering kring skolans kompensatoriska uppdrag, att alla ska ha lika tillgång till utbildning samt att utbildningen inom skolväsendet ska vara av likvärdig kvalitet.

#### ***Lika villkor för offentliga och enskilda huvudmän***

Inom denna del berörs den bärande principen i skollagen att alla verksamheter, såväl offentliga som enskilda huvudmän, i så stor utsträckning som möjligt ska ha gemensam reglering.

#### ***Hänsyn till barnets bästa***

Här åsyftas regleringen i skollagen om att barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet inom skolväsendet samt FNs konvention om barnets rättigheter.

### **En samlad problembild**

Här pekar Skolkommissionen på att resultaten inom centrala kunskapsområden i grundskolan har försämrats under lång tid. Man hänvisar till kunskapsmätningarna PISA och TIMSS och konstaterar att även om de senaste undersökningarna visar ett trendbrott så ligger resultaten fortfarande långt ifrån tidigare uppnådda resultat. Kommissionen lyfter även fram att likvärdigheten i grundskolan visar en fortsatt negativ trend. Kommissionen hänvisar till de systemsvagheter som beskrevs i delbetänkandet och i kortfattad form återges nedan. Samma svagheter som Skolkommissionen identifierat har också uppmärksamats i OECDs granskning av svensk skola.

#### ***Sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän***

Här pekar Skolkommissionen på att många skolhuvudmän saknar kapacitet och underlag för att kunna följa upp, utvärdera och analysera sina resultat samt att vidta nödvändiga åtgärder.

#### ***För svag kompensatorisk resursfördelning***

Kommissionen bedömer att det finns stora skillnader mellan och inom kommuner avseende resurstilldelningen samt att det kompensatoriska inslaget i resursfördelningen är svagt.

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

Här pekar kommissionen på den allvarliga lärarbristen, den svaga rekryteringen till rektorsbefattningar, den höga omsättningen av rektorer, att kompetensutvecklingen för lärare och skolledare har stora

brister samt att skolor med störst utmaningar är de som behöver de mest erfarna lärarna och rektorerna men att läget är det motsatta.

### ***Brister i resultatinformation som försvårar kvalitetsarbetet***

Kommissionens bedömning är att det nationella uppföljnings- och utvärderingssystemet inte fullt ut speglar elevernas kunskapsutveckling. Det saknas mått som visar skolornas bidrag till elevernas kunskapsutveckling på ett mer rättvisande sätt än betyg och provresultat vilket försvårar huvudmännens lokala kvalitetsarbete och jämförelser av skolors kvalitet.

### ***Skolsegregation som leder till kvalitetskillnader mellan skolor***

Här lyfter Skolkommissionen fram sambandet mellan ökande resultatskillnaderna mellan grundskolor och ökande skillnader mellan skolors elevsammansättning utifrån familje- och migrationsbakgrund. Den ökade uppdelningen av skolor riskerar att bland annat leda till försämrad likvärdighet.

### ***Problem i lärandemiljön***

Här lyfts problem i arbetsmiljön såsom sen ankomst, ogiltig frånvaro och bristande studiero under lektionerna.

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

Här pekar kommissionen på vikten av att ge de verksamma inom skolan stabila förutsättningar. Exempelvis det stora antalet specialdestinerade statsbidrag lyfts som en faktor som kan ha påverkat kraften och engagemanget för skolutveckling.

De styrkor som Skolkommissionen lyfter fram är att skolsystemet är väl utbyggt från förskola till vuxenutbildning, goda utbildningsresultat, sen organisatorisk differentiering, möjligheten att välja skola, att styrdokumenterna lyfter fram rätten till stöd, modersmålsundervisning och svenska som andraspråk samt att relationerna mellan elever och lärare är goda och att de allra flesta eleverna trivs bra i skolan.

## **Skolan och det omgivande samhället**

Skolkommissionen konstaterar att samhället har förändrats på ett genomgripande sätt de senaste decennierna som en följd av bland annat globalisering, digitalisering och demografiska förändringar. Kommissionens reformstrategi som sträcker sig över de kommande tio åren behöver beakta de delar av samhällsutvecklingen som har betydelse för utbildningssystemet och samhällsekonomin. I det följande beskrivs de aspekter av samhällsutvecklingen av vikt för skolväsendet som Skolkommissionen lyfter fram.

### ***Utbildning och demokrati***

Här lyfts att demokrati bygger på tillit på olika sätt samt att utbildning ger kunskap och har potential att skapa respekt och tolerans mellan människor. Kommissionen pekar på att det i vår tid är särskilt viktigt att skolan ger eleverna förmåga att hantera kunskap och information och förmåga att värdera fakta, påståenden och resonemang.

### ***Globalisering och hållbar utveckling***

I denna del hänvisar Skolkommissionen bland annat till en rapport till Globaliseringsrådet som berör kopplingen mellan globalisering och för skolan centrala frågor om mänskliga relationer, samexistens trots olikheter, möjlighet att kunna och vilja kommunicera på djupet och förmågan att leda och arbeta i interkulturella verksamheter. Skolan blir här en central arena för forandet av värden, för dialog och

lärande samt för utveckling av medborgarkompetens. Skolkommissionen konstaterar att dessa perspektiv återfinns i läroplanerna för grundskolan och gymnasieskolan. Vidare konstateras att det finns ett nära samband mellan ett lands levnadsstandard och graden av kunskapsinnehåll i produktionen. Att utbilda unga för en kunskapsbaserad arbetsmarknad ses som avgörande för att bibehålla välbefinnande och levnadsnivå.

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

Skolkommissionen konstaterar att den digitala utvecklingen har förändrat samhället på ett genomgripande sätt. Det är av vikt att skolan ges förutsättningar att utveckla elevers digitala förmåga såväl vad gäller kunskapsinhämtning som för att kunna verka i dagens och framtidens samhälle. Vidare konstateras att tillgången till IT-verktyg har förbättrats men att det finns ett fortsatt stort behov av kompetensutveckling inom flera IT-relaterade områden såsom exempelvis att förebygga kränkningar på internet, IT som pedagogiskt verktyg och kring programmering samt gällande rektorers kompetens i att leda skolans IT-strategiska arbete. Vidare berörs de förslag till nationell strategi för skolans digitalisering som Skolverket lämnat till regeringen samt regeringens beslut om förtydliganden i bland annat grundskolans och gymnasieskolans läroplaner i syfte att tydliggöra skolans uppdrag att stärka elevernas digitala kompetens.

### ***Demografisk utveckling och migration***

Skolkommissionen konstaterar att den demografiska utvecklingen med en förändrad åldersstruktur och migration har stor påverkan på landets kommuner, bland annat gällande den samhällsekonomiska utvecklingen. Befolkningsprognoser visar att elevantalet i bland annat förskoleklass, grundskola och gymnasieskola kommer att fortsätta att stiga under lång tid framöver vilket kommer påverka kostnadsutvecklingen inom utbildningsområdet. Vidare hänvisas till budgetpropositionen för 2017 där det konstateras att den stora ökningen av antalet nyanlända elever kommer innebära stora utmaningar för många skolor i att ge alla elever en utbildning av hög och likvärdig kvalitet. Sammanfattningsvis konstateras att stat och kommun står inför svåra utmaningar vad gäller skolväsendets finansiering.

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

### **En statlig skolmyndighet med regional närvaro**

**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.

Skolkommissionen framför att staten bör bygga upp en skolmyndighet på regional nivå med uppgift att stödja och stärka de kommunala och enskilda huvudmännen i skoluppdraget. Denna skolmyndighet bör ha en central del samt regionala enheter. 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. De nationella målsättningar som Skolkommissionen föreslog i delbetänkandet bör vara utgångspunkt för myndighetens arbete. Inom uppdraget att främja goda kunskapsresultat bör myndigheten fokusera på lärarnas kompetens och hur den kan stärkas samt på de förutsättningar som huvudman och rektor skapar för lärarna.

En central idé med statens regionala närvaro är att uppnå ett fungerande kompetensutvecklingsarbete som svarar mot de lokala och regionala behoven genom externt expertstöd och brett utbud av kompetensutveckling.

