

Kommittédirektiv



Höjd kunskapsnivå och ökad likvärdighet i svensk skola

Dir.
2015:35

Beslut vid regeringssammanträde den 1 april 2015

Sammanfattning

En kommitté – en skolkommision – ska lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan. Förslagen ska fokusera på förskoleklassen, grundskolan, och gymnasieskolan och ska bl.a. utgå från OECD:s slutliga rekommendationer från den tematiska granskningen av svensk skola.

Kommissionen ska bl.a.

- analysera orsakerna till de fallande kunskapsresultaten och redovisa en samlad problembild och utifrån denna föreslå nationella målsättningar,
- lämna förslag till en långsiktig plan med utvecklingsområden som utgår från de nationella målsättningarna för ett sammanhållet skolsystem,
- lämna samhällsekonomiskt och budgetmässigt effektiva förslag inom de identifierade utvecklingsområdena och en tidsplan för genomförandet,
- analysera och redovisa alternativa ambitionsnivåer för förslagen, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Förslag till nationella målsättningar och en långsiktig plan med utvecklingsområden samt en tidsplan för kommissionens fortsatta arbete ska redovisas senast den 11 januari 2016. Uppdraget ska slutredovisas senast den 13 januari 2017.

Sjunkande resultat i svensk skola

Enligt skollagen (2010:800) ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. Skolans huvuduppdrag är att ge alla elever förutsättningar att uppnå de nationella kunskapskraven och målen för utbildningen, dvs. tillräckliga kunskaper för att de ska klara framtida studier och yrkesliv.

Under de senaste årtiondena har kunskapsresultaten sjunkit i den svenska skolan. Flera nationella undersökningar och utvärderingar som genomförs av bl.a. Statens skolverk, Statens skolinspektion och statliga utredningar har under ett flertal år visat på den nedåtgående trenden när det gäller elevernas resultat. Den senaste betygsstatistiken (Skolverkets statistik om slutbetyg i grundskolan våren 2014) visar dessutom att andelen elever som inte är behöriga till gymnasieskolans nationella program har, sedan förra läsåret, dvs. 2012/13, ökat från 12,4 procent till 13,1 procent (11,7 procent flickor och 14,1 procent pojkar). Det innebär att ca 12 700 elever som lämnade grundskolan våren 2014 inte var behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Slutbetygen i årskurs 9 har varit relativt konstanta de senaste åren men resultaten för läsåret 2013/14 kan vara ett tecken på en negativ utveckling.

Även de internationella studierna Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS), Programme for International Student Assessment (PISA) och Progress in Reading Literacy Study (PIRLS) visar sjunkande kunskapsresultat hos svenska elever. Den senaste PISA-undersökningen från 2012 visar att svenska 15-åringar för första gången presterade under OECD-genomsnittet i såväl matematik, läsförståelse som naturvetenskap. Resultaten i PIAAC, OECD:s program för att mäta den vuxna befolkningens kunskaper och kompetens, stöder denna bild. Resultaten från PIAAC 2012 visar att svenska 16–19-åringar hade räknefärdigheter i nivå med OECD-genomsnittet, medan de genomsnittliga räkne-

färdigheterna för alla övriga åldersgrupper var högre än genomsnittet för OECD-länderna.

Lärarna är en av de viktigaste faktorerna för elevernas kunskapsutveckling. Den internationella studien TALIS (The Teaching and Learning International Survey) från 2013 visar dock att bara var tjugonde svensk lärare tycker att deras yrke har hög status. Nio av tio lärare tycker visserligen om att arbeta i sin nuvarande skola men bara drygt hälften skulle välja att bli lärare igen.

Det finns dessutom en negativ utveckling när det gäller likvärdigheten i svensk skola. PISA-undersökningen 2012 visar att skillnader i resultat mellan skolor har ökat, vilket kan innebära att även likvärdigheten i den svenska skolan har försämrats. Detta bekräftas av Skolverkets analyser som visar att likvärdigheten i den svenska skolan har försämrats över tid (se t.ex. Skolverkets lägesbedömning 2013, Skolverkets rapport 374 från 2012 Likvärdig utbildning i svensk grundskola.). I en studie från Institutet från arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU, rapport 2014:25) undersöks vilken påverkan decentralisering, skolval och fristående skolor har haft på resultat och likvärdighet i svensk skola. Enligt studien kan skillnaden mellan skolor när det gäller elevernas förutsättningar och betyg bl.a. bero på ökande boendesegregation.