### **Resultatdialoger och stödjande skolgranskningar**

De regionala kontoren bör utifrån de nationella målsättningarna och inom ramen för stödjande skolgranskningar genomföra regelbundna resultatdialoger med varje huvudman och dennes rektorer. Resultatdialogerna bör förslagsvis omfatta resultatutveckling, planerade och vidtagna åtgärder samt hur huvudmannen styr, följer upp och utvärderar sin resultatfördelning och strävar efter en allsidig social sammansättning på sina skolor. I detta sammanhang nämner Skolkommissionen även att Skolinspektionens regelbundna tillsyn bör inriktas mot att aktivt bidra till skolornas kapacitetsbyggande. Om en skolgranskning visar att det finns brister i skolans verksamhet bör skolan erbjudas stöd för att komma till rätta med bristerna. Om erbjudandet inte accepteras och huvudmannen inte åtgärdar bristerna bör den statliga tillsynen ta vid. För att kunna bedöma skolornas arbete med att identifiera och analysera förbättringsåtgärder mm krävs ämneskompetens, pedagogisk kompetens och skolledningskompetens vilket innebär att myndigheten kan behöva engagera extern expertis, t.ex. lärare och rektorer från närliggande huvudmän och lärosäten.

### **Systematiskt kvalitetsarbete**

Skolkommissionen bedömer att en skolmyndighet kan stötta huvudmännen inom det systematiska kvalitetsarbetet, dels direkt genom egen expertkunskap, dels genom att förmedla kunskap genom olika former av samarbete. I detta sammanhang lyfter Skolkommissionens fram den expertis som finns inom högskolor och universitet i regionerna inom exempelvis uppföljningssystem samt analys av data.

### **Regional kompetensförsörjning till skolan**

Skolkommissionen bedömer att 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. Detta bör ske genom ett organiserat och stabilt samarbete mellan skolmyndigheten på regional nivå, skolhuvudmännen och berörda lärosäten. Detta samarbete kan stärkas genom olika modeller för samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän. Skolmyndigheten, huvudmännen och lärosätena bör samverka med varandra när det gäller att stärka läraryrkets attraktivitet och locka studenter till lärarutbildningarna. Regional samverkan bedöms även stärka utvecklingen och dimensioneringen av behörighetsgivande utbildningar jämte de reguljära lärarprogrammen. En skolmyndighet med regionala kontor kan även ha en viktig uppgift att genom upphandling från lärosäten säkra tillgången till sådan kompetensutveckling som utifrån professionsprogrammen efterfrågas av huvudmännen i respektive region. Myndigheten bör också i samverkan med lärosätena bistå huvudmännen med att kartlägga och analysera behoven av generell kompetensutveckling samt ämnesspecifik fortbildning. Ytterligare en uppgift för en skolmyndighet på regional nivå är att i samverkan med lärare och rektorer anpassa nationella skolutvecklingsprogram till lokala och regionala behov och att bistå med extern expertis.

### **Riktat stöd samt samarbete och erfarenhetsutbyte**

De regionala myndighetskontoren bör, inom sina respektive geografiska områden, även ansvara för de riktade stödinsatser som skolhuvudmännen föreslås få tillgång till genom Skolkommisionens förslag till resursfördelningssystem. De regionala kontoren kan också stimulera samarbete mellan huvudmän och skolor.

### **Gymnasieskolans planering**

Skolkommisionen stödjer Gymnasieutredningens förslag gällande statligt stöd till regional samverkan kring gymnasieskolans utbildningsutbud och menar att det kan innebära stödinsatser från regionkontoren till skolhuvudmännen 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. Skolkommisionen konstaterar att samverkan med det regionala och lokala arbetslivet är av stor betydelse för gymnasieskolans planering. Kommissionen bedömer vidare att den regionala yrkesinriktade vuxenutbildningen bör kunna ge viktiga erfarenheter för regional utbildningssamverkan.

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

När det gäller dimensioneringen i antal regionkontor bedömer Skolkommisionens att detta bör utredas vidare inom den myndighetsöversyn som kommissionen föreslår ska genomföras. Förutom att de regionala kontoren bör bygga upp ett stabilt samarbete med lärosäten och skolhuvudmän bör befintliga samverkansstrukturer, t.ex. regionala utvecklingscentra/motsvarande tas tillvara och vidareutvecklas. Regionkontorens arbete bör ta utgångspunkt i huvudmännens och skolornas behov av stödinsatser. Kontoren bör arbeta både generellt och genom särskilda överenskommelser med 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.

En ändamålsenlig styrning och samordning behövs från den nationella nivån. Det krävs även en flexibilitet i myndighetens stödjande arbete och spetskompetens inom en del områden kan behöva koncentreras och stå till förfogande för flera regionkontor. Regionkontoren bör även ha resurser för att kunna engagera verksamma inom regionens skolväsende och lärosäten för specifika uppgifter såsom att delta i skolgranskningar eller i förbättringsteam kring riktat stöd till huvudmän eller skolor.

Kommisionen framför även att de regionala kontoren kan bidra med ett breddat och fördjupat underlag gällande tillståndsprövningen för fristående skolor.

### **Statlig reglering av skolchefens ansvar**

**Kommisionens förslag:** 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.

Skolkommisionen anser 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. Kommissionen menar att de åtgärder för ett stärkt huvudmannaskap genom stöd och samverkan som föreslås behöver kompletteras med insatser för att tydliggöra ansvarsfördelningen inom huvudmannens

organisation. En tydlig ansvarsfördelning är ett viktigt verktyg för att kunna stärka huvudmannaskapet och det är även av vikt att det finns en tydlig kontaktyta mellan respektive skolhuvudman och de statliga regionkontoren. Kommissionens förslag syftar till att tydliggöra att det ska finnas en reglerad funktion med ett statligt reglerat ansvar att bevaka och arbeta för att skollagens och andra statliga styrdokuments regler uppfylls. Den föreslagna regleringen bör även gälla för fristående huvudmän.

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

**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.

Skolkommissionen föreslår i delbetänkandet åtgärder som innebär ett mer kraftfullt ingripande mot kommuner som inte fullgör sina skyldigheter som skolhuvudman. Kommissionen lyfter i slutbetänkandet vikten av att dessa åtgärder är utvecklingsinriktade och att de syftar till förbättrad kvalitet på kommunens skolverksamhet.

De situationer då denna sanktion skulle användas är när kommuner allvarligt och under längre tid brister i sitt ansvar utan att förmås rätta till bristerna, d.v.s. om ett föreläggande inte följs samt missförhållandet är allvarligt. Med hänvisning till principen om lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän anser kommissionen att kriterierna för statliga åtgärder för rättelse bör vara så lika kriterierna för återkallande av godkännande för enskilda huvudmän som möjligt.

### **Utgångspunkter för en myndighetsutövning**

Skolkommissionens bedömning är 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. Vidare anser kommissionen att den statliga styrningen behöver förtydligas samt att 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.

Skolkommissionen redogör för hur skolmyndigheterna har utvecklats och förändrats sedan 1991 och konstaterar att omfattande förändringar har skett i myndighetspolitiken. Den tydligaste förskjutningen är utbyggnaden av kontrollfunktionerna, särskilt tillsynen. Kommissionen konstaterar att 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 anser kommissionen att det finns skäl att pröva om prioriteringen är optimal utifrån möjligheterna för myndigheterna att bidra till förbättrade kunskapsresultat i skolan. Myndighetsuppgifter som kan ha god potential att skapa förutsättningar för bättre kunskaper hos eleverna menar kommissionen är kompetensutveckling för lärare och skolledare och riktat stöd till skolor med stora utmaningar. När det gäller områden såsom styrning genom styrdokument och nationella prov och nationell uppföljning och utvärdering så konstaterar Skolkommissionen att det saknas undersökningar som visar samband mellan dessa myndighetsuppgifter och studieresultat. Vidare konstateras att det saknas tydliga belegg för att tillsyn och granskning har en sådan påverkan på undervisningen att det kan påverka studieresultatet mätt på

nationell nivå men att statlig tillsyn kan motiveras kopplat till elevers rättigheter. Kommissionen nämner här även det som konstaterades redan i delbetänkandet kring otydliga ansvarsförhållanden mellan skolmyndigheterna samt överlappningar mellan deras olika uppdrag.

Sammantaget finns det enligt kommissionen starka skäl att ompröva statens prioritering av myndighetsuppgifterna. Mer resurser bör läggas på stärkande och stödjande uppgifter så som exempelvis regelbundna resultatdialoger av en skolmyndighet med regional närvaro. Här nämns även att de resurser som idag läggs på utarbetande av tillsynsrapporter skulle kunna läggas på professionellt stöd i syfte att höja undervisningens kvalitet och en förstärkning av skolledningen vilket även skulle frigöra resurser hos huvudmännen. En starkare betoning av stödjande myndighetsuppgifter behöver dock balanseras mot en statlig kontroll av hög kvalitet och tillräcklig omfattning och med fokus på regelefterlevnad. Skolkommissionen anser dock att det inte är en framkomlig väg att höja kvaliteten på undervisningen genom statlig kontroll. Tillsynen bör fokusera på att hävda enskild elevs rätt och rättssäkerhet samt skollagstiftningens grundläggande krav på skolhuvudmännen. Vidare bör tillsynen handhas på central nationell nivå.

Mot bakgrund av detta anser kommissionen att en myndighetsöversyn bör genomföras skyndsamt där statens regionala närvaro får en tydlig inriktning på resultatuppföljning samt vetenskapligt förankrade stöd- och utvecklingsåtgärder. I översynen bör ingå: överlappningen mellan skolmyndigheterna och hur den kan överbyggas, antalet skolmyndigheter, om det är ändamålsenligt att behålla SPSMs regionala organisation samt skolmyndigheternas ansvar gällande elevhälsa.

## Kompetensförsörjning till skolväsendet

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

#### En långsiktig systemförstärkning av lärarutbildningarna

Skolkommissionens bedömning är att det krävs ett kapacitetsbyggande genom en långsiktig systemförstärkning när det gäller att säkra tillgången på behöriga lärare och skolledare. Denna kapacitetsförstärkning kommer att kräva resurser och riktade insatser. Kommissionen bedömer även att den utbyggnad av antalet utbildningsplatser på lärarutbildningarna som görs måste medföra en resursförstärkning avseende ekonomiska resurser och kompetens. Kommissionen konstaterar att det finns betydande skillnader mellan olika utbildningsinriktningar och lyfter vikten av att det görs satsningar för att öka antalet studenter på de inriktningar där det råder brist.

#### Ökad tillgång till behörighetsgivande utbildningar för lärare

Skolkommissionen anser att det är angeläget att utöka tillgången till behörighetsgivande utbildningar vid sidan av lärarutbildningarna. Här nämns exempelvis 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. Angående satsningarna *Vidareutbildning av förskollärare och lärare utan examen (VAL)*, *Utländska lärares vidareutbildning (ULV)* och *Kompletterande pedagogisk utbildning (KPU)* framför kommissionen följande. VAL bör dimensioneras så att satsningen motsvarar den efterfrågan som finns, de studerande bör ges så goda studieförutsättningar som möjligt för att möjliggöra en högre genomströmning och det bör ses över hur VAL-projektet kan vidgas till fler målgrupper än idag. ULV är en angelägen satsning och projektet bör kunna skalas upp till att omfatta fler förskollärare och lärare med utländska examina. Det är vidare angeläget att ge de studerande så goda studievillkor som möjligt för att möjliggöra en högre genomströmning, att förstärka de moment som är inriktade mot språk och kultur samt att de



verksamhetsförlagda delarna är tillräckligt omfattande. KPU är viktiga komplement till de reguljära lärarutbildningarna och det är av vikt att antalet utbildningsplatser motsvarar den efterfrågan som finns. Vidare görs bedömningen att motsvarande satsningar på att förbättra studievillkoren för de som läser KPU bör göras gällande exempelvis VAL och ULV.

### **Bättre villkor för befattningsutbildningen för rektorer**

Skolkommissionen lyfter vikten av att skolhuvudmännen värnar den tid rektor behöver för att tillgodogöra sig befattningsutbildningen för rektorer, det så kallade Rektorsprogrammet, då bedömningen är att denna utbildning är en betydelsefull del av att ge rektorer förutsättningar att klara sitt uppdrag.

### **Bättre tillgång till behörighetskompletterande utbildningar för lärare**

Skolkommissionen lyfter vikten av att bibehålla och utveckla möjligheten för legitimerade yrkeskategorier inom utbildningsområdet att komplettera sin behörighet genom satsningar som exempelvis Lärarlyftet. Här pekas bland annat på de strukturella skillnader som förekommer mellan huvudmän avseende lärares möjligheter att delta. Kommissionen bedömer att de förslag till ökat nationellt ansvar för skolans finansiering som kommissionen lämnar bör kunna bidra till mer likvärdiga möjligheter till deltagande. 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**

Skolkommissionen anser att det är angeläget att skapa ett system för karriärmöjligheter som omfattar fortsatta utvecklingsmöjligheter, erkännande och en positiv löneutveckling. Kommissionen ser brister i utformningen och implementeringen av satsningarna på karriärtjänster respektive lärarlönelyft och bedömer att vissa delar behöver vidareutvecklas.

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

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. I detta sammanhang nämns Skolverkets och UHRs informationskampanj samt de särskilda webbutbildningarna för lärare och förskollärare som återvänder till yrket. Kommissionens bedömer även att det är angeläget med insatser för att stärka allmänhetens förtroende för skolan och lärarkåren och påvisa läraryrkets stora betydelse. I detta syfte kan informationskampanjer vara ett medel.

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

Skolkommissionen bedömer att det krävs en mängd åtgärder av olika karaktär som bidrar till en långsiktigt bibehållen eller stärkt kvalitet. Här nämns att utbyggnaden av antalet utbildningsplatser på lärarutbildningarna måste medföra ekonomisk och kompetensmässig resursförstärkning i syfte att bibehålla hög kvalitet på utbildningarna.

Att vidta åtgärder som minskar avhoppet från lärarutbildningarna lyfts även liksom att skapa bättre tillgång till behörighetsgivande och behörighetskompletterande utbildningar vid sidan av de reguljära förskolläro- och lärarutbildningarna. Det är, enligt kommissionens bedömning, angeläget att satsningar som VAL, ULV, KPU och Lärarlyftet dimensioneras för att motsvara den efterfrågan som finns. 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, såsom att skapa ekonomiska incitament för lärare som tidigare varit verksamma inom skolan att återvända till yrket och att skapa särskilt gynnsamma villkor för studiefinansiering för lärarstudier. Detta är dock frågor som kommissionen bedömer behöver utredas vidare.

### **Förstärkt lärarutbildning**

Kommissionen framför att de programstrukturer som infördes för lärarutbildningarna under 2011 bibehålls, att eventuella förbättringsåtgärder gällande lärarutbildningarna bör vidtas utifrån den utvärdering som Universitetskanslersämbetet genomför gällande lärarutbildningarnas kvalitet samt att en stärkt kapacitet inte nödvändigtvis uppnås genom en begränsning av antalet lärosäten som anordnar lärarutbildningar (apropå OECDs rekommendation att antalet lärarutbildningsinstanser bör ses över).

Kommissionen bedömer att lärarstudenterna tidigt under utbildningen bör ges möjlighet att utveckla sin yrkesidentitet och ges ett kollegialt sammanhang då detta skulle kunna bidra till att motverka avhopp och öka genomströmningen. Kommissionen menar även att det är viktigt att en omfattande del av utbildningen är verksamhetsförlagd, att studenterna får tillräckligt med praktik under handledning av erfarna lärare, vikten av lärarledd undervisning samt att det finns starka skäl att öka inslaget av obligatorisk närvaro på lärarutbildningarna. Det är även angeläget att följa upp och utvärdera de resursförstärkningar som gjorts av lärarutbildningarna samt att det är rimligt att det ökade antalet utbildningsplatser bör åtföljas av öronmärkta forskningsmedel.

### **Höjda krav för antagning till lärarutbildningarna**

Skolkommissionen bedömer att lämplighetsbedömning för antagning till lärarutbildningarna kan övervägas under förutsättning att resultatet av pågående försöksverksamhet vid Jönköping University och Linnéuniversitet tillstyrker detta. Syftet med en sådan bedömning är att bedöma huruvida en behörig sökande är lämplig för yrkesutövning som lärare. Med lämplighet avses kommunikativ förmåga, interaktiv förmåga, förmåga till självreflektion, förmåga att ta en ledarroll och motivation för den kommande yrkesutövningen. Vid ett eventuellt införande av lämplighetsbedömning anser kommissionen att det är viktigt med nationella riktlinjer för bedömningen.

Kommissionen anser även att det kan finnas goda skäl att överväga högre behörighetskrav för antagning till lärarutbildningarna men att denna fråga behöver utredas vidare. I samband med denna fråga menar kommissionen att den centrala utmaningen i dagens läge med betydande lärarbrist i första hand ligger 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.