Uppdraget att föreslå insatser som ska syfta till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan

OECD har ombetts att genomföra en tematisk granskning av den svenska grund- och gymnasieskolan med fokus på grundskolan. OECD redovisade sina preliminära rekommendationer den 2 december 2014. De preliminära rekommendationerna visar att det krävs nationella utvecklingsinsatser inom en rad olika områden för att höja studieresultaten, kvaliteten i undervisningen och öka likvärdigheten i den svenska skolan. Rekommendationerna avser bl.a. ett fokus på förbättrade resultat för alla elever, tidiga insatser för elever som riskerar att inte nå målen för utbildningen och satsningar på basfärdigheter

såsom läs- och skrivförmåga och matematisk förmåga. OECD:s preliminära rekommendationer behandlar även bl.a. insatser för att stärka och göra läraryrket mer attraktivt, bedömning, uppföljning och utvärdering av elevernas kunskapsutveckling samt styrningsfrågor, t.ex. vad skolmyndigheterna bör fokusera sitt arbete på. OECD kommer att redovisa sina slutliga rekommendationer i slutet av april 2015.

Situationen är allvarlig och i syfte att skapa förutsättningar för att höja studieresultaten, stärka kvaliteten i undervisningen och öka likvärdigheten i skolan föreslog regeringen i sin budgetproposition för 2015 (prop. 2014/15:1, utgiftsområde 16) en rad insatser och reformer för att detta skulle uppnås. En av dessa insatser är att tillsätta en skolkommission som, bl.a. utifrån OECD:s rekommendationer, ska ha i uppdrag att lämna förslag som syftar till att förbättra den svenska skolan.

Reformer i skolan ska vara vetenskapligt väl underbyggda och baseras på beprövad erfarenhet. En viktig utgångspunkt för förslagen är därför att de utgår från såväl nationell som internationell forskning och beprövad erfarenhet. En annan utgångspunkt är att förslagen ska vara såväl samhällsekonomiskt som budgetmässigt effektiva och bl.a. beakta huvudmännens behov av anpassningar av t.ex. organisation och personal.

Kommissionen ska

- föreslå insatser som leder till höjda studieresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan och som fokuserar på förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan och som bl.a. utgår från OECD:s slutliga rekommendationer från den tematiska granskningen av svensk skola,
- analysera orsakerna till de fallande kunskapsresultaten och redovisa en samlad problembild och utifrån denna föreslå uppföljningsbara nationella målsättningar som bl.a. utgår från skolans styrdokument och som syftar till att förbättra och utveckla den svenska skolan,
- lämna förslag till en långsiktig plan med utvecklingsområden som utgår från de nationella målsättningarna för ett sammanhållet skolsystem,

- lämna samhällsekonomiskt och budgetmässigt effektiva förslag inom de identifierade utvecklingsområdena och en tidsplan för genomförandet,
- analysera och redovisa alternativa ambitionsnivåer för förslagen och redovisa kostnaderna för dessa alternativ samt en sammanhållen bedömning om lämplig ambitionsnivå och prioriteringsordning,
- beakta nationell och internationell forskning och beprövad erfarenhet inom området, dvs. bland annat tillgodogöra sig andra relevanta länders goda exempel,
- belysa och analysera förslagen ur ett jämställdhetsperspektiv, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Kommissionen ska analysera och bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för stat, kommuner eller landsting och konsekvenserna i övrigt av de förslag som lämnas. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för stat, kommuner eller landsting ska kommissionen även lämna förslag till finansiering. Om förslagen kan medföra effekter på kommunala självstyrelsen ska dessa redovisas.

Kommissionen ska även belysa förslagets konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare, t.ex. huvudmän för fristående grund- och gymnasieskolor och för skolverksamheter där staten är huvudman.

Vidare ska kommissionen redovisa vilka konsekvenser förslagen får för elever, lärare, rektorer och övrig skolpersonal. Kommissionen ska även särskilt bedöma hur förslagen påverkar jämställdheten mellan flickor och pojkar, kvinnor och män. Dessutom ska kommissionen beakta barnrättsperspektivet utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter samt tillgängligheten och förutsättningarna för delaktighet för elever med funktionsnedsättning.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Kommissionen ska arbeta i dialog med en parlamentariskt sammansatt referensgrupp. Vidare bör kommissionen arbeta i dialog med skolpersonal, elever, föräldrar, skolhuvudmän, företrädare för arbetsmarknadens parter samt andra relevanta nationella och internationella aktörer.

Kommissionen ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens institutionsstyrelse och Sameskolstyrelsen. Kommissionen ska även inhämta synpunkter från andra relevanta myndigheter och organisationer, bl.a. Skolforskningsinstitutet, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Kommissionen ska informera sig om annat pågående utredningsarbete som kan vara av betydelse för uppdragets genomförande.

Kommissionen ska redovisa förslag till nationella målsättningar för att förbättra och utveckla den svenska skolan samt förslag till en långsiktig plan med utvecklingsområden för ett sammanhållet skolsystem som utgår från de nationella målsättningarna senast den 11 januari 2016. Vidare ska en plan för kommissionens fortsatta arbete ingå i delredovisningen.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 13 januari 2017.

(Utbildningsdepartementet)