### **Stärkta inslag av verksamhetsförlagd utbildning**

Kommissionen bedömer att lärarstudenternas förberedelse inför framtida yrkesutövande kan stärkas genom en mer omfattande praktisk och verksamhetsförlagd inriktning på utbildningen som ger dem

möjlighet att utveckla sin undervisningsskicklighet och sitt ledarskap. Kommissionen lyfter fram vikten av VFU samt att VFU-handledarna ska vara erfarna, skickliga och ha genomgått handledarutbildning. Kommissionen menar dock att det är av vikt att även andra modeller för samverkan mellan huvudmän och lärosäten utvärderas och att erfarenheterna beaktas i utvecklingsarbetet av VFU. En struktur liknande hälso- och sjukvårdens ALF-avtal skulle kunna stärka kvalitetsutvecklingen gällande exempelvis VFU. Kommissionen menar att det även kan finnas skäl att överväga en utvidgning av verksamheten med övningsskolor som utvecklas till centra där verksamhetsintegrerad och verksamhetsförlagd lärarutbildning samt praktknära forsknings- och utvecklingsarbete bedrivs.

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

Skolkommissionens bedömning är att en struktur motsvarande det ovan nämnda ALF-avtalet<sup>1</sup> skulle kunna lägga grunden för samverkan mellan lärosäte och skolhuvudmän i syfte att hålla en hög kvalitet på lärarutbildning, VFU, forskning och skolans verksamhet. Ett sådant avtal skulle kunna möjliggöra för verksamma lärare och forskollärare med licentiat- eller doktorsexamen att fortsätta forska och aktivt delta i forskningsprojekt, och därmed bidra till kunskaps- och verksamhetsutveckling. Kommissionen bedömer att kombinationsanställningar mellan lärosäten och skolhuvudmän skulle kunna bidra till en samverkan mellan skola och lärosäten genom att koppla undervisning och forskning närmare varandra. Kommissionen framför även vikten av att andelen forskarutbildade lärare ökar inom lärarutbildningarna, dock får inte satsningen på forskarskolor medföra en sämre tillgång till forskarutbildning och forskarskolor för lärare verksamma i skolan.

### **Excellent centra eller starka utbildningsmiljöer för lärarutbildning**

Kommissionen anser att en statlig satsning på inrättande av excellenta centra eller starka utbildningsmiljöer för lärarutbildning bör utredas. En sådan satsning skulle kunna stimulera framväxten av starka forskningsmiljöer och utbildningsprogram samt bidra till stärkt kvalitet på lärarutbildningarna och en höjning av lärarutbildningsområdets status. Sådana centra kan även omfatta forskarskolor för lärare samt utgöra nav för kompetensutvecklingsinsatser.

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

Förutom det som Skolkommissionen redan lyft gällande samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän vilket exempelvis kan handla om inrättande av excellenta centra eller starka miljöer för lärarutbildning samt forskarskolor för att öka tillgången på forskarutbildade lärare inom lärarutbildningarna, gör kommissionen följande bedömningar gällande behovet av en stärkt forskningskapacitet.

### **System för utveckling av praktknära forskning**

Kommissionen bedömer att ett system behöver skapas för stöd till utveckling av praktknära forskning och forskningsförsörjning som svarar mot lärares och skolledares direkta kunskapsbehov utifrån deras praktiska yrkesutövning. Ett sätt att föra samman forsknings- och erfarenhetsbaserad kunskap är att skolor utvecklas till att bli centra där även praktknära forsknings- och utvecklingsarbete bedrivs. Kommissionen framför även att det är viktigt att möjliggöra för skolornas lektorer och övriga lärare att i sina anställningar samverka på olika sätt med universitet och högskolor, exempelvis genom att delta i och leda forskning eller medverka i handledarutbildning, VFU och annat utvecklingsarbete. Kommissionen lyfter även vikten av att anknytningen mellan forskning och skolans verksamhet är ömsesidig, så att forskningen och lärarutbildningarna utvecklar lärarnas och skolledarnas praktiska

---

<sup>1</sup> ALF-avtalet omfattar läkar- och tandläkarutbildningarna och garanterar landstingen ersättning för vissa av de kostnader som utbildningarna medför samt för klinisk forskning i anslutning till utbildningarna.

yrkesutövande, samtidigt som lärares och skolledares yrkesutövning utvecklar forskningen och lärarutbildningarna.

### **En generellt stärkt forskningskapacitet gällande skola och utbildning**

Kommissionens bedömning är att 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.

### **Forskningsspridning och öppen tillgång till forskningsresultat**

Kommissionen bedömer att relevanta forskningsresultat i ökad utsträckning måste göras tillgänglig för skolans yrkesgrupper för att på så vis kunna bidra till skol- och undervisningsutveckling. I detta innefattas tillgången till universitets- och högskolebibliotek som bör ses över. Kommissionen framför att forskningspridning kan ske genom organisationer såsom Skolforskningsinstitutet, Skolverket och Vetenskapsrådet samt mellan lärosäten och skolverksamhet genom exempelvis de professionsprogram som kommissionen föreslår, genom tillgång till forskarutbildade lärare i kollegiet samt genom kompetensutveckling.

### **Lärares och skolledares professionella utveckling**

De förslag som presenteras i detta avsnitt utgör tillsammans med de bedömningar som redovisas i avsnittet *Kompetensförsörjning till skolväsendet* en helhet som Skolkommissionen bedömer kommer bidra till en förstärkning och utveckling av kompetensförsörjningen till skolväsendet.

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

**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. Till dess att utredningen tillsatts 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 exemplifierar med följande intressenter som bör ingå i funktionens sammansättning: lärare, skolledare, företrädare för huvudmän och relevanta myndigheter, fackliga representanter, forskare och lärarutbildare. Funktionen ska ha beredande, beställande, beslutande och utvärderande uppgifter och en viktig del av funktionens arbete blir att samla in och värdera nationella och internationella forskningsresultat och beprövade erfarenheter inför exempelvis utarbetande av nationella riktlinjer. Tanken är att funktionen ska utgöra ett institutionellt nav i den struktur för kompetensförsörjning som kommissionen föreslår. Funktionen ska ha ett starkt mandat att driva utvecklingsarbete gällande lärares och skolledares kompetensfrågor. En tänkbar form för funktionen är en nämnd med koppling till relevant skolmyndighet (jmf. exempelvis Lärarnas ansvarsnämnd som ligger under Skolverket).

### **Professionsprogram för lärare och skolledare**

**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 skolläroavveckling som kommissionen föreslår. På lokal nivå ska programinnehållet kunna utformas utifrån lokala behov och förutsättningar och programmet ska kunna utvecklas i enlighet med tillkommande behov, genom att berörda intressenter har inflytande och delaktighet. Programmets lokala tillämpning ska vara en fråga för parterna att reglera utifrån identifierade lokala behov.

Det ska finnas ett antal kvalifikationsnivåer med tydligt definierade med beskrivningar av vad lärare och skolläroare bör kunna och ha kompetens att göra. Dessa beskrivningar ska spegla lärares och skolläraes kvalifikationer och tydliggöra förväntningar på kompetensutveckling samt hur lärare och skolläroare kan kvalificera sig. Programmet ska även definiera progression från behörig lärare/skolläroare till kvalificerad lärare/skolläroare och bör omfatta olika utvecklingsspår för lärares och skolläraes professionella utveckling, fördjupning och breddning inom specifika områden. Inom varje utvecklingsspår ska det finnas olika utvecklingssteg. Progression ska baseras på specifika kvalifikationer och ska ha en tydlig koppling till kompetensutveckling. Till stöd för denna progression ska programmet erbjuda utvecklingsmöjligheter genom kollegiala lärandeprocesser, akademiska kurser och utvecklingsprojekt. Programmets kvalifikationsnivåer och beskrivningar bör utvecklas av lärare och skolläroare med stöd i forskningen. Programmets grundläggande struktur och villkor bör regleras i förordning i syfte att uppnå likvärdighet och systematik i tillämpningen.

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 skolläroavveckling som kommissionen föreslår. Internationella erfarenheter bör samlas in och analyseras under detta utredningsarbete och relevansen bör värderas i förhållande till svenska förutsättningar. Programmet ska även ha en tydlig koppling till lärosätena, deras lärarutbildningar och forskning.

Kommissionen framför vidare att lönebildning för lärare och skolläroare även fortsättningsvis ska vara en partsfråga så 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 skolläraes deltagande. Detta kräver i sin tur att staten tar ansvar för programmets långsiktiga finansiering och förmåga att tillgodose de lokalt identifierade behoven.

#### **Principer som ska vara vägledande för programmets utformning och funktion avseende lärare**

- Modellen för professionsprogrammet bör koppla samman lärarutbildning, introduktionsperiod och den fortsatta professionella utvecklingen inom yrkesutövandet.
- Kvalifikationsnivåerna bör återspegla olika faser i en lärares yrkesliv; introduktionsperiod, lärare och kvalificerad lärare, eventuellt även en differentiering inom nivån kvalificerad lärare i form av särskilt kvalificerad lärare. 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. Efter introduktionsperioden påbörjas en fas i lärares yrkesutövande då det är av vikt med kontinuerlig kompetensutveckling. Efter en tid som yrkesverksam bör lärare ges möjlighet till att kvalificera sig genom att exempelvis fördjupa sina ämneskunskaper, komplettera sin behörighet eller vidareutbilda sig på avancerad nivå. Detta görs inom förslagsvis tre utvecklingsspår; undervisning, specialisering och ledarskap som vart och ett innehåller olika utvecklingssteg. Programmet bör ge möjlighet att förflytta sig mellan utvecklingsspåren.

- Nyexaminerade lärare ska guidas i sin yrkesutveckling av mer erfarna lärare med lång yrkeserfarenhet.
- Ett nationellt introduktions- och mentorsprogram bör etableras inom ramen för professionsprogrammet.
- Nationella riktlinjer för progression och möjligheten till förflyttning mellan utvecklingsspår bör utarbetas av den föreslagna funktionen för lärar- och skolledarutveckling. Dessa riktlinjer bör bland annat fastställa hur bedömning av en lärares kvalifikationer ska gå till. En modell för progression och bedömning bör beslutas.
- Progressionen bör baseras på genomgången vidareutbildning och förvärvad erfarenhet, exempelvis vidareutbildning vid ett lärosäte, dokumenterad/beprövad erfarenhet och uppvisad undervisningsskicklighet.
- Införandet av ett professionsprogram medför ett behov av översyn av befintliga lönesatsningar för lärare så att dessa följer programmets utformning.
- Professionsprogrammet ska bygga på tidigare reformer om karriärtjänster och höjda lärarlöner. För lärare som befinner sig på den kvalifikationsnivå som avser mer kvalificerade lärare bör det medföras möjlighet att söka anställning som exempelvis lärare eller lektor.
- Mer kvalificerade lärare kan också ha särskilda uppdrag vid skolor i socioekonomiskt utsatta områden.

#### **Principer som ska vara vägledande för programmets utformning och funktion avseende skolledare**

- I det utvecklingsspår inom professionsprogrammet som har fokus på skolledarskap kan ett första steg utgöras av en rekryteringsutbildning som riktar sig till lärare och andra intresserade av framtida ledaruppdrag inom skolan.
- Även personer med annan yrkesbakgrund än lärare bör kunna kvalificera sig för skolledaruppdrag, dock bör det krävas att de genomgår en särskild utbildning med inriktning mot skolledarskap och utbildningsvetenskap. Samtidigt betonas vikten av rektors pedagogiska ledarskap och att som skolledare ha erfarenhet av pedagogisk verksamhet. Kommissionen menar att skolledares fortsatta professionsutveckling inom ramen för programmet bör bygga vidare på en avslutad och godkänd befattningsutbildning.
- Det bör utarbetas en modell för specialisering inom skolledaruppdraget, innehållande utvecklingsområdena pedagogiskt ledarskap och systematiskt kvalitetsarbete, ledarskap och organisationsutveckling samt fördjupning inom andra områden som bedöms vara relevanta för skolledares professionella utveckling. Varje utvecklingsområde ska kunna mötas av ett mer avancerat uppdrag i tjänsten som rektor; exempelvis mentorskap för andra rektorer eller ledarskapsutveckling inom huvudmannens skolor.
- En avslutad och godkänd befattningsutbildning ska möjliggöra uppdrag som kvalificerad skolledare, förslagsvis vid skolor där behovet av rektorer med lång erfarenhet och särskilda kvalifikationer är stora.

#### **Principer för kontinuerlig kompetensutveckling som del av professionsprogrammet**

- Progressionen inom professionsprogrammet ska baseras på kompetensutveckling och kvalifikationer.
- En viktig del av bedömningen av progressionen bör vara dialog mellan lärare och rektor respektive skolledare och huvudman kring exempelvis behovet av kompetensutveckling och progression inom programmet.
- Lärares och skolledares rätt till kompetensutveckling föreslås regleras i de nationella riktlinjerna men den lokala tillämpningen och utformningen av innehållet bör bygga på lokala behov och

bör regleras av parterna. Det handlar bland annat om en reglerad minsta garanterad omfattning per läsår, om innehållet i kompetensutvecklingen samt om en miniminivå avseende deltagande i kompetensutvecklande aktiviteter.

- Staten bör, genom samverkan mellan lärosäten, skolmyndighet och skolhuvudmän, kontinuerligt utveckla och erbjuda kompetensutveckling och nationella skolutvecklingsprogram. Dessa insatser bör omfatta skolämnen (liknande Matematiklyftet och Läslyftet) och andra områden såsom elevhälsa, trygghet och studiero och värdegrundsfrågor.
- 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.
- Om andra aktörer utvecklar och erbjuder komplement till den kompetensutveckling som anordnas via staten bör det finnas en kvalitetssäkrande funktion. Om kompetensutvecklingen anordnas av andra aktörer än lärosäten med lärarutbildning bör det regleras vilka aktiviteter som ska kunna utgöra grund för progression inom professionsprogrammet.
- Förslaget om en statlig skolmyndighet med regional närvaro innebär att skolmyndigheten i samverkan med lärosäten kan bistå huvudmännen i att kartlägga och analysera behoven av kompetensutveckling. Myndigheten kan även, genom upphandling från lärosäten, säkra tillgången till sådan kompetensutveckling som efterfrågas i regionerna samt, i samverkan med lärare och rektorer, anpassa de nationella skolutvecklingsprogrammen till lokala och regionala behov och förutsättningar.

### **Kärnuppgifterna undervisning och skolledarskap**

Skolkommissionen fokuserar i denna del på frågan *Har lärare och skolledare arbetsvillkor som medger tillräckligt med tid för de professionella kärnuppgifterna?*

Kommissionen gör en genomgång av lärares och skolledares arbetsvillkor utifrån resultatet av olika undersökningar såsom TALIS<sup>2</sup>, Skolverkets lärartidsstudie (Skolverket 2013b), en kvalitetsgranskning av Skolinspektionen, betänkandet Rektorn och styrkedjan (SOU 2015:22) och en enkätstudie från Statskontoret (2016b). Kommissionens konstaterar att lärare i det svenska skolsystemet förefaller 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. Kommissionen bedömer det som sannolikt att svårigheterna att finna tid för kärnuppgifterna undervisning respektive skolledning har ett samband med statens och huvudmännens styrning. Samtidigt som dokumentation är en nödvändig del av yrkesutövningen inom varje profession menar kommissionen att det även är av vikt att de centrala och lokala systemen för uppföljning och kvalitetssäkring samverkar och underlättar för lärare och skolledare i arbetet med uppföljning och dokumentation. Staten och huvudmännen bör fortlöpande pröva nödvändigheten av de inslag i styrningen som innebär administration och dokumentation för lärare och skolledare.

Utifrån genomgången gör kommissionen följande bedömning.

---

<sup>2</sup> The Teaching and Learning International Survey. Studien är organiserad av OECD och undersöker lärares och rektorers upplevelser av de undervisnings- och lärmiljöer de arbetar i.

## Åtgärder för att möjliggöra koncentration på kärnuppgifterna för lärare och skolledare

Kommissionen bedömer att 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.

## Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering

Skolkommissionen konstaterar att det finns evidens för att ekonomiska resurser har betydelse för elevers resultat i skolan. Kommissionen lyfter fram att de resursfaktorer som påverkar elevernas pedagogiska resultat och lärmiljö framför är allt klasstorlek, lärartäthet, lärarkompetens, den tid som lärare undervisar och den mängd lärarledd undervisningstid som elever får i skolan. I betänkandet för kommissionen resonemang utifrån olika undersökningsresultat gällande dessa resursfaktorer. En redogörelse av svenska utbildningsutgifter i internationell jämförelse görs och utifrån den konstaterar kommissionen att Sverige befinner sig långt från de länder som investerar mest i utbildning. Vidare konstateras att trenden de senaste tio åren har varit att Sverige har haft minskande utbildningsutgifter mätt som andel av BNP för grundskola och gymnasieskola. 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. Samtidigt konstateras att det finns ett system för kommunalekonomisk utjämning som ska skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner men framför att det dock kan ifrågasättas om utjämning sker för alla strukturella faktorer som genererar inkomstskillnader och kostnadskillnader mellan kommunerna. Vidare lyfter kommissionen de undersökningar som bland annat Skolverket och Skolinspektionen har genomfört gällande skolhuvudmännens resursfördelning. Exempelvis visar en av de senaste granskningarna (Skolinspektionen, 2014b) 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. 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.

Syftet med de förslag som Skolkommissionen lämnar 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.

**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 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. 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 bedömer att en miniminivå underlättar för staten att följa och än starkare styra resurser till undervisning och elevhälsa. Kommissionen har gjort vissa analyser utifrån standardkostnadsmodeller och gjort jämförelser mellan kommunernas standardkostnader och faktiska kostnader för undervisning och elevhälsa och konstaterar att det är relativt stora skillnader mellan kommunernas faktiska kostnader och standardkostnader. Kommissionen för vissa resonemang kring orsakerna till skillnaderna och menar att det är angeläget att fortsätta analysera orsakerna och vad de beror på för såväl kommunala som 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. Kommissionen anser att utredningen är angelägen och bör därför tillsättas så fort som möjligt.

Kommissionen anser vidare att staten bör ha en beredskap för att ta över det finansiella ansvaret för skolan och 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. Kommissionen konstaterar att en svårighet med ett sektorsbidrag ligger i genomförandet då det, på grund av att de belopp som berörs är så stora, kräver en skatteväxling mellan kommunsektorn och staten. Ett större och relativt tidskrävande utredningsarbete behöver därför göras gällande detta. I betänkandet förs även vissa resonemang kring fördelar och nackdelar med ett sektorsbidrag.

Kommissionens förslag om ett socioekonomiskt betingat bidrag, om en förordningsbaserad villkorad miniminivå samt om indexvärden och belopp för fördelning till skolenheter 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. 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 bedöms inte kunna uppnås på annat sätt med samma precision om motsvarande medel tillförs det generella bidraget. Kommissionen menar även att det bidrag som kommissionen föreslår i kombination med en villkorad miniminivå riktar 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.

### **Sex miljarder kronor för ett nytt riktat statsbidrag**

Statsbidraget ska komma alla huvudmän och elever till del, men baseras på elevernas skilda ekonomiska förutsättningar. Kommissionen föreslår att bidraget ska omfatta totalt 6 miljarder kronor vilket skulle

innebära ett tillskott på drygt 20 % till den befintliga budgeten för undervisning och elevhälsa för de kommuner som får de största bidragen. Beloppet reduceras dock eftersom även enskilda huvudmän ska få del av bidraget. 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. Huvudmännen föreslås tilldelas medel endast under förutsättning att de 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 dessa områden.

### **Skolmyndighetens fördelning av bidrag till huvudmännen och huvudmännens fördelning till skolenheter**

Att huvudmännen efterlever ovan beskrivna villkor bör följas upp av den skolmyndighet som ska administrera bidraget. Den i skollagen reglerade principen om lika villkor bör gälla även vid tilldelningen av föreslaget statsbidrag. En kommun som har ett givet socioekonomiskt indexvärde får således en given tilldelning av statsbidraget. En enskild huvudman ska ha samma nivå på statsbidraget som en kommun, givet samma indexvärde. Bidraget ska betalas ut till huvudmännen efter ansökan. I betänkandet beskrivs hur bidrag och indexvärde föreslås beräknas.

Indexvärdena ska tjäna som vägledning vid huvudmännens fördelning av medel till skolenheterna. En uppgift för en skolmyndighet med regional närvaro 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. Kommissionen hänvisar till Skolkostnadsutredningens (SOU 2016:66) förslag gällande kommunernas bidrag till enskilda huvudmän och bedömer att förslaget 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 då förslaget medför att redovisningen blir mer transparent och att det blir bättre möjligheter att jämföra resurstilldelningen mellan skolenheter och huvudmän. I syfte att illustrera utfallet av en resurstilldelning på 6 miljarder kronor i enlighet med det föreslagna indexet görs i betänkandet en jämförelse baserat på kommunernas kostnader för undervisning och elevhälsa år 2015.

Kommissionen bedömer att en del av de befintliga riktade statsbidragen bör kunna användas för finansiering av det statsbidrag som kommissionen föreslår. De statsbidrag som kommissionen ser som tänkbara att avveckla är vissa bidrag till lågstadielyftet, till specialpedagogiska satsningar, till sommarskolan och undervisning under andra lov, till läxhjälp samt bidrag till elevhälsan. Kommissionen bedömer att det kan övervägas om inte ändamålen med dessa bidrag kan uppnås mer effektivt om delar av dem överförs till det nya statsbidrag som föreslås.

### **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 avstår alltså från att för gymnasieskolan föreslå motsvarande bidrag med hänsyn till skilda socioekonomiska förutsättningar som man föreslår för förskoleklass och grundskola då man anser

att det krävs en mer genomgripande översyn av gymnasieskolans finansiering, dimensionering och lokalisering i ett regionalt perspektiv. Kommissionen konstaterar bland annat att det finns begränsade möjligheter för kommuner att styra resurstilldelningen till gymnasieutbildningar som de inte själva anordnar samt att många kommuner inte klarar att erbjuda sina elever ett fullständigt programutbud. Vidare menar kommissionen att den samordning som sker genom samarbetsformer som exempelvis kommunalförbund i syfte att så långt möjligt kunna erbjuda eleverna ett allsidigt programutbud inom ett rimligt avstånd inte fungerar optimalt samt att bristande planeringsförutsättningar innebär att personella och lokalmässiga resurser inte utnyttjas fullt ut. Andra aspekter som lyfts är minskat intresse för yrkesutbildningar i kombination med höga kostnader vilket har lett till svårigheter att upprätthålla ett brett utbud och därmed försämrade förmåga att möta arbetsmarknadens behov av vissa yrkeskategorier. Kommissionen anser att det är nödvändigt med ett starkare nationellt ansvar för gymnasieskolan och att föreslagen utredning bör utarbeta en ny regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan med utgångspunkt i ett starkare nationellt ansvar.

### Garanterad undervisningstid

**Kommissionens bedömning:** Undervisningstiden bör på sikt utökas eftersom detta är en viktig faktor för elevernas kunskapsutveckling samt att Sverige har färre undervisningstimmar i grundskolan än många andra länder. Undervisningstiden ska utnyttjas effektivt. Omfattningen av olovlig frånvaro, sena ankomster och stök och oro i studiemiljön måste minska. Kommissionen anser att den minsta garanterade undervisningstiden också i praktiken ska 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.

Kommissionen instämmer i Gymnasieutredningens förslag om att den undervisningstid som faktiskt genomförts ska redovisas i elevens individuella studieplan. Med hänvisning till förslaget enligt prop. 2017/18:143 om att införa en stadiindelad timplan i grundskolan föreslår inte Kommissionen någon mer detaljerad bestämmelse om uppföljning och redovisning av undervisningstiden i grundskolan.

### En god miljö för lärande och utveckling

Inledningsvis för Kommissionen resonemang kring vikten av att diskutera och aktivt verka för att åtgärda riskfaktorer i skolan som påverkar förutsättningarna att skapa goda lärandemiljöer såsom psykisk och fysisk ohälsa bland barn och unga, klassrumsmiljö och skolklimat och relationen mellan lärare och elev och mellan elever.

### Insatser för en trygg lärmiljö som främjar studiero

Skolkommissionen hänvisar till undersökningar genomförda av OECD, Skolinspektionen och Skolverket samt till TALIS-studien för 2013 som samtliga visar en samstämmig bild av att det på många skolor finns en skolmiljö där det finns problem med oordning, bristande studiero, ogiltig frånvaro, sena ankomster och låga förväntningar på elevernas prestationer.

**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.

Kommissionen bedömer att det är angeläget att de disciplinära åtgärdernas tillämpning i klassrummen utvärderas samt att regelverket vid behov bör ändras för att säkerställa att lagstiftningen är tillräcklig på området. Skolledare och lärare måste känna sig säkra på vilka befogenheter de har. Kommissionen konstaterar att det finns ett stort behov av både kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning om arbetssätt, metoder och strukturer som är effektiva för att förebygga problem med otrygghet och oroliga studiemiljöer. Det är av stor betydelse att lärarstudier 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.

Kommissionen pekar på olika faktorer som påverkar möjligheterna att skapa en god skolmiljö. Exempelvis nämns betydelsen av att elever, lärare och annan personal känner ett gemensamt ansvar för arbetsmiljön på skolan och har respekt för varandra, att skolan samarbetar med elevernas vårdnadshavare och vikten av elevhälsans generella arbete för att främja elevernas lärande. Vidare berörs vikten av att bedriva ett aktivt arbete med värdegrund och likabehandling, att huvudmän och rektorer följer upp och analyserar den egna verksamheten som grund för ett aktivt utvecklingsarbete, att skolledningen är tydlig med skolans regler så att trygghet och studiero kan säkerställas och att lärare inte känner rädsla för att ingripa. Eftersom det framkommit att lärare och rektorer känner osäkerhet kring hur de får och kan agera i situationer där trygghet och studiero bör värnas anser Kommissionen att de disciplinära åtgärdernas tillämpning i klassrummen bör utvärderas och vid behov leda till ett förändrat regelverk.

Kommissionen konstaterar att tidigare läroplanstexter innehöll formuleringar om uthållighet, noggrannhet och utveckling av goda arbetsvanor. Kommissionen lyfter fram vikten av att elevens egen ansträngning och delaktighet i att ta ansvar för sitt lärande och för att bidra till en god skolmiljö bör betonas med nya formuleringar i läroplanerna samt att dessa formuleringar förslagsvis ersätter nuvarande formuleringar om att elever ska ta ett personligt ansvar för sina studier och sin arbetsmiljö.

### **Ökade inslag av stöd och stimulans**

Skolkommissionen lyfter här att det finns indikationer på att utbildningssystemet brister i att ge alla barn och elever stöd och stimulans och att det ofta handlar om att undervisningen inte i tillräcklig utsträckning anpassas efter elevernas behov och förutsättningar. Kommissionen pekar även på hur den svenska skollagstiftningen genomsyras av tanken om inkludering, bland annat i regleringen kring 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. Vidare konstateras att den samlade bilden på nationell nivå är att det finns stora svårigheter att fullfölja skollagens intentioner på detta område. Kommissionen lyfter även fram att specialpedagogisk forskning påvisar att det finns ett problem gällande synen på inkludering i förhållande till att identifiera elever i behov av särskilt stöd såtillvida att det på många håll finns en motvilja mot att kategorisera elever. Detta har sin grund i ett historiskt perspektiv kring hur idén om inkludering utvecklades som en reaktion mot de segregering institutioner som fanns i Sverige under 1900-talet. Kommissionen konstaterar även att det svenska systemet saknar nationellt utformade program och metoder för elever i behov av stöd, styrdokumentens riktlinjer är vagt formulerade och olika behov och elevkategorier omnämns inte specifikt.

**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 förslaget om att eventuella extra anpassningar ska dokumenteras i den skriftliga individuella utvecklingsplanen för elever i årskurs 1–5 då denna dokumentation är en förutsättning för att rätt åtgärder vidtas samt för en välfungerande övergång mellan årskurser, skolor och skolformer. Kommissionen hänvisar även till ett mål i Högsta förvaltningsdomstolen angående frågan om kommunala resursskolor kan anses vara tillåtna enligt skollagen eller inte. Om domstolens avgörande skulle innebära att kommuner inte kan driva resursskolor föreslår Kommissionen att en lagändring bör genomföras i syfte att möjliggöra för kommuner att inrätta sådana skolor. Bedömningen är att ett alternativ i form av resursskolor kan behövas för elever som har särskilt stora behov av stöd. Dock framhålls att dessa skolor inte får bli alternativ till de generella kvalitetshöjande insatser i form av stärkt finansiering, kompetensutveckling och bättre strukturer för tidiga insatser och tydligare dokumentation som kommissionen föreslår. Kommissionen föreslår även att en utredning tillsätts för att 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.

Kommissionen gör bland annat följande bedömningar. Det finns ett stort behov av kunskapsuppbyggnad och kunskapspridning om bland annat effektiva arbetssätt och metoder kring olika elevgruppers lärande och kunskapsutveckling. Det ska finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses, vilket bör innebära lärare med specialpedagogisk vidareutbildning. I syfte att uppnå en kapacitetsförstärkning kring extra anpassningar och särskilt stöd är en viktig förutsättning att det finns ett system för uppföljning och utvärdering för att generera kunskap om vilka program och insatser som är effektiva. Idag finns inga uppgifter på nationell nivå om exempelvis hur många elever som får extra anpassningar och särskilt stöd samt vilka åtgärder som vidtas. Detta försvårar möjligheterna att undersöka trender och förändringar samt att följa upp om olika åtgärder ger önskad effekt. Kommissionen förordar att ett sådant system utvecklas och att uppgifter till ett sådant system samlas in genom det nationella uppföljningssystem som kommissionen föreslår ska inrättas. Metoder och arbetssätt som medför en differentiering av undervisningen och som därmed främjar högpresterande och särbegåvade elevers lärande och kunskapsutveckling behöver utvecklas. När det gäller tidiga insatser för elever i behov av stöd bedömer kommissionen att förskoleklassens roll som länk mellan förskolan och skolan behöver förstärkas. Kommissionen instämmer i förslaget om obligatorisk kartläggning och åtgärdsgaranti i förskoleklassen i syfte att ge elever rätt till extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

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

Skolkommissionen konstaterar att en god hälsa är en grundläggande förutsättning för människors möjlighet att nå sin fulla potential och att bidra till samhällets utveckling, det är även en viktig förutsättning för att klara skolan. Elevhälsan utgör en viktig del i skolan arbete för elevers välbefinnande, utveckling och lärande.

**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.

Kommissionen gör bland annat följande bedömningar. Kunskapsuppbyggnaden och kunskapsspridningen gällande arbetssätt och metoder inom elevhälsoområdet behöver förbättras avseende hur skolors generella hälsofrämjande arbete kan utformas samt gällande att utarbeta evidensbaserade program för att motverka psykisk ohälsa. Här nämns behovet av att systematiska översikter och kartläggningar av befintlig forskning tas fram samt att en genomgång görs av hur relevanta och användbara internationella forskningssammanställningar är för svensk skola. 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.

Granskningar genomförda av IVO och Skolinspektionen visar att elevhälsan i många fall främst arbetar med behandlande och utredande insatser mot enskilda elever samt att det förebyggande och främjande arbetet sällan innebär en tydlig strategi och ett systematiskt utvecklingsarbete. Den samlade elevhälsan upplevs ofta ha ett otydligt uppdrag. Den upplevda otydligheten 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.

Kommissionen konstaterar att flera av de statliga utredningar som på något sätt omfamnar barns och ungas hälsa särskilt har beaktat elevhälsans uppdrag och funktion och berört förslag i syfte att förbättra elevhälsans verksamhet. Kommissionen menar att det finns en risk med att arbetet med lösningar och modeller inte sker samordnat och konstaterar att det behöver utredas hur ett långsiktigt, hållbart system som tar sin utgångspunkt i alla barns och ungas behov av stöd kan utformas.

Kommissionen berör olika faktorer som påverkar styrningen inom elevhälsoområdet. Exempelvis omfattar elevhälsans verksamhet både skolväsendet och hälso- och sjukvården och styrs av flera olika regelverk, både Skolinspektionen och IVO har tillsynsansvar över elevhälsan, det finns stora skillnader när det gäller hur elevhälsan organiseras mellan kommuner, skolhuvudmän och skolenheter och det finns skillnader mellan landstingen i fråga om samverkan mellan elevhälsan och hälso- och sjukvården. Detta sammantaget gör att den elevhälsa som erbjuds barnen kan se mycket olika ut. Kommissionen bedömer även att skolans uppdrag för elevers hälsa och välbefinnande bör markeras på ett tydligare sätt i de svenska styrdokument, liknande de beskrivningar som görs i styrdokument i Finland, Ontario och Skottland.

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

Skolkommissionen fokuserar här på skolsegregationens betydelse för likvärdigheten i skolsystemet samt på faktorer som påverkar skolornas elevsammansättning. Inledningsvis berörs några vanliga aspekter som används för att mäta likvärdighet såsom familjebakgrund (exempelvis föräldrarnas inkomst, utbildningsnivå och migration), den s.k. skolnivåeffekten, skolsegregationen och skillnaden mellan skolor avseende resultat på nationella prov, meritvärde eller resultat på internationella undersökningar. Vidare görs en översiktlig redogörelse för vissa skillnader mellan kommunerna avseende tillämpningen av reglerna om skolplacering samt en internationell utblick gällande åtgärder för att motverka skolsegregation och stärka likvärdigheten. Kommissionen konstaterar att det inte är möjligt att utan vidare överföra internationella erfarenheter till nationella skolsystem samt att det inte finns en specifik åtgärd som kan vidtas för att minska skolsegregationen. Ett problem är att det råder brist på forskning om effekter av åtgärder.

## Utgångspunkter för kommissionens överväganden och förslag

Den bristande likvärdigheten är ett allvarligt problem. Kommissionen bedömer att problemen består i bristande undervisningskvalitet i vissa skolor eller skolklasser och brister i utförandet av det kompensatoriska uppdraget. Alla skolor måste vara bra skolor såtillvida att ingen vårdnadshavare eller elev ska behöva välja bort en skola på grund av att den uppfattas som mindre bra. Några tänkbara orsaker till bristen på likvärdighet nämns såsom skilda prioriteringar kommunerna emellan, skilda ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna avseende att lägga resurser på skolan och skolsegregationen som försvårar likvärdigheten i skoluppdraget. När det gäller skolsegregation refereras till erfarenheter från andra länder som visar att det framförallt finns tre bidragande orsaker till detta: boendesegregation, skolval och skolors val av elever. Kopplat till dessa tre faktorer förs resonemang utifrån bland annat närhetsprincipen och elevsortering.

### 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 riktar sig till samtliga huvudmän inom skolväsendet, förutom förskolan. Kommissionen bedömer att 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.

### 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 regler om ett aktivt skolval införs i skollagen. Kommissionen betonar att ett aktivt skolval ska förenas med utförlig information om skolvalet och de olika alternativen samt vikten av att det utvecklas mått för en skolas bidrag till elevernas kunskapsutveckling så att valet kan grundas på kvalitetsuppgifter som är mer rättvisande än t.ex. betyg och provresultat. Kommissionen konstaterar att kommunerna redan idag har en långtgående skyldighet att beakta vårdnadshavarnas önskemål inför beslutet om skolplacering. En reglering av att en skolansökan ska föregå skolplaceringen i kombination med en skyldighet att informera om skolvalet bör dock bidra till att stärka vårdnadshavarnas reella möjligheter att göra informerade val. Kommissionens bedömning är att 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. Kommissionen bedömer dock att ett aktivt skolval kan bli svårmotiverat om det inte kombineras med förslag som gör vårdnadshavarnas reella möjligheter att få sina val tillgodosedda mer likvärdiga än vad som är fallet i dag.



### **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.

Kommissionen påpekar att den nya möjligheten endast ska kunna 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.

### **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. Kommissionen menar att lottning till skillnad från kötid är neutralt och förenligt med det öppenhetskrav som gäller för fristående skolor.

### **Urval till skolenheter med gymnasieskolans nationella program**

Kommunala huvudmän kan 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.

### **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.

Skolkommissionen redogör bland annat för dagens regler för antagning och skolplacering samt utgångspunkten om lika tillgång till utbildning. Kommissionen menar att 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. Kommissionen menar att det även om Skolkostnadsutredningen nyligen utrett frågan finns behov av en ny utredning. Bland annat framförs att en gemensam antagning skulle förbättra förutsättningarna för att ge en allsidig och fullständig information om skolvalet samt vikten av att det finns möjlighet att byta skola för elever som har särskilda skäl samt att det även fortsättningsvis bör finnas vissa möjligheter att byta skola även utan särskilda skäl.

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. 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. Andra utgångspunkter för en utredning är att ett eventuellt förslag om gemensam antagning inte får inskränka enskilda huvudmäns bestämmanderätt samt att en grundlig analys görs av möjligheterna till förändringar av antagningssystemet som är administrativt rationella.

## Läroplansutveckling och utvärderingssystem

Skolkommissionen gör även bedömningar gällande vissa avgränsade läroplansfrågor samt uppföljnings- och utvärderingsfrågor.

### 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.

### 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.

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. Det behövs ett bättre kunskapsunderlag om hur systemet faktiskt förstås och tillämpas av lärare för att kunna bedöma vilka insatser som kan behövas.

### Ett sammanhållet uppföljnings- och utvärderingssystem

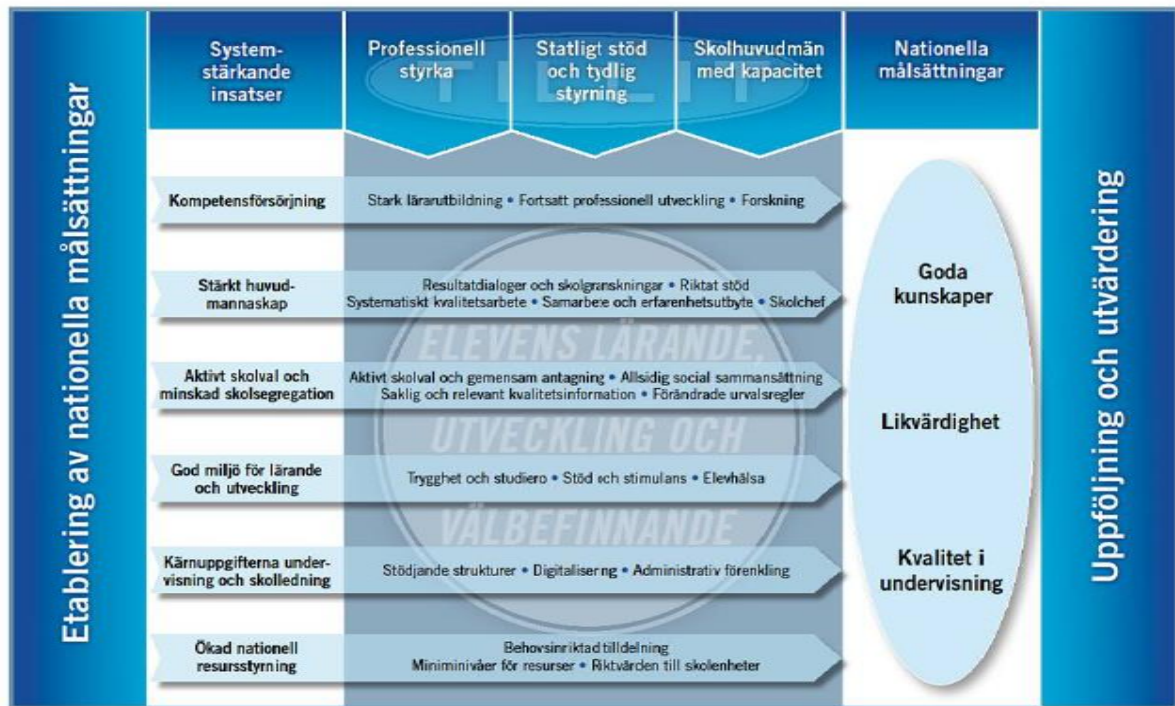
**Kommissionens bedömning:** Det nationella uppföljnings- och utvärderingssystemet måste kompletteras på viktiga punkter. Tillförlitliga mått på elevernas kunskapsutveckling behöver utvecklas. Det behövs uppgifter om elever i behov av stöd, stödinsatser och insatsernas effekter.

## Slutbetänkandets avslutande delar

Tanken är att de förslag och bedömningar som lämnas har utformats så att de tillsammans bildar en samlad strategi. Nedanstående illustration ska åskådliggöra denna utgångspunkt. Avslutningsvis beskrivs kommissionens förslag och bedömningar i sammanfattning samt målbilden för det svenska utbildningssystemet utifrån den samlade strategin. Kommissionen bedömer att genomförandet av förslagen bör göras samlat så långt det är möjligt samt att de flesta förslagen kan tillämpas från och med den 1 januari eller 1 juli 2018.

Slutbetänkandet avslutas med en konsekvensanalys, författningskommentarer, reservationer och särskilda yttranden från några av ledamöterna, samt bilagor i form av kommittédirektiv, de nationella målsättningar som presenterades i delbetänkandet, den resursfördelningsmodell som på uppdrag av Skolkommissionen har utarbetats av SCB, definitioner och förklaringar av kostnadsberäkningar samt en tabell över indexvärden, andel obehöriga, faktiska belopp och resultatet per kommun av ett statligt tillskott på 6 miljarder. Av tabellen kan utläsas att den procentuella ökningen efter bidrag för kommunerna inom GR landar på mellan 5 % upp till 11 % (s. 458-459).

# Nationell strategi



Sammanställd av Ann-Sofie Gillner, GR Utbildning